



Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en tgo-locaties 2017-2024

Cahier 2025-4

S.M. Noyon

V.M. Barsegyan

M.E. Vink

T.P.N. Pluymaekers

Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en tgo-locaties 2017-2024

Cahier 2025-4

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

Cahier

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

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	10
1.1	Probleemstelling en doel rapportage	11
1.2	Doelgroep	12
1.3	Afbakening en duiding	12
1.4	Beleidscontext	13
1.5	Opbouw van het rapport	15
2	Bewoners van COA- en tgo-locaties	16
2.1	Beschrijving van de doelgroep	16
2.2	Bezetting van COA- en tgo-locaties	20
3	Incidenten waarbij COA- en tgo-bewoners zijn betrokken	24
3.1	Afbakening van dit hoofdstuk	24
3.2	Door het COA geregistreerde incidenten	25
3.3	Door het COA getroffen maatregelen naar aanleiding van incidenten	30
3.4	Personen van wie het COA een incident registreerde	34
4	Misdrijven waarvan COA- en tgo-bewoners worden verdacht	42
4.1	Door de politie geregistreerde verdachten	42
4.2	COA-bewoners die de politie als verdachte registreerde	47
4.3	Door het OM afgehandelde misdrijfzaken	56
4.4	Door de rechtbank afgehandelde misdrijfzaken	59
5	Conclusie en discussie	64
5.1	Belangrijkste bevindingen	64
5.1.1	Incidenten	64
5.1.2	Misdrijven	65
5.2	Datakwaliteit	67
5.3	Suggesties voor toekomstig onderzoek	67
	Summary	70
	Literatuur	75
	Bijlage 1 Begrippenlijst	78
	Bijlage 2 Methodologische verantwoording	79
	Bijlage 3 Asielproces	88
	Bijlage 4 De Nederlandse strafrechtketen	91

Samenvatting

Er is veel aandacht voor overlastgevend gedrag onder asielmigranten, zowel in het publieke en politieke debat als onder organisaties in de migratieketen en de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Hoewel eerdere edities van het incidenten- en misdrijvenoverzicht herhaaldelijk hebben aangetoond dat de groep overlastgevers slechts een kleine minderheid beslaat van de tienduizenden asielmigranten die jaarlijks worden opgevangen, kan het gedrag van deze kleine groep veel impact hebben. Overlastgevend gedrag heeft zijn weerslag op de leefbaarheid op opvanglocaties voor andere bewoners, de werkomstandigheden van medewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de leefbaarheid voor inwoners van gemeenten waar opvanglocaties gevestigd zijn en uiteindelijk ook het draagvlak voor asielopvang in Nederland. Om effectief beleid te kunnen maken om overlastgevend gedrag tegen te gaan en het debat over overlast zuiver te kunnen voeren, is feitelijke informatie essentieel. Het incidenten- en misdrijvenoverzicht draagt hieraan bij. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) verzorgt het incidenten- en misdrijvenoverzicht sinds 2022 als onderdeel van een meerjarig onderzoeksprogramma, dat naast het jaarlijkse overzicht ook verdiepende studies omvat.

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

Ten aanzien van de onderhavige rapportage is het van belang om aan te geven dat de aantallen en percentages in iedere cijfermatige rapportage opnieuw berekend zijn aan de hand van dataleveringen die we begin 2025 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, die ook achteraf nog bijgewerkt kunnen worden, kunnen ook cijfers over eerdere rapportagejaren anders zijn dan in eerdere edities gerapporteerd. Voor deze editie van de rapportage geldt daarnaast dat er ten opzichte van de vorige editie een completer beeld wordt geschetst van betrokkenen bij incidenten omdat de IND gegevens heeft geleverd over amv-status. In de methodologische verantwoording wordt 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 2024 verbleven in totaal ongeveer 312.000 unieke personen op enig moment op een COA-locatie, noodopvanglocatie of tijdelijke gemeentelijke opvanglocatie (tgo). In dit rapport duiden we deze groep aan als COA-

bewoners. Kijken we naar de gemiddelde dagelijkse bezetting dan zien wij dat deze sinds 2018 alleen maar is gestegen van 20.010 naar 66.450 in 2024. Deze stijging in de bezetting wordt veroorzaakt door een combinatie van instroom van nieuwe asielzoekers, oplopende wachttijden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en een stagnatie in uitstroom van statushouders vanwege de krapte op de woningmarkt. Mensen komen hierdoor vaak in meerdere jaren in de gepresenteerde statistieken voor.

De doelgroep bestaat met 71% grotendeels uit mannen. Jongvolwassenen in de leeftijd van 18-29 jaar vormen met 35% de grootste leeftijdsgroep in 2024. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 25% van de COA-bewoners in 2024. Dit zijn zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinderen in gezinnen. In 2024 was 8% van alle COA-bewoners amv. De personen die tijdens de rapportageperiode op de COA- of tgo-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. In 2024 waren de meest voorkomende nationaliteiten Syrisch, Turks, Eritrees, Iraaks en Jemenitisch. De nationaliteiten met het grootste aandeel in de bezetting veranderen in de loop van de tijd. Nationaliteiten die in de top 15 van 2024 staan, maar in 2017 nog niet tot de voornaamste nationaliteiten behoorden, zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans, Colombiaans en Moldavisch. Een groot aandeel van de mensen die in 2024 op een COA- of tgo-locatie verbleven, had de Syrische nationaliteit (41%); daarmee de meest voorkomende nationaliteit. Syrisch is gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

In 2024 verbleven 106.065 unieke personen voor enige tijd op een COA- of tgo-locatie. Een klein deel van hen is in dat jaar betrokken geweest bij een agressie- of geweldsincident (11%) of verdacht van een misdrijf (3%).

Incidenten waarbij COA- en tgo-bewoners zijn betrokken

Niet eerder in de rapportageperiode (2017-2024) was de bezetting van COA- en tgo-locaties zo hoog als in 2024. We zien dat de gemiddelde dagelijkse bezetting in 2024 ten opzichte van een jaar eerder met 24% is gestegen. Naast deze stijging van de bezetting nemen wij een stijging waar van 21% in het aantal incidenten. In totaal registreerde COA in 2024 16.200 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 13.380 incidenten werden geregistreerd. Desalniettemin was ook in 2024 een minderheid van de doelgroep betrokken bij een agressie of geweldsincident (11%).

In 2024 legde het COA 12.060 keer een maatregel op naar aanleiding van een van de incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport. Dit is een toename van 37% in vergelijking met 2023. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2024. Over de gehele rapportageperiode is het aantal opgelegde maatregelen overigens veel sterker toegenomen dan het aantal geregistreerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen is sinds 2017 5,4 keer zo groot terwijl het aantal geregistreerde incidenten in die periode slechts 3,3 keer groter is. Dit is een indicatie dat de manier waarop COA-medewerkers omgaan met incidenten is veranderd in de afgelopen jaren.

De 11.625 unieke personen die in 2024 betrokken waren bij een agressie- of geweldsincident zijn overwegend man (86%) en het grootste deel is jonger dan 30 (65%). Ongeveer een kwart van de betrokkenen (26%) was amv. Onder de totale groep COA-bewoners (inclusief amv's) was in 2024 11% betrokken bij een agressie of geweldsincident. Voor amv's ligt dit aandeel op 34%.

In 2024 was 40% van de unieke betrokkenen bij incidenten Syrisch; Syriërs vormen met 41% ook de grootste nationaliteit binnen de doelgroep in 2024. Aan de andere kant zien we dat slechts 11% van alle Syrische COA- en tgo-bewoners betrokken was bij een incident in 2024, gelijk aan het gemiddelde voor de gehele groep COA- en tgo-bewoners. Nationaliteiten met bovengemiddelde aandelen betrokkenen zijn onder andere Algerijns (32% van de Algerijnse COA- en tgo-bewoners), Tunesisch (31%), Marokkaans (28%), Gambiaans (21%) en Nigeriaans (18%). 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 personen uit deze groepen in 2024 niet betrokken was bij een incident.

Misdrijven waarvan COA- en tgo-bewoners worden verdacht

In 2024 legde de politie 5.875 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA- of tgo-locatie verbleef. Dit is een daling van 13% ten opzichte van 2023. Zoals eerder genoemd, nam de gemiddelde dagelijkse bezetting tussen 2023 en 2024 toe met 24%. Op basis van deze gegevens is niet vast te stellen waar de daling van het aantal verdachten aan toe te schrijven is. Overigens is ook onder de algemene Nederlandse bevolking een daling van het aantal winkeldiefstallen waarneembaar.

Onder COA- en tgo-bewoners die worden verdacht van een misdrijf is er in veel gevallen sprake van vermogensmisdrijven: in 2024 is er bij 68% van de geregistreerde verdachten sprake van dit type delict. Een aanzienlijk deel hiervan is winkeldiefstal, 38% van het totale aantal verdachtenregistraties onder COA- en tgo-bewoners. In 2023 lag het percentage vermogensmisdrijven nog op 74%, terwijl dit voor verdachten onder de algemene Nederlandse bevolking in dat jaar op 35% lag. Het aandeel verdachten van vermogensmisdrijven onder verdachte COA- en tgo-bewoners ligt dus relatief hoog ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking. Hierbij merken we op dat er veel demografische verschillen tussen deze groepen zijn (waaronder leeftijdsopbouw en sociaaleconomische achtergrond) die mogelijk kunnen verklaren waarom de percentages zo sterk uiteenlopen.

In totaal registreerde de politie in 2024 2.910 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. Dit correspondeert met 3% van de unieke personen die in 2024 werden opgevangen op een COA- of tgo-locatie. Dit aandeel is redelijk constant gedurende de rapportageperiode. Van de unieke verdachten in Nederland in 2023 was 2% COA- of tgo-bewoner.

De samenstelling van de groep van verdachten is vergelijkbaar met de hierboven beschreven betrokkenen bij incidenten. Ook verdachten van misdrijven zijn overwegend man (96%) en jongvolwassen: 49% van de verdachte COA- en tgo-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Opvallend is de sterke toename van het aandeel minderjarige verdachten ten opzichte van 2023: dit aandeel steeg van 11 naar 22%. Opnieuw is er ook sprake van een oververtegenwoordiging van amv's onder de verdachte COA-bewoners. In 2024 werd 8% van de amv's verdacht van een misdrijf,

ten opzichte van 3% onder de totale groep COA-bewoners (inclusief amv's). Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (36% van de Algerijnse COA- en COA-bewoners werd in 2024 verdacht van een misdrijf), Marokkaans (25%) en Tunesisch (17%). Zoals het vorig jaar verschenen duidingsonderzoek heeft aangetoond, zijn verschillen in aandelen verdachtenregistraties tussen nationaliteiten deels te verklaren door te kijken naar inwilligingspercentages. Een andere mogelijke verklaring ligt in de demografische samenstelling van deze nationaliteitsgroepen – zeker gezien het feit dat ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat mannen en jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven.

Voor wat betreft de cijfers over de afhandeling van misdrijven door het OM en de rechtspraak is er gekeken naar het aantal afhandelingen per jaar. Dit kunnen ook zaken zijn die in eerdere jaren gepleegd zijn. Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal door het OM afgehandelde misdrijfzaken in hetzelfde jaar, en het aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken in dat jaar niet op elkaar aan. Deze discrepantie is onontkoombaar voor een dergelijke jaarlijkse monitor gezien de doorlooptijd van zaken bij het OM en de Rechtspraak.

In 2024 werden 3.420 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA- of tgo-locatie ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (64%) werd besloten om te dagvaarden. In 2023 gold dit nog voor 74% van de zaken van verdachte COA-bewoners – dit is relatief hoog in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in dat jaar 44% van de zaken voor de rechter kwam.

In 2024 deed de rechter uitspraak in 1.975 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA- of tgo-locatie. In 94% van de zaken werd de verdachte schuldig bevonden. Verdachte COA-bewoners werden in 2023 relatief vaker schuldig bevonden dan de algemene Nederlandse bevolking (91% vs. 96% onder COA-bewoners). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA- en tgo-bewoners (80% van de opgelegde straffen in 2024, 86% in 2023) dan aan de Nederlandse bevolking (39% in 2023). 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.

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 herleidbaarheid naar personen te verminderen. Waar afgeronde aantallen

worden gerapporteerd in de tekst, zijn deze op duizend-, honderd- of tientallen afgerond afhankelijk van hoe groot het cijfer is. De exacte methodiek van de afronding wordt samen met andere methodologische afwegingen toegelicht in de methodologische bijlage.

1 Inleiding

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

Voor het ontwikkelen van beleid dat erop is gericht om overlast terug te dringen, is gedegen informatie over de aard en schaal van het probleem onontbeerlijk. De incidentenmonitor levert hier een bijdrage aan door cijfermatige overzichten te bieden van incidenten¹ die plaatsvinden op opvanglocaties, verdachtenregistraties onder bewoners, en de afhandeling hiervan door het OM en de Rechtspraak. Met ingang van de editie van 2023 worden ook registraties van incidenten en misdrijven onder bewoners van crisishulpopvanglocaties (CNO; tegenwoordig bekend als tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties (tgo's; COA, z.d.-a)) gerapporteerd. Waar in dit rapport wordt gesproken over COA-bewoners, worden ook bewoners van tgo's bedoeld, tenzij anders aangegeven.

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

Ten aanzien van de onderhavige rapportage is het van belang om aan te geven dat de aantallen en percentages in iedere cijfermatige rapportage opnieuw berekend worden aan de hand van dataleveringen die we begin 2025 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, die ook achteraf nog bijgewerkt kunnen worden, kunnen ook cijfers over eerdere rapportagejaren anders zijn dan in eerdere edities gerapporteerd. In het geval dat er aanpassingen zijn in de doelgroep of gehanteerde definities (zoals het geval was in de voorgaande editie van dit overzicht), wordt dit voor alle rapportagejaren met terugwerkende kracht doorgevoerd. Deze verschillen zijn toegelicht bij de relevante tabellen en figuren. Ook wordt in de methodologische verantwoording (bijlage 2) een uitgebreide toelichting gegeven op de gemaakte keuzes bij het weergeven van de cijfers voor deze rapportage.

¹ Met incident wordt bedoeld een als zodanig door het COA geregistreerde gebeurtenis op een opvanglocatie. De gehanteerde definitie wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3 en bijlage 2.

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

1.1 Probleemstelling en doel rapportage

Net als in de voorgaande edities (meest recentelijk Noyon et al., 2024b) luidt de centrale probleemstelling van deze rapportage: Wat is de aard van de incidenten op COA-locaties en misdrijven gepleegd door COA-bewoners in Nederland en welke ontwikkelingen door de tijd heen zijn er op dit gebied te zien? Het doel van de onderhavige rapportage is tweeledig. Ten eerste worden incidenten op COA- en tgo-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 tgo-locaties verdacht werden en de afhandeling hiervan door OM en Rechtspraak. Om deze cijfers in perspectief te kunnen plaatsen, worden waar mogelijk ook criminaliteitscijfers gepresenteerd over de algemene Nederlandse bevolking. Hierbij wordt, zoals eerder toegelicht, niet gecorrigeerd voor relevante achtergrondkenmerken van betrokkenen. Door een rapportageperiode van meerdere jaren aan te houden, kunnen bovendien ontwikkelingen over de tijd in kaart gebracht worden.

1.2 Doelgroep

De doelgroep van het onderhavige rapport beperkt zich tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2024 in de systemen van het COA geregistreerd stonden en op enig moment op een COA- of een tgo-locatie verbleven; dan wel als (afgewezen of uitgeprocedeerde) asielzoeker, dan wel als statushouder.

1.3 Afbakening en duiding

In het publieke debat wordt vaak gesproken over 'overlastgevend gedrag'. Het onderhavige rapport beschrijft gedrag dat deels overlastgevend genoemd kan worden, maar ook gedrag waarvan de impact op anderen doorgaans beperkter is, zoals een zelfdestructieve actie. Tegelijkertijd zijn er vormen van (potentieel) overlastgevend gedrag die hier niet aan bod komen, zoals groepsvorming en niet-strafbare misdrijvingen in het openbaar vervoer. In hoeverre dit soort gedrag daadwerkelijk als overlast wordt ervaren, is een subjectieve vraag en blijft in dit rapport buiten beschouwing.

Specifiek beschrijft het rapport incidenten die plaatsvinden op COA- en tgo-locaties en registraties van verdachten (en afhandelingen daarvan) van misdrijven die plaatsvonden terwijl de verdachte op een dergelijke opvanglocatie verbleef. Dit kunnen zowel misdrijven zijn die plaatsvonden op opvanglocaties als daarbuiten. In navolging van eerdere edities (e.g. Noyon et al., 2024b) wordt alleen gerapporteerd over incidenten met betrekking tot verbale suïcidedreiging, agressie en geweld tegen personen (fysiek, non-verbaal en/of verbaal) en zelfdestructieve acties (waaronder honger- en/of dorststakingen). Andersoortige incidentenregistraties, zoals 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 criminaliteit waar COA-bewoners van verdacht worden, zijn alleen misdrijven geteld die gepleegd zijn terwijl de verdachte woonachtig was op een COA- of tgo-locatie. Dit komt overeen met de voor het tellen van incidenten gehanteerde definitie van de doelgroep en de telwijze die in de vorige edities is gehanteerd.

Een belangrijke toevoeging aan het incidenten- en misdrijvenoverzicht dit jaar zijn gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND heeft data geleverd over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's; zie ook bijlage 3) waardoor betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties onder deze groep gemakkelijker afgezet kan worden tegen de rest van de groep COA-bewoners. Op deze manier kan dus een vollediger beeld geschetst worden van de achtergrond van betrokken bij incidenten en verdachten van misdrijven.

Zoals het geval was in de vorige edities van deze rapportage, worden er in deze rapportage alleen gegevens gepresenteerd van bij het COA geregistreerde asielzoekers en statushouders. Incidenten of misdrijven die plaatsvonden voordat personen onder de verantwoordelijkheid van het COA vielen, bijvoorbeeld gedurende de tijd dat asielzoekers buiten bij het aanmeldcentrum in Ter Apel hebben gewacht, zijn niet meegenomen in deze rapportage. In sommige gevallen registreert het COA ook incidenten onder bewoners die plaatsvinden buiten de opvanglocatie (bijv. elders in de gemeente). Reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat het incident doorwerkt in de sfeer

op de locatie of de relatie tussen (groepen) bewoners. In navolging van de voorgaande editie (Noyon et al., 2024b) wordt dit soort incidenten ook gerapporteerd.

Opnieuw blijft ook het grootste deel van Oekraïense ontheemden die sinds 2022 naar Nederland kwamen, buiten beschouwing in deze rapportage. Hoewel het om een substantiële groep gaat (op 27 december 2024 waren bijna 119.000 Oekraïners ingeschreven bij Nederlandse gemeenten; Rijksoverheid, z.d.-a), werden zij zelden opgevangen op een COA- of tgo-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 2026 in Nederland blijven. Door deze regeling doorlopen Oekraïners niet de gebruikelijke asielprocedure en verblijven zij niet in de COA-opvang (IND, 2024). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Als zij zelf niet in de gelegenheid zijn om onderdak te vinden bij bijvoorbeeld bekenden in Nederland of een gastgezin, kunnen mensen opgevangen worden in een gemeentelijke opvanglocatie voor Oekraïners (RefugeeHelp, 2023). Eerder WODC onderzoek wees uit dat dit geldt voor de meerderheid van de in Nederland verblijvende Oekraïense vluchtelingen (WODC, 2024).

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. Dit geldt bijvoorbeeld voor de registratie van incidenten op tgo-locaties. Deze locaties vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeentes, die geen toegang hebben tot het COA-registratiesysteem IBIS. Als er een COA-medewerker ter plaatse is, kunnen incidenten wel geregistreerd worden maar vanwege de beperktere aanwezigheid van COA-medewerkers op tgo-locaties zullen incidentenregistraties op dit type locatie een onderschatting van de werkelijke situatie weergeven (COA, persoonlijke communicatie, 13 mei 2025). Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee worden gehouden. Daarnaast betreffen de gepresenteerde cijfers een momentopname (d.w.z. het moment van extractie uit het bronsysteem). De voor het berekenen van de cijfers benodigde gegevens zijn door het WODC opgevraagd en gekoppeld op persoonsniveau. Alle cijfers in tabellen en figuren zijn afgerond op vijftallen om herleidbaarheid te verminderen. In de tekst is afgerond op verschillende aantallen, afhankelijkheid van hoe groot het getal is. Dit wordt samen met andere methodologische afwegingen toegelicht in bijlage 2.

1.4 Beleidscontext

Het Nederlandse asielproces (en de bijbehorende opvangvormen) blijven grofweg hetzelfde door de jaren heen. Een algemene beschrijving hiervan is te vinden in bijlage 3. De werking van de Nederlandse strafrechtketen staat beschreven in bijlage 4. Met betrekking tot de huidige rapportage is een aantal recente ontwikkelingen en beleidswijzigingen in het migratiedomein het benoemen waard.

Het jaar 2024 wordt gekenmerkt door een 'nijpende situatie in de asielopvang' (*Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3210, p. 1). Vanwege een hoge instroom van nieuwe asielzoekers en een gebrek aan uitstroom van statushouders naar gemeenten (e.g. *Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3239), is er een groot tekort aan opvangplekken op COA-locaties. Eind 2024 zou volgens de verwachting meer dan een derde van de COA-populatie bestaan uit statushouders, die dus zouden moeten

doorstromen naar de gemeente (*Kamerstukken II 2024/25*, 19 637, nr. 3320, p. 10) Voor alleenstaande minderjarigen (amv's) geldt een vergelijkbare situatie vanwege een gebrek aan mogelijkheden tot doorstroom van jongeren met een verblijfsvergunning naar Nidos locaties (*Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3239).

Met name in het ontvangstcentrum in Ter Apel is de druk hoog omdat het vanwege de hoge bezetting van opvanglocaties lastig is om asielzoekers die een aanvraag hebben gedaan in Ter Apel over te plaatsen naar andere opvanglocaties (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2024). Als gevolg hiervan lag het aantal mensen dat in het opvangcentrum in Ter Apel verbleef langere tijd boven het aantal van 2.000, waar de locatie op ingericht is. Omdat het ontvangstcentrum niet bedoeld is voor langdurig verblijf, betekent dit bovendien dat het bewoners ontbreekt aan voorzieningen zoals rust en privacy en onderwijs voor kinderen, wat zijn weerslag kan hebben 'op het mentale en fysieke welzijn van bewoners' (ibid., p. 3) en op de veiligheidssituatie voor zowel bewoners als medewerkers van de locatie. Op last van de rechter wordt het COA verplicht om een dwangsom te betalen aan de gemeente Westerwolde, waar Ter Apel onder valt, voor elke dag dat de bezetting van het aanmeldcentrum boven de 2000 personen ligt (Rechtbank Noord Nederland, 2024).

Het COA treft verschillende oplossingen voor deze problematiek. Zo worden er veel noodopvanglocaties geopend: zoveel dat in november 2024 40% van de bewoners op een noodopvanglocatie verbleef en het COA met 195 tegenover 90 meer noodopvanglocaties dan reguliere locaties had (*Kamerstukken II 2024/25*, 30 573, nr. 220). Hoewel reguliere opvanglocaties op deze manier ontlast worden, betekent dit ook dat een groot deel van de COA-bewoners wordt opgevangen op een manier die mogelijk niet aansluit bij hun behoeften. Voor kinderen betekent dit bijvoorbeeld dat zij niet altijd toegang hebben tot formeel onderwijs (ibid.; zie ook Kinderombudsman, 2024).

Andere oplossingen om de overbezetting van opvanglocaties terug te dringen zijn het plaatsen van statushouders in hotels (e.g. *Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3242) en een uitbreiding van de logeeregeling voor statushouders (*Kamerstukken II 2024/25*, 30 573, nr. 220). Om plekken vrij te maken op amv-locaties, is de leeftijd waarop amv's worden overgeplaatst naar reguliere opvanglocaties tijdelijk vervroegd van 18 jaar naar 17 jaar en 9 maanden (*Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 139).

Met betrekking tot overlastgevende COA-bewoners blijft de geldende aanpak van kracht die inzet op 'snel beslissen in de asielprocedure, maatwerk bieden in de opvang, lik-op-stuk beleid toepassen in de openbare ruimte en inzetten op terugkeer van overlastgevende asielzoekers (*Kamerstukken II 2024/25*, 19 637, nr. 3306). De eerder ontwikkelde pilot préprocesbeschikbaarheidslocatie (pbl) in Ter Apel waar mensen met een lage kans op een asielvergunning onder een sober en vrijheidsbeperkend regime zouden worden opgevangen (e.g. *Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3183; *Kamerstukken II 2021/22*, 19 637, nr. 2908), werd stilgelegd na een uitspraak van de rechter in maart over het gebrek aan een juridische grondslag voor deze vrijheidsbeperking (e.g. *Kamerstukken II 2023/24*, 19 637, nr. 3250). Intussen zijn er aanpassingen gedaan aan de pilot, die in 2025 worden doorgevoerd.

1.5 Opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de doelgroep van dit rapport: de bewoners van COA- en tgo-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 tgo-locaties, getroffen maatregelen en kenmerken van de betrokken personen. Hoofdstuk 4 beschrijft misdrijven waarvan COA-bewoners verdacht werden, kenmerken van betrokken personen, 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 Bewoners van COA- en tgo-locaties

In de periode van 2017 tot en met 2024 verbleven in totaal ongeveer 312.000 unieke personen op enig moment op COA- en tgo-locaties. Zij vormen de doelgroep van dit rapport. Zoals in detail beschreven in de methodologische bijlage, gaat het hier alleen om COA- en tgo-locaties, en niet om andere opvangvormen voor asielzoekers of statushouders.

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

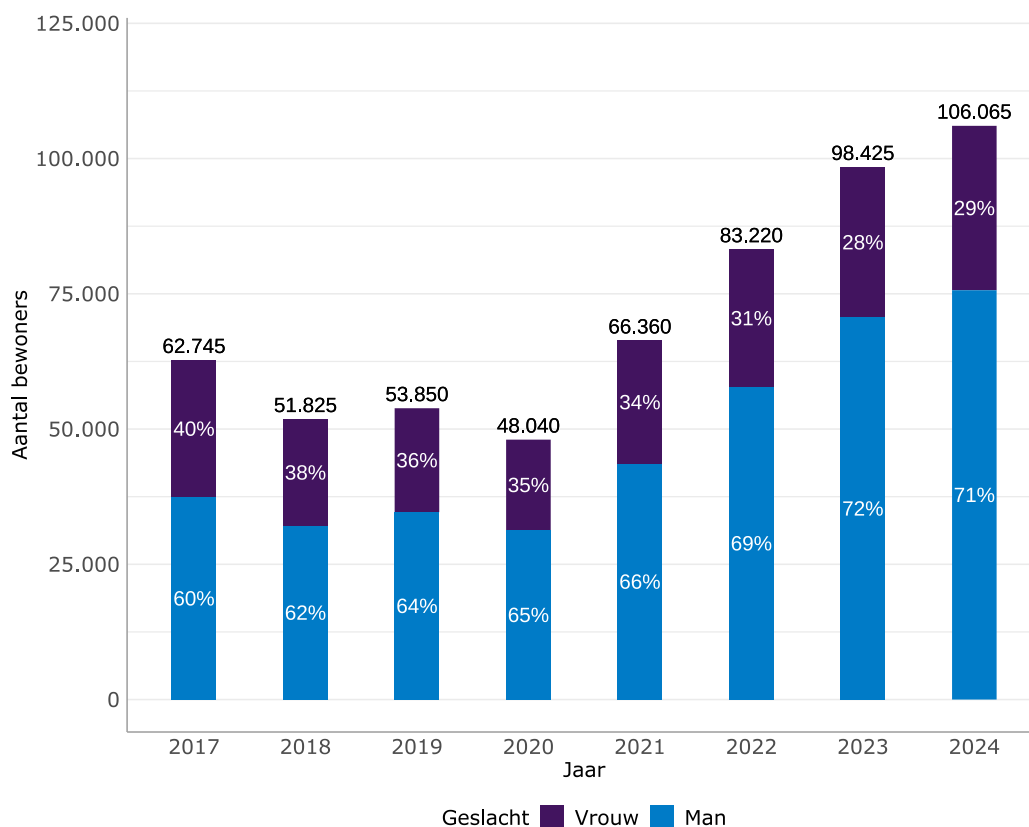
2.1 Beschrijving van de doelgroep

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

Zoals de figuur laat zien, varieert de bezetting van COA- en tgo-locaties van jaar tot jaar. Het aantal personen dat op COA- en tgo-locaties verblijft, is in 2024 met 8% gestegen ten opzichte van 2023, van 98.425 naar 106.065 unieke personen. Dit is het hoogste aantal unieke bewoners in de gehele rapportageperiode. Vergelijken we de bezetting van 2024 met die van 2017, dan is er een stijging van 69%. 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 personen op COA- en tgo-locaties, dat in de gehele rapportageperiode met zo'n 312.000 een stuk lager ligt dan de som van de afzonderlijke jaren (die is 570.535). Dit betekent dat personen vaak in meerdere jaren in de gepresenteerde statistieken voorkomen en dus gedurende meerdere maanden of zelfs jaren op de locaties verblijven.

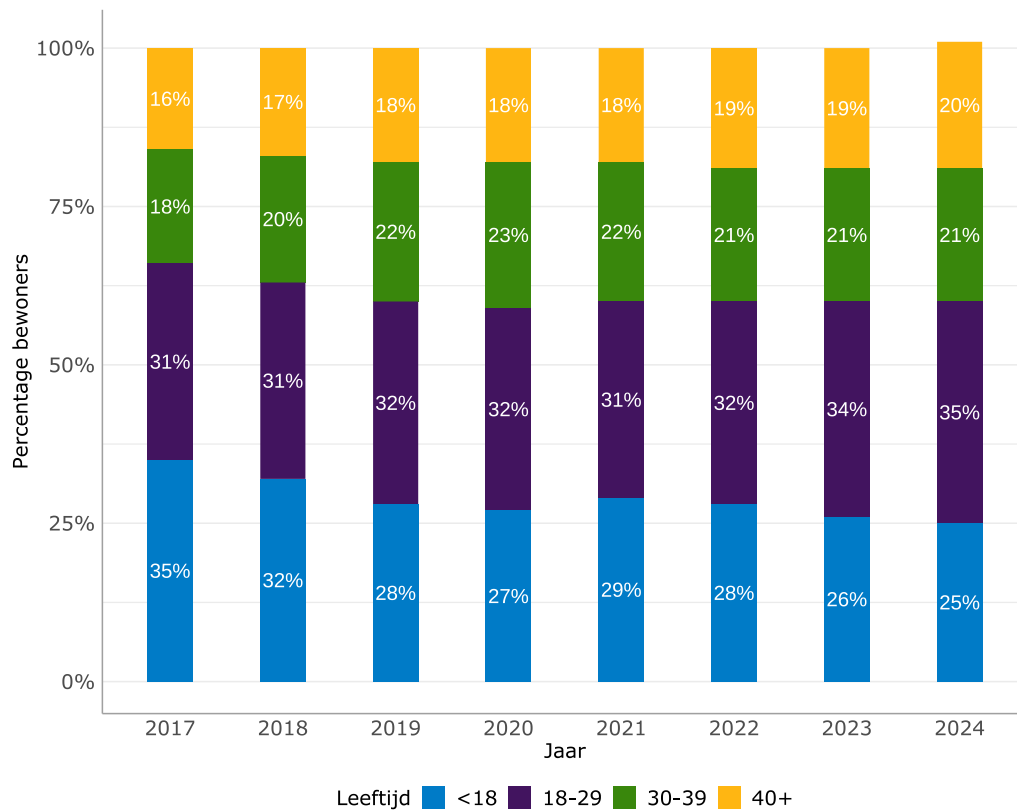
De doelgroep bestaat met 71% voor bijna drie kwart uit mannen (zie figuur 2.1); een aandeel dat iets is toegenomen sinds het begin van de rapportageperiode, toen dit nog 60% was.

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



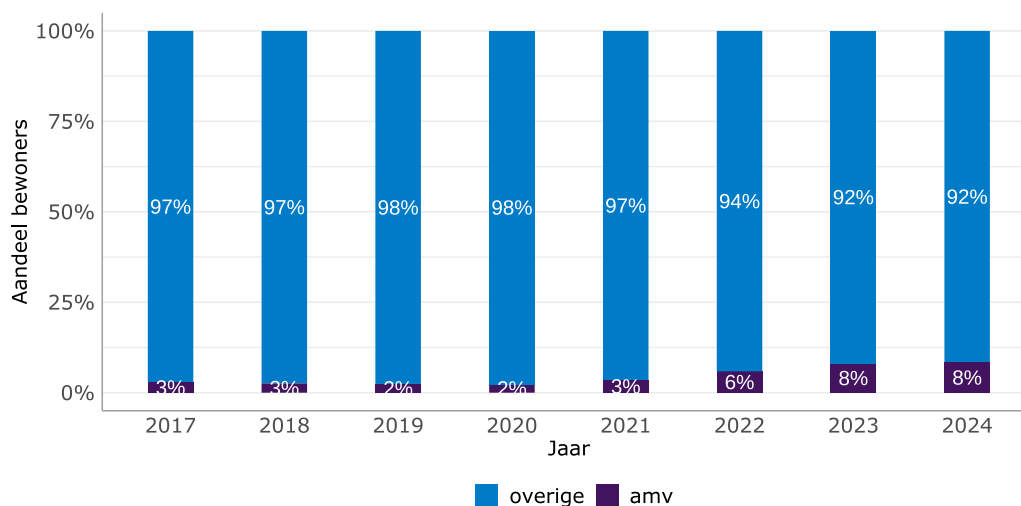
Jongvolwassenen (in de leeftijd van 18-29 jaar) vormen in 2024 met 35% de grootste leeftijdsgroep (zie figuur 2.2). Dit aandeel is redelijk constant over de rapportageperiode. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 25% van de doelgroep in 2024. Dit betreft zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinderen die met hun ouder(s) of voogd(en) in de COA-locaties verblijven. Het aandeel minderjarigen is wat afgenomen sinds 2017, toen dit nog 35% bedroeg. De groepen mensen in de leeftijd 30-39 jaar en 40 jaar of ouder in 2024 zijn met respectievelijk 21% en 20% kleiner dan andere leeftijdsgroepen.

Figuur 2.2 Leeftijdsverdeling van unieke personen binnen de doelgroep per jaar



Een deel van de minderjarigen verblijft in Nederland zonder ouders. Zoals weergegeven in figuur 2.3 maakten deze zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's; zie ook de beleidscontext in bijlage 3) in 2024 8% van de totale groep COA-bewoners uit. Dit aandeel is, na een stijging in 2022, de afgelopen jaren redelijk constant.

Figuur 2.3 Aandeel amv's onder COA-bewoners per jaar



De personen die tijdens de rapportageperiode in de COA- en tgo-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. De vijftien meest voorkomende nationaliteiten in 2024 (inclusief personen met een onbekende nationaliteit) staan weergegeven in tabel 2.1. Deze nationaliteiten (exclusief onbekende en overige nationaliteiten) maken samen 82% van de totale doelgroep uit in 2024. Deze zelfde nationaliteiten besloegen in 2017 nog 74% van de totale groep mensen in de asielopvang en in 2018 en 2019 slechts 70%. Dit illustreert dat de meest voorkomende nationaliteiten verschuiven over de tijd. Nationaliteiten in de top 15 van 2024 die nog niet tot de belangrijkste nationaliteiten behoorden in 2017 zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans, Colombiaans en Moldavisch. Ook zijn er relatief veel mensen van wie de nationaliteit onbekend is.² Omgekeerd behoorden Georgisch, Armeens, Guinees en Albanees tot de meest voorkomende nationaliteiten in 2017 terwijl deze landen in 2024 niet meer in de top 15 voorkomen. Ook de groep staatlozen, die in 2017 nog in de top 15 stond, is een stuk kleiner in 2024. 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 Afghaanse bewoners van een COA- of tgo-locatie voor het tweede jaar op rij sterk afgenomen, na een aanvankelijke sterke toename tussen 2020 en 2022 als gevolg van de evacuaties na de machtsovername door de Taliban (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022, pp. 104-105).

Van de mensen die in 2024 op een COA- of tgo-locatie verbleven, had 41% 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 41% in 2024, 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 tgo-locaties per jaar
uitgesplitst naar nationaliteit**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Syrische	23.200	11.430	9.965	10.805	22.265	31.600	38.440	43.450
Turkse	805	2.000	2.630	3.105	4.735	5.930	6.645	6.420
Eritrese	7.305	6.965	5.640	4.670	4.420	4.310	5.395	5.580
Iraakse	4.160	3.195	2.505	2.085	2.710	2.555	3.610	5.485
Jemenitische	325	850	1.395	1.745	2.870	4.315	5.810	5.340
Somalische	785	745	680	650	1.485	2.820	4.120	4.565
Iraanse	2.775	3.675	4.265	3.820	3.485	3.010	3.095	2.960
Nigeriaanse	565	945	2.940	2.580	2.470	2.315	2.425	2.745
Onbekend	255	300	385	400	575	865	1.420	2.430
Afghaanse	3.310	2.705	2.175	1.865	4.665	6.520	3.585	2.095
Algerijnse	1.410	1.585	1.745	1.510	1.690	1.960	2.680	1.880
Pakistaanse	470	635	855	970	1.285	1.770	1.785	1.840
Soedanese	595	675	585	485	455	530	1.265	1.610
Colombiaanse	70	80	215	265	395	780	1.185	1.540
Moldavische	360	1.030	1.910	520	95	290	1.080	1.190
Overige	16.355	15.015	15.955	12.565	12.760	13.665	15.895	16.940
Totaal	62.745	51.825	53.850	48.040	66.360	83.220	98.425	106.065

2.2 **Bezetting van COA- en tgo-locaties**

Tabel 2.2 geeft de gemiddelde dagelijkse bezetting uitgesplitst per jaar weer per type opvanglocatie.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 tgo-locaties op een algemener niveau. Zoals de tabel weergeeft, verbleven de meeste mensen in 2024 op COA- en tgo-locaties die deel uitmaken van de reguliere asielprocedure: 93% van de gemiddelde bezetting komt voor rekening van asielzoekerscentra (azc), procesopvanglocaties (pol), centrale ontvangstlocaties (col) en (in de eerste twee maanden van 2024) de préprocesbeschikbaarheidslocatie (pbl)⁴.

Waar het aantal unieke personen op COA- en tgo-locaties, zoals eerder genoemd, met 69% steeg in de rapportageperiode, is de gemiddelde bezetting ongeveer 3 keer zo groot geworden (van 21.655 in 2017 naar 66.450 in 2024). Dit is een indicatie dat de gemiddelde verblijfsduur op COA- en tgo-locaties is toegenomen in die periode. De gemiddelde bezetting van amv-locaties is zelfs 5,8 keer zo hoog als aan het begin van

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.

⁴ Een uitgebreidere toelichting op de indeling van de opvangvormen staat in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

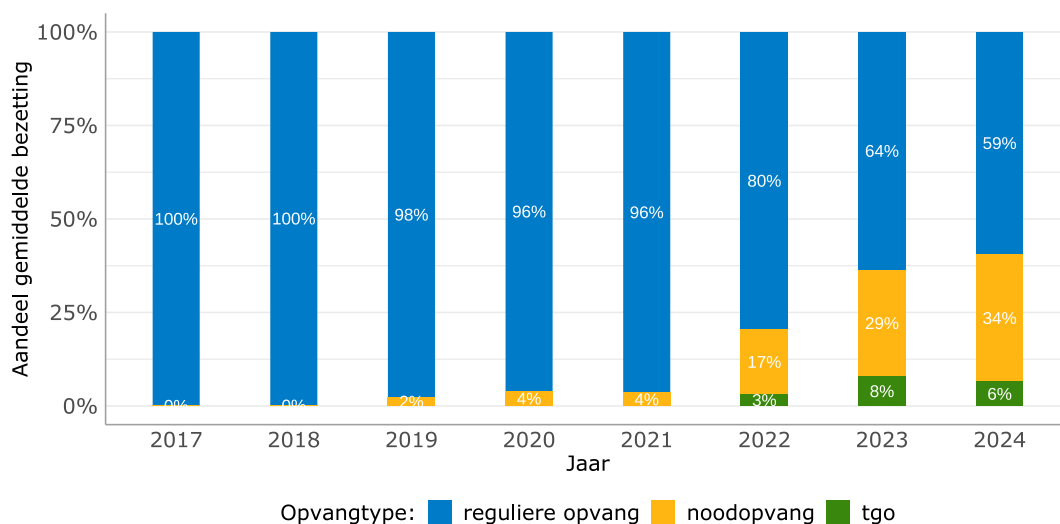
de rapportageperiode. In 2024 maakten bewoners van amv-locaties 6% uit van de totale gemiddelde bezetting. Dit aandeel ligt wat lager dan het aandeel amv's in de doelgroep omdat er ook amv's zijn die op reguliere COA-locaties verblijven onder begeleiding van een volwassen familielid of bekende, of omdat zij vanwege hun leeftijd al zijn overgeplaatst naar een locatie voor volwassenen (dit gebeurt vanaf 17 jaar en 9 maanden; zie ook paragraaf 1.4).

Tabel 2.2 Gemiddelde bezetting per jaar uitgesplitst naar opvangvorm

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Asielprocedure	18.930 (87%)	17.525 (88%)	21.795 (92%)	24.885 (93%)	26.435 (94%)	39.360 (94%)	49.730 (93%)	61.500 (93%)
Amv	720 (3%)	555 (3%)	520 (2%)	370 (1%)	565 (2%)	1.545 (4%)	3.070 (6%)	4.160 (6%)
Handhaving en toezichtlocatie	0 (0%)	30 (0%)	35 (0%)	25 (0%)	30 (0%)	30 (0%)	25 (0%)	30 (0%)
Vrijheidsbeperkende locatie (in afwachting van vertrek)	225 (1%)	205 (1%)	180 (1%)	210 (1%)	135 (0%)	130 (0%)	85 (0%)	105 (0%)
Gezinslocatie (in afwachting van vertrek)	1.685 (8%)	1.545 (8%)	1.090 (5%)	970 (4%)	920 (3%)	745 (2%)	570 (1%)	515 (1%)
Overig	95 (0%)	150 (1%)	145 (1%)	210 (1%)	165 (1%)	60 (0%)	130 (0%)	135 (0%)
Totaal	21.655 (100%)	20.010 (100%)	23.765 (100%)	26.670 (100%)	28.250 (100%)	41.865 (100%)	53.610 (100%)	66.450 (100%)

Zoals ook beschreven in de beleidscontext (1.4), zijn noodopvanglocaties en tgo's ook in 2024 veelvuldig ingezet voor het opvangen van asielmigranten. Dit type locaties vormt geen afzonderlijke opvangvorm, dus een deel van de bewoners die geteld zijn in tabel 2.2 verblijft op tgo's of noodopvanglocaties. Figuur 2.4 geeft de aandelen weer van de verschillende opvangtypes over de tijd. In 2024 bestond de gemiddelde bezetting voor 6% uit bewoners van tgo's en voor 34% uit bewoners van noodopvanglocaties. In 2024 zat dus slechts 60% van de gemiddelde bezetting in een reguliere COA-locatie. Tot en met het 2021 was het aandeel bewoners van noodopvanglocaties en tgo's in de gemiddelde bezetting klein, maximaal 4%. Daarna is dit fors gestegen: tot 20% in 2022, 36% in 2023 en 40% in 2024.

Figuur 2.3 Aandelen opvangtypes per jaar



3 Incidenten waarbij COA- en tgo-bewoners zijn betrokken

Een klein deel van de bewoners van COA- en tgo-locaties is tijdens het verblijf betrokken bij zogenoemde incidenten. COA-medewerkers registreren de incidenten die plaatsvinden op de opvanglocaties. Incidenten kunnen van verschillende aard zijn en worden door COA ook als zodanig vastgelegd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen van de COA huisregels, verstoringen van de openbare orde en (mogelijk) strafbare feiten (COA, z.d.-b). Binnen deze categorieën is er weer verschil tussen incidenten met een geringere en een grotere impact op anderen die op de COA-locatie wonen of werken (COA, 2024). In dit rapport wordt de categorie overtredingen van de huisregels buiten beschouwing gelaten.

3.1 Afbakening van dit hoofdstuk

De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de incidenten in de periode 2017 tot en met 2024 waarbij mensen 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.

Wij onderscheiden vijf typen incidenten: verbale agressie en geweld tegen personen (bijvoorbeeld schelden, dreigen met woorden), fysieke agressie en geweld tegen personen (bijvoorbeeld slaan, schoppen, trappen), non-verbale agressie en geweld tegen personen (bijvoorbeeld agressieve houding of gebaren), verbale suïcid dreiging, en zelfdestructieve acties (incl. honger- en/of dorststakingen). In dit rapport wordt de categorie overtredingen van de huisregels buiten beschouwing gelaten. Hier is in eerste instantie voor gekozen vanwege de aard van de overtredingen. Waar verstoringen van de openbare orde en (mogelijk) strafbare feiten aanwijsbaar overlastgevend zijn, omvat de categorie 'overtredingen van COA huisregels' ook gedragingen van heel andere aard zoals het niet schoonhouden van de woonruimte of het gebruik van kaarsen in de slaapkamer (COA, 2020a). Naast deze inhoudelijke reden, is er ook een meer analytische reden om overtredingen van huisregels buiten beschouwing te laten. Zo gelden op locaties van verschillende aard (bijv. een azc en een htl) ook verschillende handhaving op huisregels, wat betekent dat een overtreding op de ene locatie niet per definitie dezelfde kans heeft om geregistreerd te worden als op een ander type locatie. Tot slot was er, in ieder geval in het verleden, reden om aan te nemen dat de registratie van overtredingen van de huisregels onvolledig was, terwijl deze voor geweldsincidenten wel betrouwbaar zou zijn (COA, 2020b). Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij eerdere edities van het incidentenoverzicht is er ook in de huidige editie voor gekozen om de categorie overtredingen van huisregels buiten beschouwing te laten.

In de cijfers die hieronder gepresenteerd en beschreven worden, is ook de categorie suïcides buiten beschouwing gelaten. Een belangrijke reden daarvoor is dat de registratie van suïcides niet door het COA zelf gedaan wordt.

Naast de incidenten waarbij bewoners van COA- en tgo-locaties betrokken waren, worden er ook incidenten geregistreerd die zijn veroorzaakt door mensen die op dat

moment niet op een COA-locatie woonachtig zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mensen die zich tijdelijk tussen opvangvormen bevinden (die de COA-opvang hebben verlaten om op een later moment weer terug te keren). Ook kunnen er incidenten plaatsvinden voordat personen onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen. Hieronder valt bijvoorbeeld de periode waarin asielzoekers buiten bij het aanmeldcentrum in Ter Apel hebben gewacht. Omdat deze groepen buiten de doelgroep van het onderhavige rapport vallen, worden deze incidenten hier verder buiten beschouwing gelaten.

3.2 Door het COA geregistreerde incidenten

Tabel 3.1 laat zien dat verbale en fysieke agressie en geweld de meest voorkomende incidenten zijn in de rapportageperiode. In 2024 betrof dit respectievelijk 42% en 36% van de geregistreerde incidenten in dat jaar. Waar het aandeel fysiek geweld licht is toegenomen over de rapportageperiode (van 29% in 2017 tot 36% in 2024), zien wij een wat grotere stijging van het aandeel verbale geweldsincidenten (van 32% in 2017 naar 42% in 2024). Deze relatieve toename gaat samen met een afname van het aandeel incidenten van verbale suïcidedreiging (van 19% in 2017 naar 9% in 2024) en het aandeel zelfdestructieve acties (van 12% in 2017 naar 5% in 2024). Het aandeel non-verbale agressie en geweld is redelijk constant gebleven in de rapportageperiode.

Figuur 3.1 zet het aantal incidenten per jaar af tegen de gemiddelde bezetting in de COA- en tgo-locaties. In 2024 is er ten opzichte van 2023 een stijging van het totaalaantal incidenten van 21% (van 13.380 in 2023 naar 16.200 in 2024), terwijl de gemiddelde dagelijkse bezetting in COA- en tgo-locaties met 24% is toegenomen (van 53.610 in 2023 naar 66.450 in 2024). Vergelijken we 2024 met 2017, dan zien we dat het aantal incidenten 3,3 keer groter is en de gemiddelde bezetting 3,1 keer, wat een vergelijkbare toename is.

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

Tabel 3.1 Aantal geregistreerde incidenten per jaar uitgesplitst naar type incident

Type incident	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Agressie en geweld tegen personen verbaal ^a	1.555	32	1.945	37	2.640	41	2.750	42	2.595	41	4.035	43	5.645	42	6.880	42
Agressie en geweld tegen personen fysiek ^b	1.410	29	1.395	27	1.680	26	1.885	29	1.925	31	2.925	31	4.490	34	5.900	36
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal ^c	390	8	525	10	635	10	610	9	525	8	905	10	1.255	9	1.120	7
Verbale suïcidedreiging	940	19	870	17	1.020	16	780	12	855	14	960	10	1.245	9	1.435	9
Zelfdestructie-ve actie ^d	575	12	495	9	510	8	455	7	415	7	545	6	745	6	865	5
Totaal	4.865	100	5.230	100	6.485	100	6.480	100	6.315	100	9.370	100	13.380	100	16.200	100

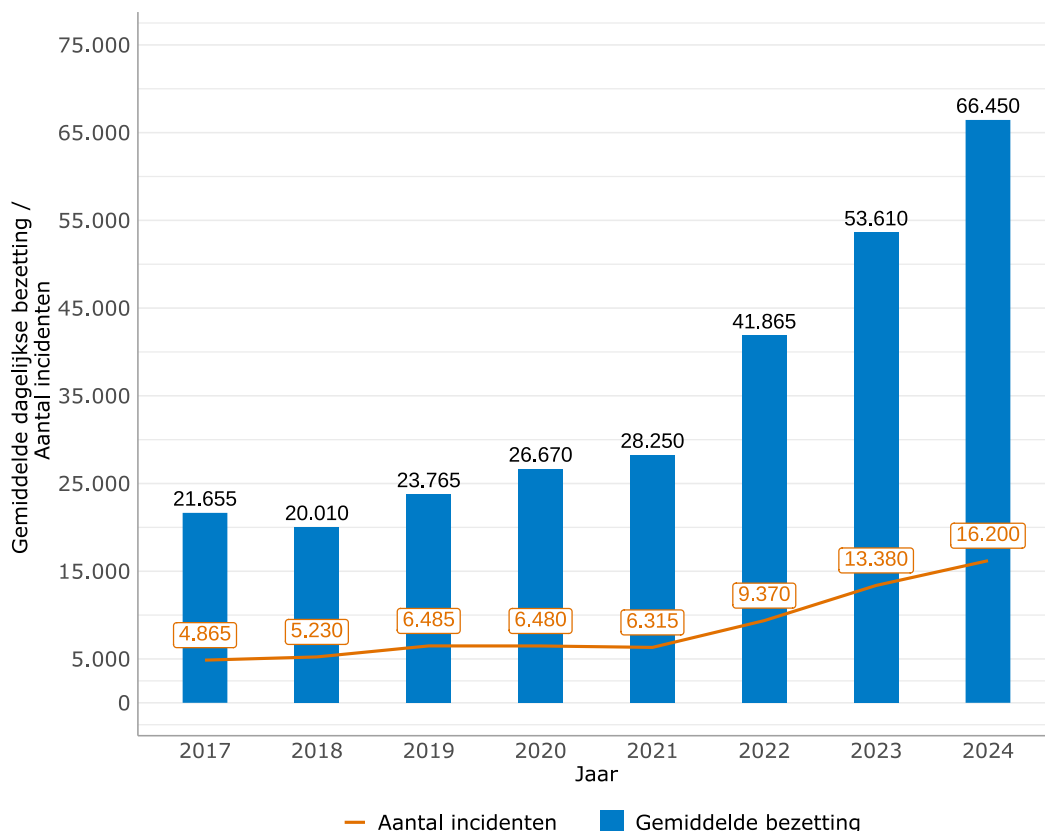
a Schelden, dreigen met woorden.

b Slaan, schoppen, trappen e.d.

c Agressieve houding of gebaren.

d Honger- en/of dorststakingen vallen onder de zelfdestructieve acties.

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



Tabel 3.2 geeft het aantal betrokkenen bij incidenten per jaar weer naar type locatie. Hierbij is uitgegaan van de verblijfslocatie van de betrokkenen bij een incident. Omdat een incident meerdere betrokkenen kan hebben, wijken de kolomtotalen in de tabel af van die in de tabel met incidenten op jaarbasis (tabel 3.1). In lijn met het feit dat de categorie 'asielprocedure' de grootste bezetting kent (zie ook tabel 2.2 over gemiddelde bezetting 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 62% in 2024. Bekijken we deze categorie meer in detail, dan zien we dat het grootste deel van de betrokkenen op een azc verbleven: 32% van het totaal aantal betrokkenen in 2024 en 51% van de betrokkenen op een opvangvorm binnen de asielprocedure. Dit is ook het type opvang met de hoogste gemiddelde bezetting in dat jaar.

Opvallend is het hoge aantal betrokkenen onder bewoners van amv-locaties. Hoewel het relatieve aandeel sterk is afgenomen tussen 2017 en 2022 (van 35% tot 25%), zien we een stijging tot 31% in 2023 en tot 36% in 2024. Het aandeel betrokkenen dat op een amv-locatie verbleef was dus meer dan een derde, terwijl slechts 6% van de gemiddelde bezetting in 2024 voor rekening van deze opvangvorm kwam (zie tabel 2.2 in sectie 2.2). Overigens is ook de kans dat incidenten door bewoners van amv-locaties worden geregistreerd groter dan voor andere opvangvormen, omdat er intensievere begeleiding op de locaties aanwezig is (cf. Kruize & Gruter, 2022). Een vergelijkbare situatie geldt op de locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl). Hoewel

de gemiddelde bezetting op deze locaties in het niet valt bij die van de standaard asielprocedure, zijn bewoners van deze locaties relatief vaak betrokken bij incidenten. Behalve dat er sprake is van verscherpt toezicht op deze locaties, heeft dit mogelijk ook te maken met de (demografische) samenstelling van de bewoners van amv-locaties en locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl; zie bijlage 3 voor meer toelichting over het asielproces en de opvanglocaties).

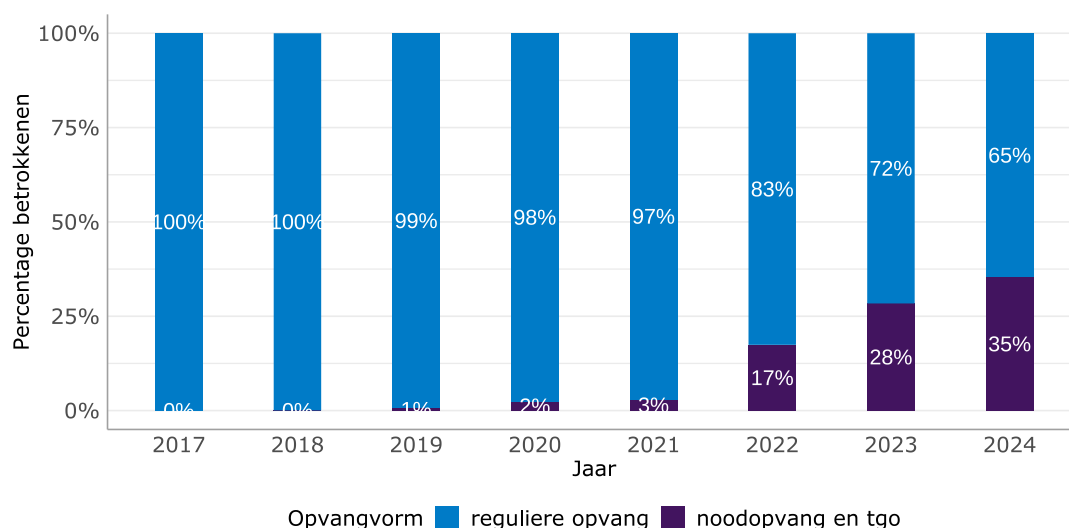
Tabel 3.2 Aantal betrokkenen bij incidenten per jaar uitgesplitst naar opvangvorm van de betrokkene ten tijde van het incident^a

Type incidenten	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Asielprocedure	4.155	58	4.600	61	6.005	65	6.620	69	6.600	72	9.850	71	13.330	67	16.485	62
Handhaving en toezichtlocatie	20	0	600	8	660	7	225	2	245	3	290	2	225	1	255	1
Vrijheidsbeperkende locatie (in afwachting van vertrek)	125	2	120	2	90	1	80	1	50	1	85	1	45	0	95	0
Gezinslocatie (in afwachting van vertrek)	320	4	255	3	180	2	230	2	145	2	165	1	80	0	95	0
Amv	2.510	35	1.910	25	2.255	24	2.435	25	2.125	23	3.425	25	6.160	31	9.535	36
Overig	0	0	10	0	35	0	70	1	35	0	0	0	5	0	15	0
Totaal	7.125	100	7.495	100	9.225	100	9.660	100	9.200	100	13.820	100	19.855	100	26.480	100

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

In 2024 is de bezetting van de noodopvang- en tgo-locaties flink gestegen naar 40% van de gemiddelde bezetting. Vanuit deze locaties zijn in 2024 9.360 betrokkenen geregistreerd, dit betreft ongeveer 35% van alle betrokkenen bij incidenten (figuur 3.2). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de hier gerapporteerde cijfers zijn gebaseerd op de incidentenregistraties van het COA (zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2). Omdat tgo's onder de verantwoordelijkheid vallen van gemeenten, die geen toegang hebben tot het registratiesysteem van COA, is het aannemelijk dat er sprake is van onderrapportage van het daadwerkelijke aantal plaatsgevonden incidenten op dit type locaties. Hier gerapporteerde incidenten op dit type locaties zijn geregistreerd door COA-medewerkers ter plaatse of bij overplaatsing naar een COA-locatie. Betrokkenen bij incidenten die plaatsgevonden hebben op noodopvang- of tgo-locaties zijn meegeteld in de aantallen in tabel 3.2.

Figuur 3.2 Aandeel betrokkenen bij incidenten uitgesplitst naar opvangvorm



Noot: Omdat per jaar minder dan 1% van de betrokkenen op een tgo-locatie verbleef, hebben we deze locatie samengevoegd met de noodopvanglocaties.

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, 2024). Hierbij past een inzet van maatregelen die in beginsel uitgaat van het gedrag van de bewoner: 'Bij het interveniëren op overlastgevend gedrag staat bij het COA de begeleiding centraal en kiest het COA in eerste instantie voor interventies die het gedrag beïnvloeden. Pas als die interventies geen gewenst effect hebben wordt overgegaan op maatregelen die een prikkel moeten zijn om het gedrag alsnog te veranderen' (ibid., p. 3). Als het gedrag van een COA-bewoner echter een gevaar vormt voor anderen, worden maatregelen ingezet waarbij niet het gedrag van de bewoner maar de veiligheid van derden centraal staat (ibid.).

Afhankelijk van de aard van een incident kan het COA-personeel verschillende maatregelen treffen. Hierbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen 1) alternatieve maatregelen, zoals een correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel; 2) maatregelen die een tijdelijke inhouding van leefgeld of voorzieningen inhouden (zogenoemde rov-maatregelen⁵); en 3) maatregelen waarbij mensen onder verscherpt toezicht worden geplaatst (dus op een htl of ebtI) (COA, 2024). Hierbij geldt dat deze eerstgenoemde maatregelen ingezet worden voor incidenten met geringe impact, terwijl overplaatsing naar een htl een maatregel is voor incidenten van de ernstigste soort of een opeenstapeling van meerdere ernstige incidenten.

Tabel 3.3 laat zien dat het COA in 2024 12.060 keer een maatregel heeft opgelegd naar aanleiding van een van de 16.200 incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport (Tabel 3.1). In sommige gevallen heeft er dus een incident plaatsgevonden waarbij geen maatregel is opgelegd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in het geval van meerdere opeenvolgende incidenten of als het niet passend is om een maatregel op te leggen (bijvoorbeeld in het geval van een zelfdestructieve actie of vanwege de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene). Ook het omgekeerde kan voorkomen: bij sommige incidenten worden meerdere maatregelen opgelegd (bijv. als er sprake is van verschillende betrokkenen). Er is dus naast de inhoudelijke relatie tussen geregistreerde incidenten en maatregelen, geen een-op-een getalsmatig verband (COA, persoonlijke communicatie, 22 maart 2022).

Tabel 3.3 laat zien dat de opgelegde maatregel in 2024 in 61% van de gevallen een alternatieve maatregel betrof. Overplaatsing van iemand naar de htl gebeurt in 1% van de gevallen in 2024, terwijl dit in 2018 (het eerste jaar dat de ebtI volledig open was) 11% was. Het lage aantal ebtI-maatregelen in 2017 is hoogstwaarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de ebtI pas eind 2017 werd geopend en is dus niet gerelateerd aan de ernst van overtredingen in dat jaar. We concluderen dat het COA relatief gezien steeds minder vaak de strengste maatregel oplegt. In absolute zin is het aantal plaatsingen op de htl redelijk constant over de jaren, met een lichte daling tussen 2023 en 2024.

Het aantal opgelegde maatregelen is in 2024 met 37% toegenomen in vergelijking met 2023. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2024. 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 is 5,4 keer hoger dan in het begin van de rapportageperiode, terwijl het aantal geregistreerde incidenten in die periode slechts 3,3 keer groter werd (tabel 3.1). Dit is een indicatie dat de manier waarop COA-medewerkers omgaan met incidenten is veranderd in de afgelopen jaren.

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

Tabel 3.3 Aantal opgelegde maatregelen per jaar uitgesplitst naar type maatregel

Type maatregel	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alternatieve maatregel ^a	1.055	48	1.025	45	1.455	48	1.905	50	1.955	50	3.100	54	4.880	55	7.395	61
Glo-/rov-maatregel ^b	1.155	52	1.025	45	1.315	44	1.685	44	1.775	45	2.455	42	3.710	42	4.490	37
Ebtl- en htl-maatregel ^c	5	0	245	11	250	8	215	6	210	5	225	4	225	3	170	1
Totaal	2.215	100	2.290	100	3.020	100	3.805	100	3.940	100	5.775	100	8.815	100	12.060	100

a Alternatieve maatregelen: correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel.

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

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

In lijn met de intenties achter het maatregelenbeleid lijken er verschillen te zijn in de maatregelen die worden opgelegd na de verschillende types incidenten, zoals weergegeven in tabel 3.4. Bij gerapporteerde zelfdestructieve acties en verbale suïcidedreiging is dit in de regel een alternatieve maatregel (respectievelijk 74% en 87% van de opgelegde maatregelen na dit type incidenten). Het is belangrijk te benadrukken dat in het merendeel van de gevallen geen maatregel volgt na een verbale suïcidedreiging of zelfdestructieve actie (Noyon et al., 2023, p. 33). Wanneer wel een maatregel wordt opgelegd, is dit meestal een alternatieve maatregel, zoals weergegeven in tabel 3.4. Ook in het geval van verbaal en non-verbaal geweld worden vaak alternatieve maatregelen opgelegd (respectievelijk 57% en 55%) maar bij deze incidenten zien we ook veel inhoudingen van verstrekkingen (rond 41% voor beide types incidenten). In het geval van fysiek geweld is het aandeel alternatieve maatregelen iets hoger dan het aandeel inhoudingen van verstrekkingen (51% en 44%). Het percentage van ebtl/htl-maatregelen is het hoogst voor dit type incidenten en voor zelfdestructieve acties (5%). Overigens is het aantal maatregelen dat wordt opgelegd na zelfdestructieve acties met 535 (van de 41.960) in de totale rapportageperiode beperkt.

Tabel 3.4 Percentage opgelegde maatregelen uitgesplitst naar type incident in 2017-2024^a

Type incident	Alternatieve maatregel %	Glo-/rov-maatregel ^b %	Ebtl- en htl-maatregel %	Totaal %
Agressie en geweld tegen personen fysiek	51%	44%	5%	100%
Agressie en geweld tegen personen verbaal	57%	40%	2%	100%
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal	55%	42%	3%	100%
Zelfdestructieve actie	74%	22%	5%	100%
Verbale suïcidedreiging	87%	12%	1%	100%
Totaal	54%	42%	4%	100%

a De percentages per rij tellen niet per definitie op tot 100% omdat de gerapporteerde percentages zijn afgerond op hele getallen.

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

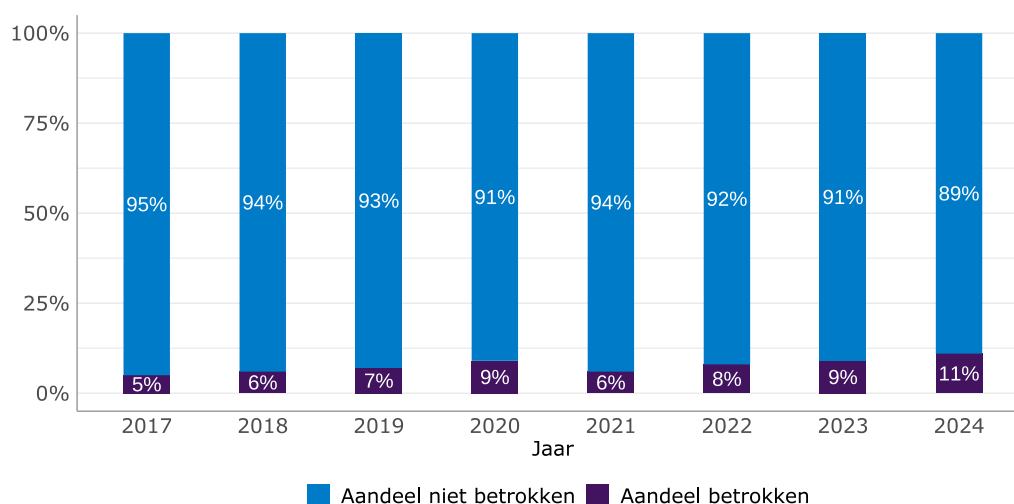
3.4 Personen van wie het COA een incident registreerde

Onder de circa 312.000 unieke asielzoekers en statushouders die in de periode van 2017 tot en met 2024 op enig moment op COA- en tgo-locaties verbleven, zijn in totaal ongeveer 37.000 unieke betrokkenen bij incidenten geregistreerd; de som van afzonderlijke jaren is ongeveer 45.000, omdat sommige betrokkenen in meerdere jaren bij incidenten betrokken waren.

Dit hoofdstuk gaat over unieke personen die in de rapportageperiode betrokken waren bij fysieke, verbale of non-verbale agressie en geweldsincidenten (tabel 3.1). Het gaat hier niet om personen die als slachtoffer bij deze incidenten betrokken waren (zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2). Dit betreft ook alleen betrokkenen bij incidenten met betrekking tot agressie en geweld, en geen mensen die 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 kunnen ook (emotionele) overlast voor anderen veroorzaken maar de intentie en oorzaak van deze acties is per definitie geheel anders.

Figuur 3.3 toont het relatieve aandeel unieke betrokkenen uitgesplitst per jaar. We zien een kleine toename onder de doelgroep van 9% in 2023 naar 11% in 2024. Dat betekent dat 11% van de COA- en tgo-bewoners in 2024 betrokken was bij een of meerdere agressie en geweldsincidenten, in 2023 was dit nog 9% (en in 2017 5%).

Figuur 3.3 Aandeel unieke betrokkenen bij incidenten (agressie en geweld tegen personen) per jaar



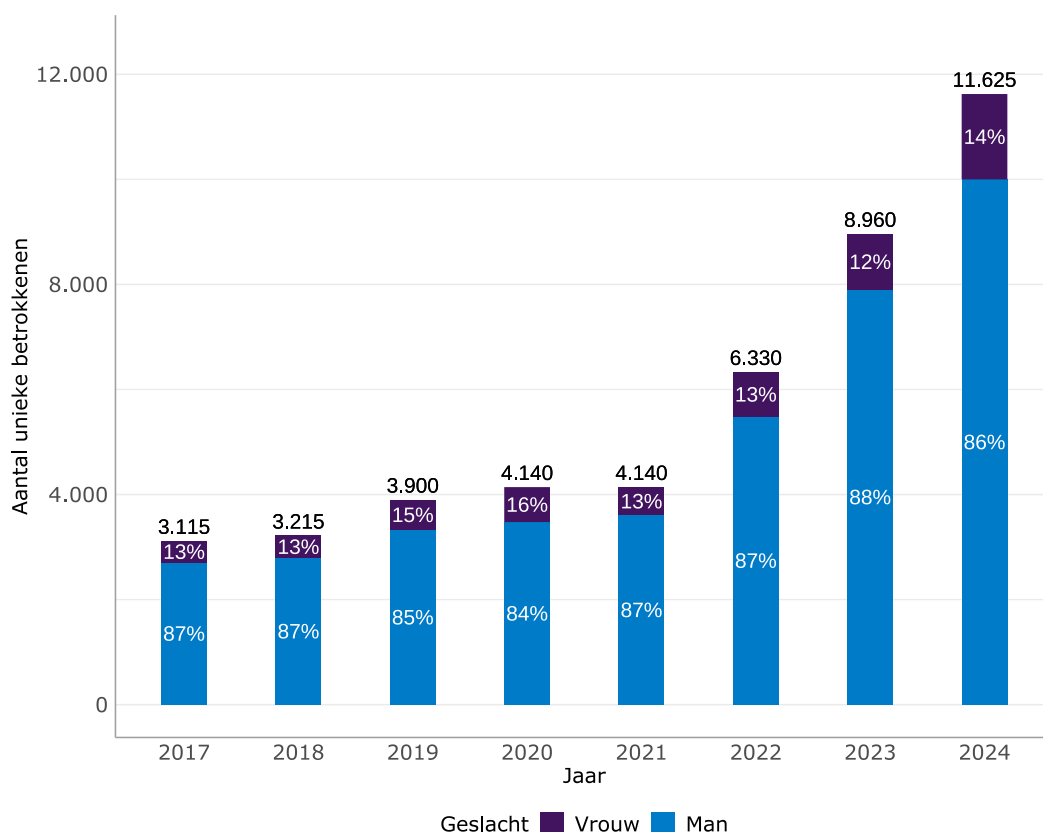
Noot: alleen betrokkenen bij fysieke, verbale of non-verbale agressie en geweldsincidenten zijn meegenomen. Personen die als slachtoffer bij deze incidenten betrokken zijn en mensen die zelfdestructieve acties hebben uitgevoerd of verbale suïcidedreigingen hebben geuit, zijn niet meegeteld.

Figuur 3.4 geeft het verloop weer van het aantal unieke betrokkenen per jaar bij deze types incidenten. Met 3.115 unieke betrokkenen in 2017 versus 11.625 in 2024 is er een flinke toename in het aantal unieke betrokkenen per jaar sinds het begin van de

rapportageperiode (3,7 keer zo veel). De gemiddelde bezetting werd in die periode 3,1 keer zo groot. Ten opzichte van 2023 is het aantal unieke betrokkenen met 30% toegenomen (van 8.960 naar 11.625), terwijl de jaarlijkse bezetting (het aantal unieke personen) met 8% steeg (figuur 2.1) en de gemiddelde dagelijkse bezetting met 24% (tabel 2.2).

Zoals figuur 3.4 laat zien, zijn de meeste betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten in de hele rapportageperiode mannen. In 2024 bedraagt het aandeel mannen 86%. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (71% in 2024, zie 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: 13% van de mannen op een COA-locatie was in 2024 betrokken bij een incident, tegenover 5% van de vrouwen.

Figuur 3.4 Aantal unieke betrokkenen bij incidenten (agressie en geweld tegen personen) per jaar uitgesplitst naar geslacht^a



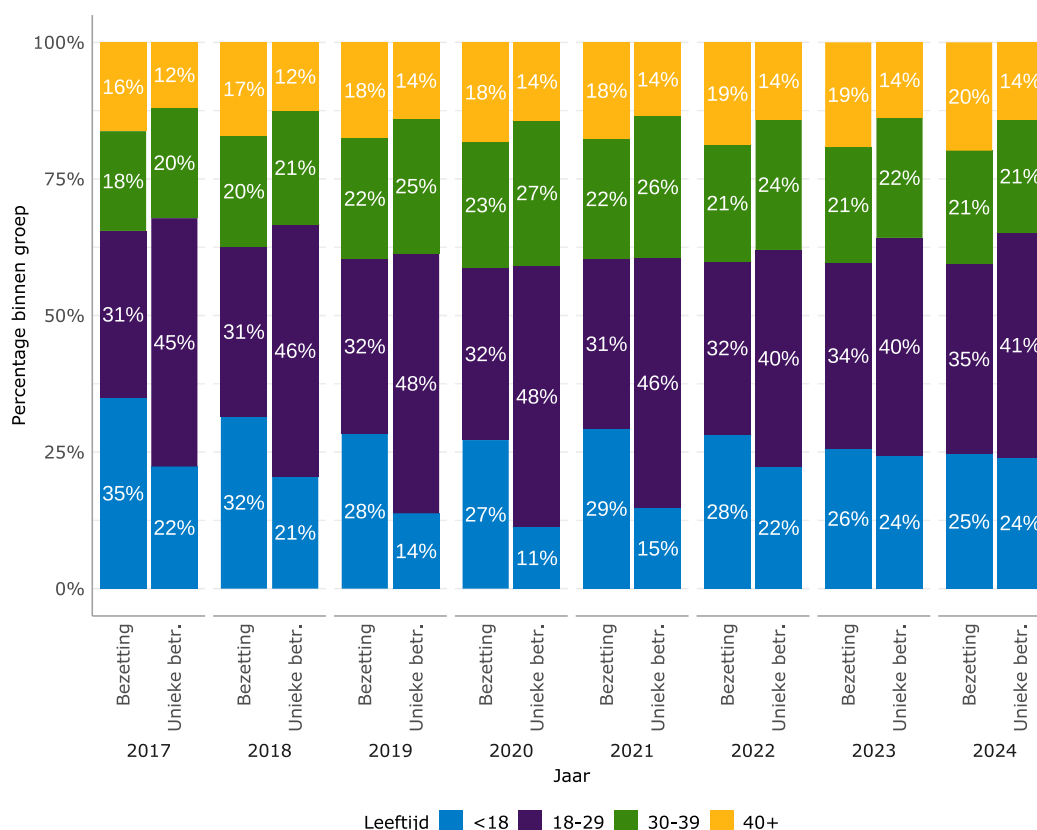
^a Het gaat hier om personen die niet als slachtoffer betrokken zijn. Dit betreft ook alleen betrokkenen bij de genoemde types incidenten, en geen mensen die zelfdestructieve acties hebben uitgevoerd of verbale suïcidedreigingen hebben geuit.

Noot: Het verschil in het aantal unieke betrokkenen ten opzichte van de voorgaande editie is te wijten aan een na-ijl effect (i.e. het updaten van gegevens van voorgaande jaren met terugwerkende kracht). Zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2.

Ook voor wat betreft leeftijd zien we een duidelijk patroon onder betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten. Figuur 3.5 laat zien dat 41% van de COA-bewoners

die bij een incident betrokken zijn tussen de 18 en 29 jaar oud is en dat ongeveer een kwart jonger is dan 18 in 2024. Deze leeftijdsgroepen, die samen goed zijn voor 60% van de bezetting, vormen met 65% een vergelijkbaar aandeel van de groep unieke betrokkenen in 2024.

Figuur 3.5 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar

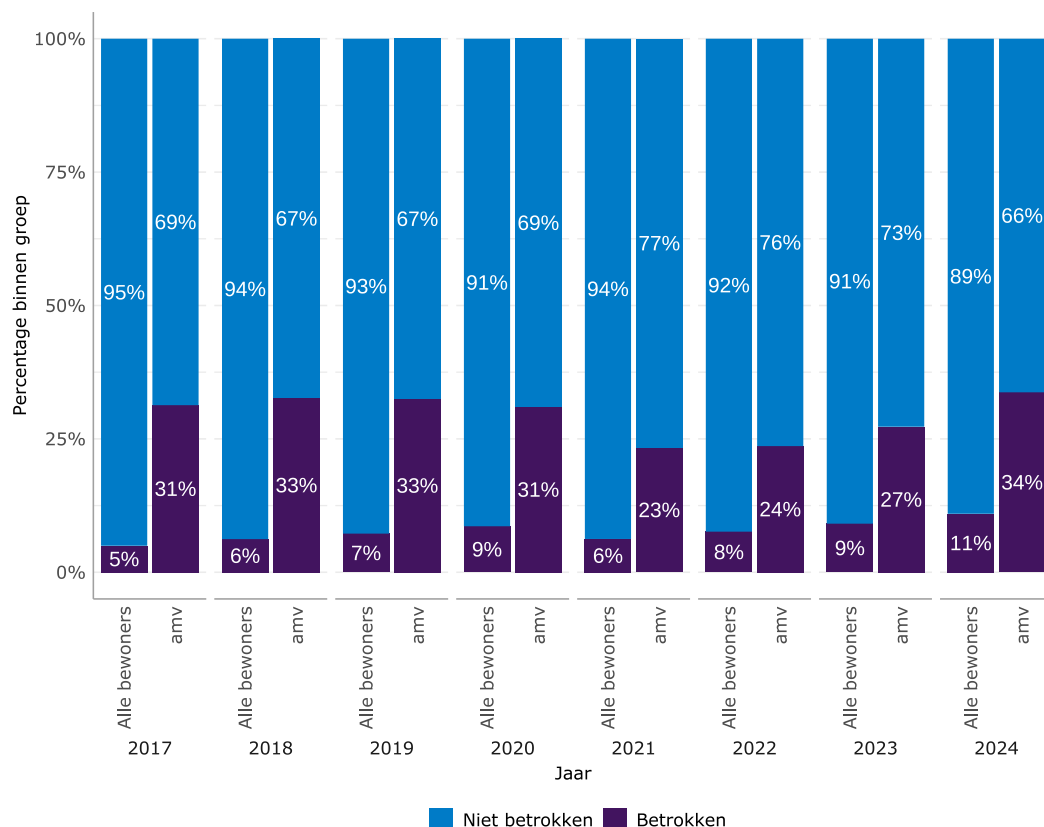


Ongeveer een kwart (26%) van de unieke betrokkenen bij incidenten zijn alleenstaande minderjarigen⁶. Dit is vergelijkbaar met 2023, toen het ging om 24%. Aangezien amv's slechts 8% van de totale groep COA-bewoners uitmaken, kunnen we spreken van een oververtegenwoordiging. Zoals weergegeven in figuur 3.6 was 34% van de amv's in 2024 betrokken bij een incident. Het ging hierbij met name om fysieke (46%) en verbale (37%) agressie en geweld tegen personen. Ten opzichte van de totale groep COA-bewoners, waarvan 11% betrokken was bij een agressie- of geweldsincident, ligt het aandeel betrokkenen onder amv's hoger. De reden voor deze oververtegenwoordiging is op basis van deze gegevens niet vast te stellen. Een mogelijke verklaring is dat er meer toezicht is op amv-locaties, waardoor incidenten vaker worden opgemerkt en geregistreerd. Andere mogelijkheden liggen in de

⁶ Het is belangrijk om hier op te merken dat mensen als amv worden aangemerkt in de data als zij op enig moment gedurende het jaar een amv-procedure hadden lopen. Dit betekent dat ook als zij gedurende het jaar meerderjarig worden (en dus geen amv meer zijn), zij in figuur 3.6 als amv worden geteld. De leeftijd in figuur 3.5 daarentegen is berekend door het verschil te berekenen tussen het geboortjaar en het referentiejaar. Het is dus mogelijk dat ook betrokkenen die pas later in het jaar 18 worden al bij de volwassenen worden meegerekend. Het is niet mogelijk om op basis van de gegevens in figuur 3.5 en 3.6 uitspraken te doen over het aandeel amv's onder minderjarige betrokkenen omdat de leeftijdscategorieën niet met elkaar te vergelijken zijn.

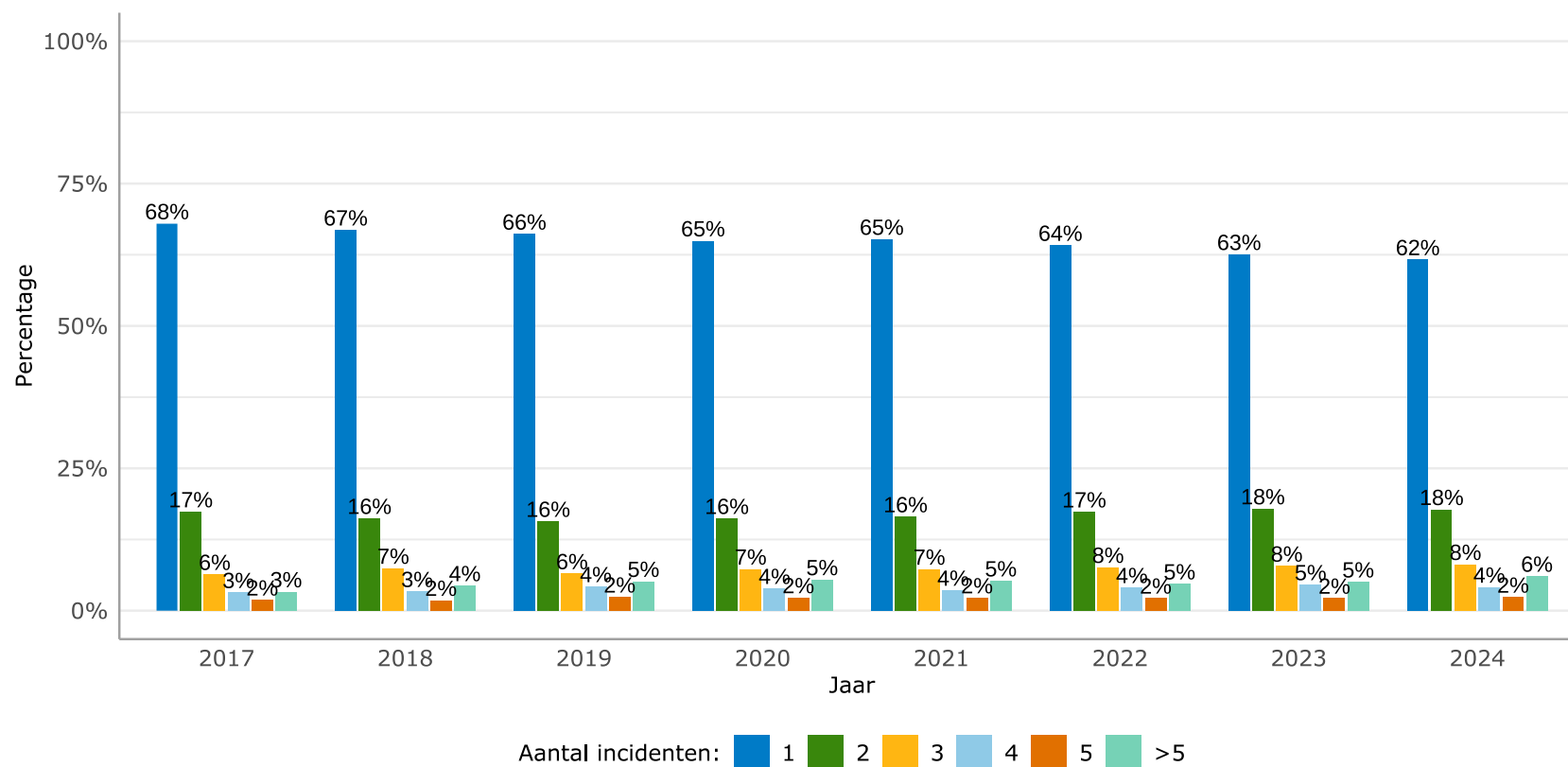
achtergrondkenmerken van de groep amv's of in de omstandigheden op de opvanglocatie (zie ook de discussie over verdachtenregistraties onder amv's in sectie 4.2).

Figuur 3.6 Het aandeel unieke betrokkenen bij incidenten onder alle COA-bewoners en amv's



Voor elk jaar binnen de rapportageperiode geldt dat grofweg twee derde van de unieke betrokkenen bij slechts één agressie- of geweldsincident betrokken was binnen dat jaar (zie figuur 3.7). Van de unieke betrokkenen was 18% bij twee incidenten betrokken. Daarnaast is er een groep (6%) die bij meer dan vijf van dit soort incidenten betrokken was binnen het kalenderjaar. Overigens ligt het aantal personen dat wordt verdacht van meer dan één incident gedurende zijn/haar gehele verblijf op een COA-locatie hoger, omdat in dit rapport wordt uitgegaan van het aantal unieke personen per kalenderjaar (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2), terwijl eenzelfde persoon ook in meerdere jaren betrokken kan zijn bij een incident.

Figuur 3.7 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 11.625 unieke betrokkenen bij agressie en geweldsincidenten in 2024 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 2024 40% van de unieke betrokkenen Syrisch. Ook waren er veel betrokkenen bij enkele andere nationaliteiten zoals Eritrese (7%), Somalische (6%) en Algerijnse (5%).

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 tgo-locaties over de gehele rapportageperiode. Deze oververtegenwoordiging van Syriërs binnen de doelgroep vertaalt zich in het relatief hoge aandeel incidenten met Syrische betrokkenen. Zetten we het aantal betrokken personen echter af tegen de totale groep Syrische bewoners van COA- en tgo-locaties in 2024, dan zien we dat 11% van de Syriërs op COA- en tgo-locaties in 2024 betrokken was bij een incident (zie de laatste kolom van tabel 3.5). Dit is vergelijkbaar met het gemiddelde aandeel betrokkenen in 2024 (11%).

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak betrokken zijn bij incidenten. Zo is 32% van de Algerijnse, 31% van de Tunesische en 28% van de Marokkaanse bewoners betrokken bij tenminste één incident in 2024. Hoewel de precieze percentages wisselen van jaar tot jaar zien we dat deze nationaliteiten in (bijna) de hele rapportageperiode steeds hoge aandelen kennen van betrokkenen bij een incident. Ook onder Gambiaanse (21%), Nigeriaanse (18%), Soedanese (16%), Eritrese (15%) en Somalische (14%) bewoners van COA- en tgo-locaties nemen we in 2024 een bovengemiddeld aandeel betrokkenen bij incidenten waar binnen de nationaliteitsgroep.

Tabel 3.5 Aantal unieke betrokkenen bij agressie en geweldsincidenten per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke betrokkenen t.o.v. alle betrokkenen en de totale omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2024^a

Nationaliteit	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024 % totaal	2024 % t.o.v. nationaliteit
Syrische	495	380	405	610	805	2.095	3.335	4.600	40	11
Eritrese	345	335	185	150	150	330	625	860	7	15
Somalische	40	35	55	60	115	310	490	650	6	14
Algerijnse	215	320	395	360	455	540	835	590	5	32
Nigeriaanse	35	85	400	475	390	355	350	490	4	18
Jemenitische	10	15	55	65	60	255	420	430	4	8
Turkse	20	25	40	50	35	85	205	340	3	5
Iraakse	260	205	190	165	145	150	195	330	3	6
Marokkaanse	310	340	475	460	495	360	365	300	3	28
Onbekend	20	25	35	30	50	90	130	290	2	12
Soedanese	70	65	50	55	40	55	110	250	2	16
Iraanse	160	155	240	255	200	185	170	230	2	8
Gambiaanse	25	55	110	155	130	115	115	185	2	21
Tunesische	45	105	95	90	115	115	200	180	2	31
Afghaanse	370	240	135	135	115	240	150	145	1	7
Overige	695	835	1.040	1.025	840	1.055	1.270	1.755	15	
Totaal	3.115	3.220	3.900	4.140	4.140	6.330	8.960	11.625	100	

a De vijftien meest voorkomende nationaliteiten op de basis van het aantal incidenten in 2024 worden hier getoond.

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 eerdergenoemde oververtegenwoordigde nationaliteiten kennen bijzonder hoge aandelen mannen. Zoals weergegeven in figuur 2.1 in hoofdstuk 2, bestaat de doelgroep in 2024 voor 71% uit mannen. Als wij de relevante groepen nader bekijken, zien we dat het aandeel mannen hoger ligt dan gemiddeld. Dit geldt voor 96% van de Algerijnse, 89% van de Tunesische en 91% van de Marokkaanse COA-bewoners. Daarnaast zien we dat het percentage jongvolwassenen relatief hoog is onder een aantal van de genoemde nationaliteiten. Waar 35% van de gehele doelgroep in 2024 tussen de 18 en 29 jaar oud is (zie figuur 2.2 in hoofdstuk 2), geldt dit voor 54% van de Algerijnse, 52% van de Tunesische en 57% van de Marokkaanse bewoners van COA- en tgo-locaties. Aangezien mannen en jongvolwassenen, zoals eerder besproken, vaker betrokken zijn bij incidenten dan vrouwen en andere leeftijdsgroepen, is de demografische samenstelling van deze nationaliteitsgroepen een mogelijke verklaring voor hun oververtegenwoordiging onder de betrokkenen bij incidenten. In een verdiepende studie is gevonden dat ook het inwilligingspercentage de variatie in het aantal incidenten tussen nationaliteiten deels verklaart (Noyon et al., 2024a).

4 Misdrijven waarvan COA- en tgo-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 mensen die in de periode 2017 tot en met 2024 op specifieke types COA-locaties inclusief tgo-locaties verbleven (zie hoofdstuk 2) en die gedurende dit verblijf verdachte zijn geweest van één of meerdere misdrijven. Misdrijven die gepleegd zijn voorafgaand aan of volgend op een verblijf of tussen verschillende verblijven door vallen dus buiten de scope. Hierdoor is het mogelijk een betere vergelijking met de incidenten te maken, die immers ook alleen in beeld komen als iemand op een COA-locatie verblijft. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden. De Nederlandse strafrechtketen wordt verder toegelicht in bijlage 4.

4.1 Door de politie geregistreerde verdachten

De geregistreerde criminaliteit bestaat uit alle misdrijven die door de politie worden vastgelegd (in een zogenoemd proces-verbaal). Bij een deel van deze misdrijven wordt er een (of meerdere) verdachte(n) gevonden. Naast het aantal geregistreerde misdrijven is ook het aantal registraties van verdachten een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Moolenaar, 2024). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, dan zijn er meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-een relatie tussen misdrijven en verdachtenregistraties. Het totale aantal aan registraties van verdachten is hoger dan het aantal unieke verdachten, omdat een persoon verdachte kan zijn van meer dan één misdrijf. Het totaalaantal geregistreerde misdrijven (met en zonder verdachte) is bekend maar het is niet duidelijk welk aandeel voor rekening komt van asielmigranten, 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.

Ten opzichte van 2023 en 2022 daalde in 2024 het aantal registraties van verdachten waarbij de verdachte woonachtig was op een COA- of tgo-locatie (zie tabel 4.1). Er werden in 2024 5.875 misdrijven geregistreerd waarbij een COA-bewoner verdachte was, ten opzichte van 6.755 in 2023 (en 5.960 in 2022). Dit is opvallend gezien de stijging in het aantal unieke personen dat werd opgevangen in 2024. Voor de algemene Nederlandse bevolking werden over 2023⁷ in totaal ongeveer 257.000 geregistreerde verdachten gerapporteerd (Kessels, 2024). Het aandeel hierin van de COA- en tgo-bewoners (6.755 in 2023) is 2,6%.

⁷ De cijfers over misdrijven voor 2024 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2023 zoals gepubliceerd in Moolenaar (2024).

Zoals weergegeven in tabel 4.1 gaat het hierbij vooral om vermogensmisdrijven. In 2024 betrof dit 68% van het totaal aantal registraties. Het overgrote deel van de geregistreerde vermogensmisdrijven (61% van het totaal) betreft diefstal/verduistering en inbraak, de grootste subgroep binnen deze categorie is winkeldiefstal (38% van het totaal). De daaropvolgende categorieën zijn geweld (14%) en vernieling/openbare orde/openbaar gezag (13%). Levensmisdrijven vormen ongeveer 1% van het totaal aantal registraties. Hier geldt dat het over de gehele rapportageperiode voornamelijk om pogingen gaat; in 3% van de gevallen gaat het om een voltooid delict. Bij alle andere categorieën (anders dan levensmisdrijven) gaat het hoofdzakelijk om voltooide delicten. Het aandeel voltooide levensdelicten ligt lager dan in eerdere jaren. In absolute zin gaat het in 2024 om minder dan 5 voltooide levensdelicten, en voor de gehele rapportageperiode in totaal minder dan 15.

In 2023 was het aandeel geregistreerde verdachten van vermogensmisdrijven in de algemene Nederlandse bevolking (inclusief COA-bewoners) 35% van alle verdachten. Onder verdachte COA-bewoners was dit in 2023 74%. Het aandeel verdachten van vermogensmisdrijven lag in 2023 dus een stuk hoger onder verdachte COA-bewoners dan onder andere verdachten. Wel is het aandeel verdachten van vermogensmisdrijven onder COA-bewoners in 2024 gedaald ten opzichte van een jaar eerder, van 74% naar 68%. Ook in absolute zin is sprake van een afname van het aantal verdachten van vermogensmisdrijven. Het is niet duidelijk waar deze afname aan te wijten is. Ook onder de algemene Nederlandse bevolking nam het aantal geregistreerde winkeldiefstallen af in 2024 (Politie, 2025). De aandelen voor geweldsmisdrijven en vernieling/openbare orde/gezag onder COA-bewoners veranderden niet noemenswaardig ten opzichte van 2023 en waren in dat jaar vergelijkbaar met die onder de algemene Nederlandse bevolking (Kessels, 2024).

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

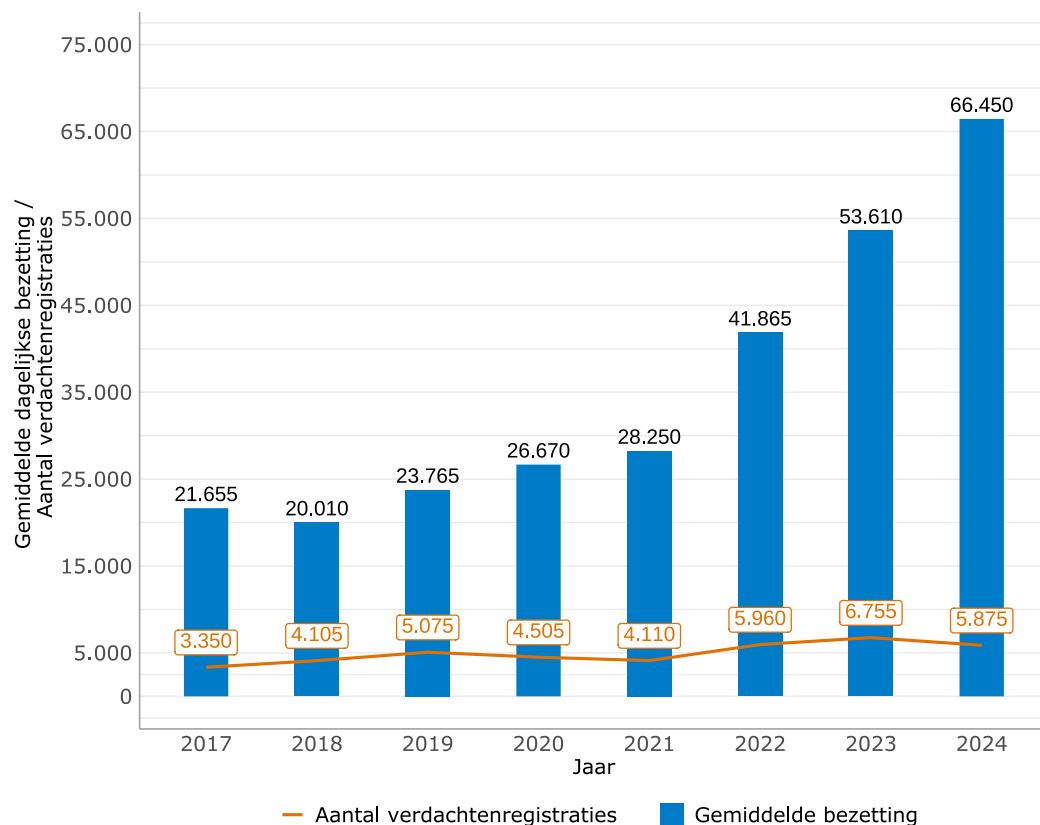
Delictcategorie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vermogensmisdrijven	2.170	3.000	3.950	3.330	3.020	4.610	5.000	4.010
Diefstal/verduistering en inbraak	2.000	2.830	3.720	3.075	2.795	4.195	4.490	3.595
Bedrog	0	0	0	0	0	0	0	5
Valsheidsmisdrijven	15	15	20	25	25	25	45	45
Heling	145	150	205	195	185	375	455	350
Afpersing en afdreiging	5	0	5	0	0	0	5	0
Witwassen	5	5	5	35	15	15	5	10
Vernieling/openbare orde/openbaar gezag	465	470	460	445	415	490	675	760
Vernieling en beschadiging	180	215	210	215	195	190	270	300
Openbare orde misdrijf	185	165	170	150	145	195	280	335
Brandstichting/ontploffing	25	10	15	10	10	5	15	20
Openbaar gezag misdrijf	75	75	65	70	65	100	110	110
Geweld	585	525	520	545	535	660	815	815
Mishandeling	320	250	255	300	270	345	420	430
Bedreiging en stalking	190	195	170	185	175	180	230	215
Seksueel misdrijf	45	50	65	30	45	90	100	85
Levensmisdrijf ^b	25	25	25	30	40	40	55	75
Vrijheidsbeneming/gijzeling	0	0	0	0	0	0	0	5
Mensenhandel	0	0	5	0	5	0	0	0
Geweldsmisdrijf (overig)	5	0	0	0	0	0	5	0
Overige misdrijven wetboek van Strafrecht	60	65	80	95	80	100	115	90
Wegenverkeerswet	15	5	15	25	15	25	35	65
Opiumwet	25	20	35	35	25	35	60	70
Wapens en munitie	20	15	10	30	25	40	45	65
Overige wetten	5	5	0	5	0	0	5	5
Totaal	3.350	4.105	5.075	4.505	4.110	5.960	6.755	5.875

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

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

We kijken hoe het aantal registraties van verdachten zich verhoudt tot de gemiddelde bezetting (figuur 4.1). In 2024 nam de gemiddelde bezetting in de COA-locaties toe met 24% ten opzichte van 2023. Het aantal registraties van verdachten nam voor deze periode af met 13% (van 6.755 in 2023 naar 5.875 in 2024). Vergelijken we 2024 met 2017 dan zien we dat het aantal registraties van verdachten toenam met 76% terwijl de gemiddelde bezetting drie keer zo groot werd (een toename van 207%). Zowel over de periode als geheel als over het meest recente jaar geldt dat de stijging van het aantal registraties van verdachten kleiner is dan de stijging van de gemiddelde bezetting – in het meest recente jaar spreken we zelfs van een afname. Ook voor de jaren 2020 en 2021 is een afname van het aantal registraties van verdachten te zien, mogelijk gerelateerd aan COVID-19.

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 2024 op 74%. 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 (28% van het totaal aantal registraties van verdachten in 2024 en 38% binnen de categorie asielprocedure). Dit is ook het type opvang met de hoogste gemiddelde bezetting in dat jaar.

In 2024 ging het in 24% van de registraties van verdachten om bewoners van amv-locaties, terwijl slechts 6% van de gemiddelde bezetting in dat jaar voor rekening van deze opvangvorm kwam. In 2023 ging dat om respectievelijk 12% en 6%. Zoals uitgebreider beschreven in sectie 4.2, worden amv's relatief vaker verdacht van misdrijven dan de totale groep COA-bewoners. Ook bewoners van locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl) worden relatief vaak als verdachte geregistreerd, hoewel de gemiddelde bezetting op deze locaties in het niet valt bij die van de standaard asielprocedure. Mogelijk heeft dit te maken met de problematiek van de personen die hier verblijven. Zoals toegelicht in bijlage 3, worden alleen overlastgevende asielzoekers op een ebt/htl gehuisvest. In absolute zin gaat het om kleine aantallen.

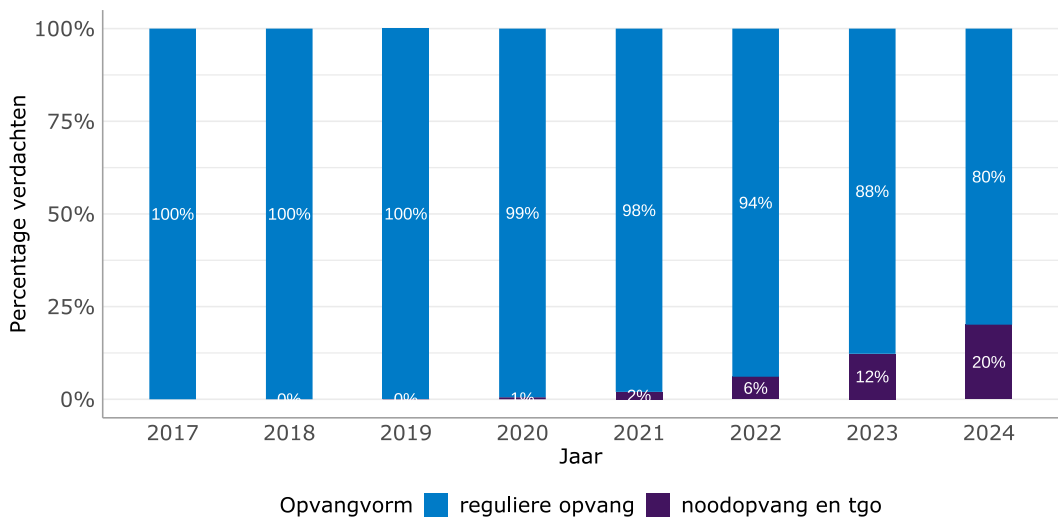
**Tabel 4.2 Aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar
uitgesplitst naar opvangvorm van de verdachte ten tijde van het
misdrijf**

Opvangvorm	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Amv	435	685	1.040	950	590	605	780	1.425
Asielprocedure	2.800	3.080	3.775	3.435	3.420	5.210	5.855	4.325
Handhaving en toezichtlocatie	0	200	210	50	65	60	35	35
Vrijheidsbeperkende locatie (in afwachting van vertrek)	75	95	30	25	15	65	70	80
Gezinslocatie (in afwachting van vertrek)	30	45	20	25	10	20	10	10
Overig	0	5	0	20	10	0	5	0
Totaal	3.350	4.105	5.075	4.505	4.110	5.960	6.755	5.875

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

Zoals in hoofdstuk 2 wordt beschreven, is vanaf 2023 het aantal mensen in de noodopvang en tgo's gestegen (naar 40% van de gemiddelde bezetting in 2024, in 2023 was dit nog 36%). Ook het aandeel verdachten dat woonachtig was op een noodopvang- of tgo-locatie nam toe in de afgelopen jaren (zoals weergegeven in figuur 4.2). In 2024 hadden 1.185 verdachtenregistraties betrekking op een persoon die op een noodopvang- of tgo-locatie verbleef. Dat was 20% van het totaal aantal verdachtenregistraties onder COA-bewoners. De noodopvang- en tgo-locaties zijn meegeteld in de aantallen in tabel 4.2.

Figuur 4.2 Aandeel verdachten naar opvangtype (regulier vs. noodopvang- en tgo-locatie) per jaar



Noot: Omdat per jaar minder dan 1% van de betrokkenen op een tgo-locatie verbleef, hebben we deze locatie samengevoegd met de noodopvanglocaties.

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 2024 was dit 79%. Een klein gedeelte wordt door de politie ingestuurd naar HALT of door middel van een politiestrafbeschikking afgedaan (3%). Andere afhandelingen zijn samengenomen in de categorie ‘Overig’. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) staat beschreven wat onder deze categorie valt.

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

Type afhandeling	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Inzenden OM	3.010	3.815	4.710	4.260	3.820	5.310	5.860	4.655
Inzenden HALT/ Politiestrafbeschikking	115	75	45	40	40	80	115	165
Overig	225	220	320	205	250	570	780	1.055
Eindtotaal	3.350	4.105	5.075	4.505	4.110	5.960	6.755	5.875

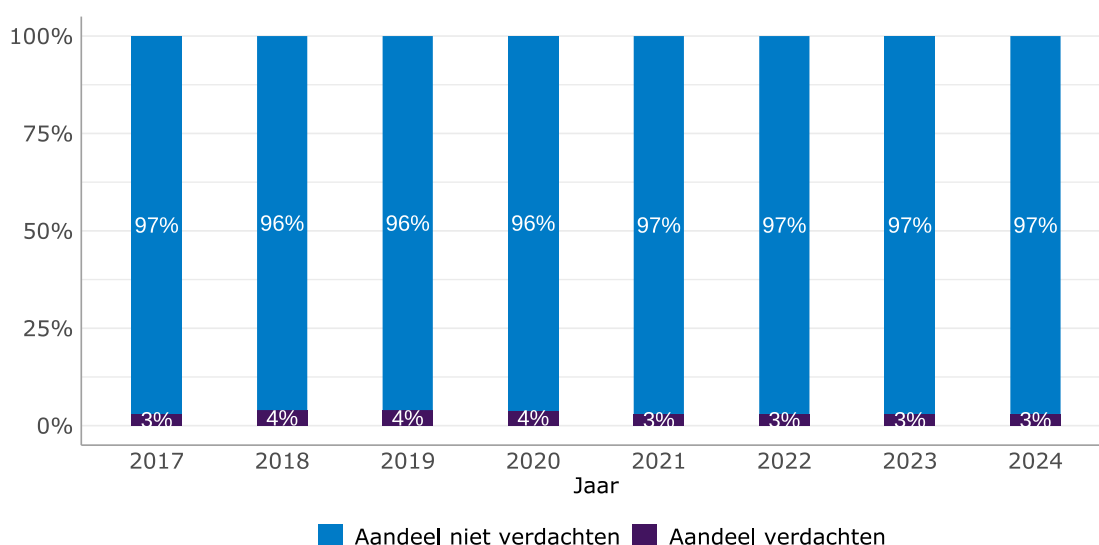
^a De afdoeningen die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

4.2 COA-bewoners die de politie als verdachte registreerde

Een klein deel van de COA-bewoners is verdachte van een misdrijf, dit is te zien in figuur 4.3. Het aandeel verdachten onder de bewoners is redelijk constant over de jaren heen. In 2024 was het aandeel dat verdachte is van een misdrijf 3%, net als in 2023. Het hoogste aandeel in de rapportageperiode was 4% in 2019. Bij de circa 40.000 registraties van verdachten voor de gehele rapportageperiode zijn in totaal ongeveer 16.000 unieke verdachten geregistreerd. Ten opzichte van de circa 312.000

unieke personen die in de rapportageperiode op een COA-locatie woonden gaat dat om 5%. Dit getal wijkt af van de gerapporteerde aandelen betrokkenen per jaar omdat het mogelijk is dat personen die in meerdere kalenderjaren in een COA-opvang verblijven in het ene jaar verdacht worden van een misdrijf maar in het andere niet. In 2023⁸ waren er onder de algemene Nederlandse bevolking ongeveer 150.000 unieke verdachten (Kessels, 2024). Daarvan was 2% (3.080) een COA-bewoner.

Figuur 4.3 Aandeel unieke verdachten van misdrijven per jaar

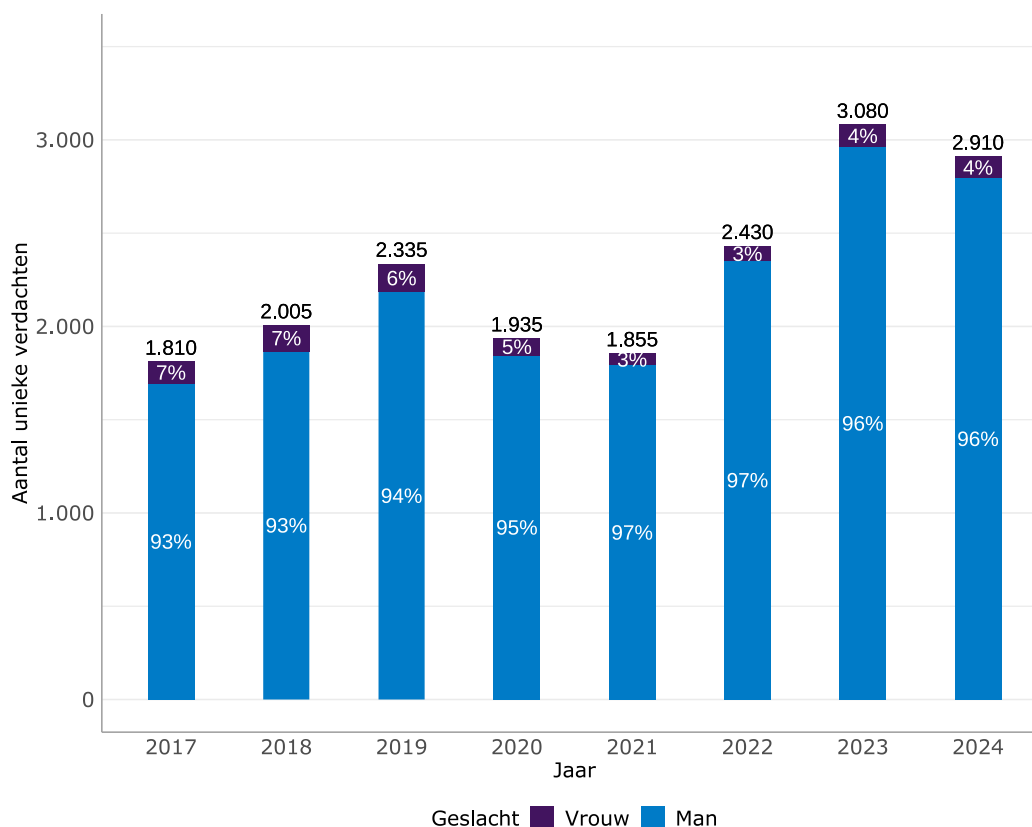


Figuur 4.4 geeft het verloop weer van het aantal unieke verdachten per jaar uitgesplitst naar geslacht. Het aantal unieke verdachten in 2024 is ten opzichte van 2017 met 61% toegenomen, terwijl de bezetting qua unieke personen in die periode toenam met 69% en de gemiddelde bezetting met 207%. Ten opzichte van 2023 is het aantal unieke verdachten in 2024 met 6% afgenomen terwijl de bezetting toenam met 8% en de gemiddelde bezetting toenam met 24%. Er is dus geen direct verband tussen het aantal (unieke) personen dat wordt opgevangen en het aantal verdachte COA-bewoners.

Zoals figuur 4.4 laat zien, is de overgrote meerderheid van de verdachten van een misdrijf een man. Ook dit is een constante bevinding over de tijd. In 2024 lag het aandeel mannen onder de verdachte COA-bewoners op 96% en vrouwen op 4%. In 2017 lag dit percentage voor vrouwen nog op 7%. Met name de laatste jaren is het aandeel vrouwen afgenomen. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (zie hoofdstuk 2). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de verdachten van misdrijven vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 3,7% van de mannen op een COA-locatie was in 2024 verdachte van een misdrijf, tegenover 0,4% van de vrouwen. In de algemene Nederlandse bevolking was in 2023 83% van de unieke verdachten een man (Kessels, 2024), terwijl de verhouding tussen mannen en vrouwen in de totale bevolking vrijwel in evenwicht is. Ook in deze groep zijn mannelijke verdachten dus oververtegenwoordigd.

⁸ De cijfers over misdrijven voor 2024 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2023 zoals gepubliceerd in Kessels (2024).

Figuur 4.4 Aantal unieke verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar geslacht



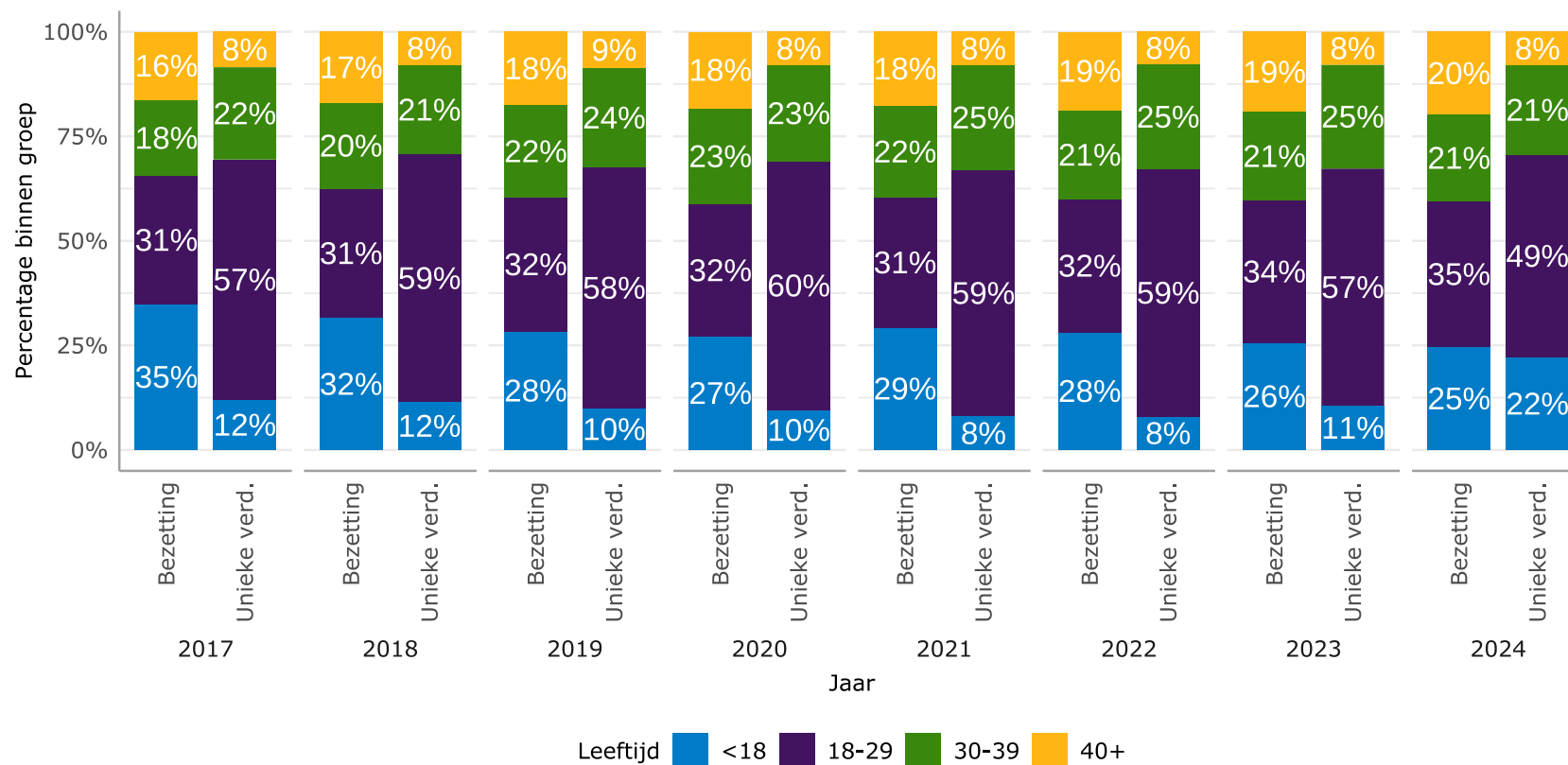
Ongeveer de helft (49%) van de COA- en tgo-bewoners die verdacht werden van een misdrijf in 2024, is tussen de 18 en 29 jaar oud, een op de vijf (21%) is tussen de 30 en 39 jaar oud en 22% is minderjarig (zowel amv als niet-amv) (zie figuur 4.5). Het aandeel minderjarigen ligt beduidend hoger dan in eerdere jaren; zo was dit in 2023 nog 11%. In de algemene Nederlandse bevolking was in 2023 het aandeel unieke minderjarige verdachten ook 11% (Kessels, 2024). Kijken we naar het aandeel COA- en tgo-bewoners binnen een leeftijdsgroep, dan zien we dat 5% van de jongvolwassen (18-29 jaar) bewoners van COA- en tgo-locaties verdachte was van een misdrijf in 2023, terwijl dit voor 2% van de jongste (18-) en 1% van de oudste (40+) bewoners gold.

In lijn met de toename van het aandeel minderjarigen onder verdachten van misdrijven zien we dat ook het aandeel amv's onder de betrokkenen sterk is toegenomen ten opzichte van 2023. Waar amv's een jaar eerder nog 11% uitmaakten van alle unieke verdachten, was dit in 2024 23%.⁹ Dit is een aanzienlijke stijging, zeker gezien de relatief kleine groep amv's onder COA-bewoners (8%).

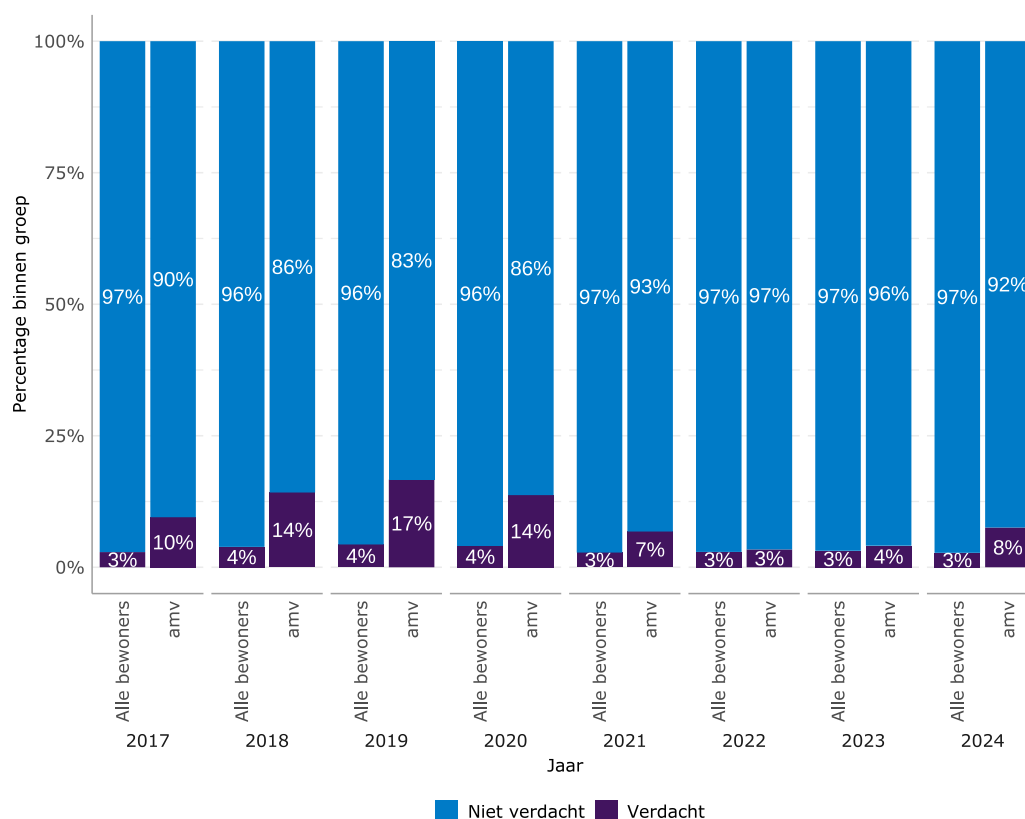
⁹ Zoals het geval was bij incidenten (zie sectie 3.4) geldt ook hier dat een persoon in de data als amv wordt aangemerkt als hij of zij ten minste een deel van het jaar in een amv-procedure zat. De leeftijdsindeling voor unieke verdachten is gemaakt op basis van de leeftijd op de pleegdatum van het (eerste) misdrijf. Dit betekent dat mensen die volwassen zijn geworden in de loop van het jaar gedurende het hele jaar als amv worden geteld, ook als zij volgens figuur 4.5 als meerderjarige gelden. Het is niet mogelijk om op basis van de gegevens in figuur 4.5 en 4.6 uitspraken te doen over het aandeel amv's onder minderjarige verdachten omdat de leeftijdscategorieën niet met elkaar te vergelijken zijn.

Zoals weergegeven in figuur 4.6 werd 8% van alle amv's die in 2024 werden opgevangen dat jaar verdacht van een misdrijf. Net als bij de totale groep COA-bewoners ging hierbij met name om verdenkingen van vermogensmisdrijven (67%). Ten opzichte van de totale groep COA-bewoners, waarvan zoals hierboven uiteengezet 3% werd verdacht van een misdrijf in 2024, ligt het aandeel verdachten onder amv's hoger. De reden voor deze oververtegenwoordiging is op basis van deze gegevens niet vast te stellen. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit toe te schrijven is aan een hogere mate van toezicht op opvanglocaties, omdat verdachtenregistraties worden vastgelegd door de politie in plaats van het COA (zoals wel het geval is bij incidenten). Mogelijk heeft de oververtegenwoordiging van amv's te maken met het relatief hoge aandeel mannelijke bewoners onder amv's (e.g. CBS, 2024). Ook is het mogelijk dat er sprake is van een oververtegenwoordiging van nationaliteiten met een lage kans op een verblijfsvergunning, aangezien jongeren van wie de asielaanvraag wordt ingewilligd niet door het COA opgevangen worden, terwijl dat wel geldt voor veel minderjarigen van wie de vergunning is afgewezen (zie ook bijlage 3). Andere mogelijke verklaringen liggen in de omstandigheden op de opvanglocatie, waarover zowel de Kinderombudsman (2024) als de Inspectie J&V (2024) hun zorgen hebben geuit (zie ook sectie 1.4), of de inzet van de politie. Overigens lag het aandeel verdachten onder amv's in eerdere jaren hoger, met een maximum van 17% in 2019.

Figuur 4.5 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke verdachten van misdrijven per jaar



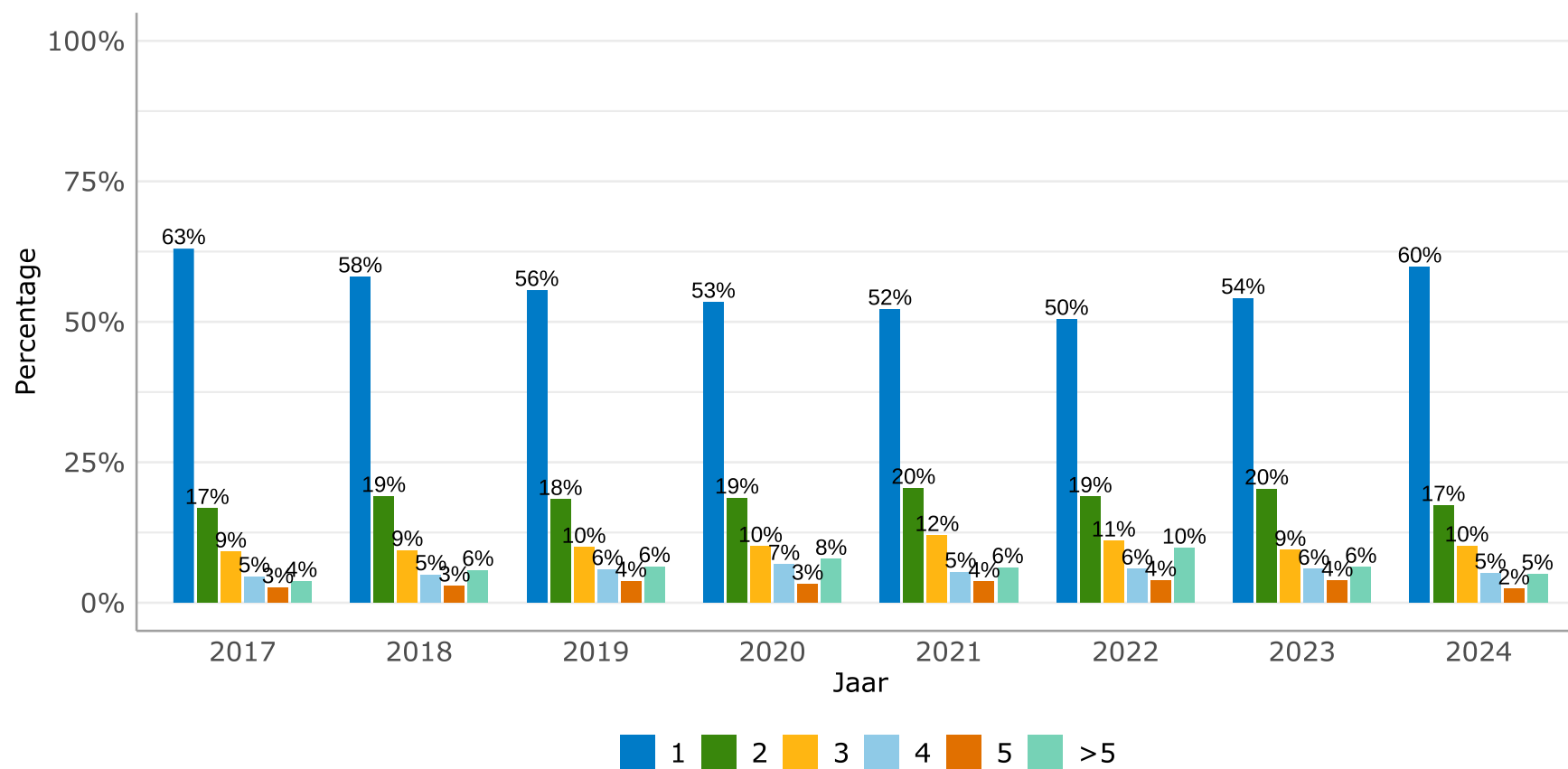
Figuur 4.6 Aandeel verdachten onder totale groep COA-bewoners en onder amv's



Het relatieve aandeel verdachte COA-bewoners dat in een jaar verdacht is van maar één misdrijf is licht gedaald van 63% in 2017 naar 60% in 2024 (zie figuur 4.7). In 2024 was 17% verdachte van twee misdrijven, en 5% van meer dan vijf misdrijven. Dit is vergelijkbaar met 2017, toen het respectievelijk 17% en 4% was. Het aantal verdachten van meer dan vijf misdrijven is na een piek in 2022 van 10% weer gedaald naar 5% in 2024.¹⁰

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 4.7 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 voor de 15 meest voorkomende nationaliteiten onder verdachten in 2024. Het cijfer in de voorlaatste kolom geeft aan hoeveel procent van alle 2.910 verdachten in 2024 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 2024 Syrische, Algerijnse en Marokkaanse verdachten die respectievelijk 28%, 23% en 9% van alle verdachte COA-bewoners in dat jaar uitmaakten. Turkse, Jemenitische, Somalische, Soedanese en Iraakse bewoners van COA- en tgo-locaties (die nog wel in de top 15 van de bezetting staan, zie tabel 2.1) waren met aandelen van 2% of minder 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 tgo-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 verdachten echter af tegen de totale groep Syrische bewoners van COA- en tgo-locaties, dan zien we dat 2% van de Syriërs op COA- en tgo-locaties in 2024 verdachte was van een misdrijf (zie de laatste kolom van tabel 4.4).

Tabel 4.4 Aantal unieke verdachten van een misdrijf per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke verdachten van een misdrijf t.o.v. de omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2024

Nationaliteit	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024 % totaal	2024 % t.o.v. nationaliteit
Syrische	115	80	65	90	80	210	385	810	28	2
Algerijnse	315	480	600	520	615	915	1.170	675	23	36
Marokkaanse	290	400	545	455	435	415	395	270	9	25
Eritrese	85	50	45	35	15	35	80	115	4	2
Tunesische	40	125	130	110	150	145	195	95	3	17
Moldavische	20	50	95	20	0	25	95	85	3	7
Libische	115	150	150	100	55	75	75	75	3	14
Nigeriaanse	20	15	55	70	65	70	65	70	2	3
Onbekend	5	5	15	20	15	25	25	70	2	3
Turkse	5	5	5	15	5	15	40	60	2	1
Jemenitische	5	10	10	10	5	30	45	55	2	1
Somalische	20	15	15	20	20	30	40	55	2	1
Soedanese	15	20	15	15	10	15	25	45	2	3
Iraakse	100	90	55	35	40	35	30	45	1	1
Georgische	205	75	90	50	15	15	20	30	1	15
Overige nationaliteiten	460	445	445	380	320	365	395	360	12	
Totaal	1.810	2.005	2.335	1.935	1.855	2.430	3.080	2.910	100	

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak als verdachte betrokken is bij misdrijven. Zo was in 2024 36% van de Algerijnse, 25% van de Marokkaanse en 17% van de Tunesische bewoners verdachte van tenminste een misdrijf. Ook onder Georgische (15%) en Libische (14%) bewoners van COA- en tgo-locaties zien we een relatief hoog aandeel verdachten van misdrijven binnen de nationaliteitsgroep, hoewel het hierbij (zoals ook het geval is voor Tunesische bewoners) gaat om kleinere groepen die niet binnen de top 15 van meest voorkomende nationaliteiten vallen (zie tabel 2.1). Hoewel de precieze percentages wisselen van jaar tot jaar hadden deze nationaliteiten de afgelopen zes jaar steeds bovengemiddelde aandelen van verdachten bij een misdrijf.

Door kenmerken van nationaliteitsgroepen nader te bekijken, kan ook meer inzicht worden verkregen in de oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten onder de verdachten van misdrijven. Het duidingsonderzoek bij de vorige editie van dit overzicht (Noyon et al., 2024a) laat zien dat verschillen in inwilligingspercentages deels ten grondslag liggen aan de waargenomen verschillen tussen nationaliteiten in betrokkenheid bij verdachtenregistraties. Het effect van inwilligingspercentage biedt echter geen volledige verklaring voor verschillen tussen nationaliteiten. Door middel van toekomstig kwalitatief onderzoek kan hier inzicht in worden verkregen. Het duidingsonderzoek laat ook zien dat dat mannen, jongvolwassenen (en minderjarigen) en alleenreizenden vaker betrokken zijn bij incidenten of misdrijven. De samenstelling van de nationaliteitsgroepen speelt dus een rol bij het risico op oververtegenwoordiging onder de verdachten van misdrijven.

4.3 Door het OM afgehandelde misdrijfzaken

Als de politie besluit om een misdrijf in te sturen voor vervolging, wordt dit door het OM verder afgehandeld. Het aantal misdrijfzaken bij het OM (per jaar) ligt over het algemeen lager dan het aantal registraties van verdachten door de politie, omdat meerdere registraties van dezelfde verdachte door het OM kunnen worden behandeld in één misdrijfzaak. Een andere reden dat de hier gerapporteerde OM-cijfers niet een-op-een aansluiten bij het aantal door de politie geregistreerde verdachten per jaar is dat het OM ook zaken behandelt die in eerdere jaren gepleegd zijn.

De registraties van verdachten die in de periode 2017 tot en met 2024 volgens de politie werden ingezonden naar het OM (zie tabel 4.3) konden worden gekoppeld aan in totaal circa 21.000 misdrijfzaken met een afdoening door het OM in de periode 2019 tot en met 2024. Sommige registraties van verdachten die volgens de politie zijn ingestuurd naar het OM konden niet worden gekoppeld (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving).

We hanteren voor het bepalen van de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter de terugkijkmethode (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2). Deze methode sluit aan bij de gebruikelijke manier van rapporteren over de strafrechtketen zoals in de publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving (Moolenaar, 2024) 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 2024 heeft het OM 3.420 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef, 20% minder dan in 2023 (zie tabel

4.5). Het aantal personen dat op COA- en tgo-locaties woont is met 8% gestegen in 2024 ten opzichte van het jaar ervoor (zie hoofdstuk 2). In 2019 werden 3.275 zaken afgedaan en in de twee daaropvolgende jaren iets minder zaken, waarschijnlijk vanwege de COVID-19 maatregelen (Moolenaar, 2024). Na een stijging in 2022 en 2023 ligt het aantal afgehandelde zaken in 2024 weer in de buurt van het aantal van 2019.

Tabel 4.5 laat zien dat in 64% van de zaken in 2024 het OM de beslissing heeft genomen om te dagvaarden, in 3% wordt er voor een strafbeschikking of transactie gekozen, en in een derde van de zaken wordt er voorwaardelijk of onvoorwaardelijk geseponeerd (33%). Ten opzichte van een jaar eerder zijn er relatief minder dagvaardingen en meer sepots. Ook is het aandeel strafbeschikkingen sterk toegenomen, van 1% in 2023 tot 3% in 2024. In absolute zin gaat het overigens om kleine aantallen. Als we kijken naar alle circa 187.000 afdoeningen van het OM in 2023 (Netten, 2024), dan zien we dat er in de algemene bevolking minder vaak wordt gedagvaard (44% vs. 74% onder COA-bewoners dat jaar) en er vaker sprake is van een strafbeschikking of transactie (23% vs. 1% onder COA-bewoners) en ook het aandeel sepots hoger ligt (33% vs. 25% onder COA-bewoners). Mogelijk heeft dit te maken met het type misdrijf dat gepleegd is. We zagen al dat COA-bewoners naar verhouding vaker verdachte zijn van vermogensmisdrijven. Mogelijk speelt ook een rol hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking of transactie (in beide gevallen doorgaans een boete of taakstraf) door het OM wordt geacht. Verder onderzoek zou hier nader op kunnen inzoomen.

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

Type afdoening	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dagvaarding	2.395	2.030	2.005	2.680	3.165	2.190
Sepot	770	810	750	1.035	1.060	1.115
Strafbeschikking/transactie	105	75	65	55	50	110
Overig	5	5	0	0	0	0
Totaal	3.275	2.920	2.820	3.765	4.275	3.420

a 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 het OM in 2024 (tabel 4.6) dan komt de indeling grofweg overeen met de registraties van verdachten (zie tabel 4.1). Verreweg de grootste groep in 2024 betreft vermogensmisdrijven (67%), waarbij de categorie diefstal/verduistering en inbraak 62% van het totale aantal afgehandelde misdrijfzaken betreft. De grootste categorieën daarna zijn gewelds- en seksuele misdrijven (17%, waarbij mishandeling 10% van het totaal inneemt), en vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag (12%). Het aandeel vermogensmisdrijven fluctueert in de rapportageperiode tussen de 67% en 80%. Het aandeel gewelds- en seksuele misdrijven is toegenomen van 10% in 2019 naar 17% in 2024, waarbij het aandeel seksuele misdrijven 1,6% van het totale aantal afgehandelde zaken is in 2024. Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is sinds 2019 toegenomen van 8% naar 12%.

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

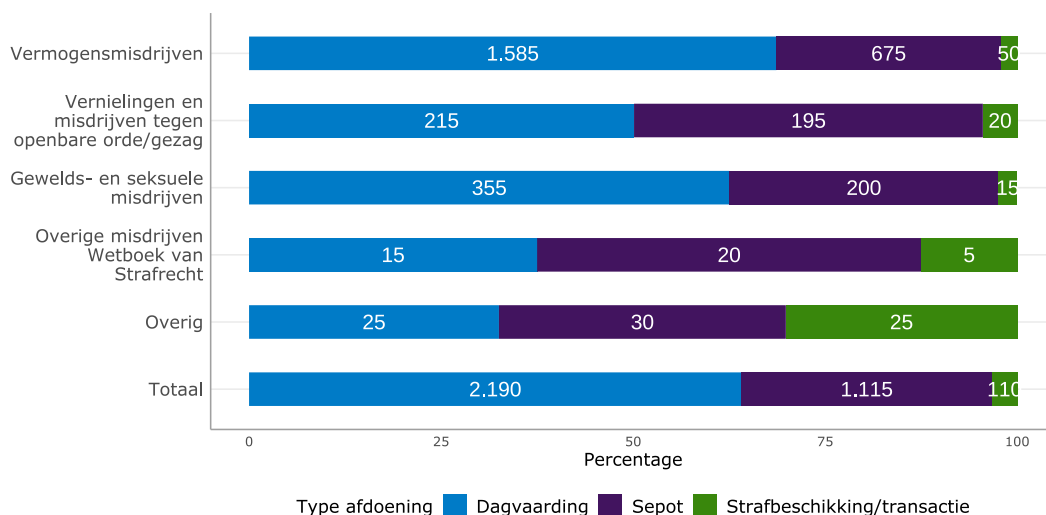
Delictcategorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vermogensmisdrijven	2.615	2.295	2.145	3.015	3.215	2.305
Diefstal/verduistering en inbraak	2.495	2.175	2.015	2.825	2.995	2.115
Bedrog	5	0	5	5	20	0
Valsheidsmisdrijven	5	5	15	15	10	20
Heling	105	90	85	165	170	150
Afpersing en afdreiging	0	0	0	0	0	0
Overige vermogensmisdrijven	5	20	20	10	15	20
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	270	240	260	280	390	425
Vernieling en beschadiging	115	110	130	115	160	150
Tegen de openbare orde	115	90	95	125	160	210
Brandstichting/ontploffing	5	10	10	5	5	15
Tegen het openbaar gezag	30	25	25	40	60	55
Gewelds- en seksuele misdrijven	335	340	365	395	560	565
Mishandeling	185	210	230	230	335	340
Bedreiging en stalking	90	80	100	95	130	130
Seksuele misdrijven	45	30	20	60	65	55
Misdrijven tegen het leven ^b	15	20	15	15	25	40
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	0	0	0	0	0	5
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	40	25	30	40	45	40
Verkeersmisdrijven	0	0	0	10	20	40
Drugsmisdrijven	15	15	15	15	30	30
(Vuur)wapenmisdrijven	5	5	0	5	10	10
Misdrijven overige wetten	0	0	0	0	0	0
Totaal	3.275	2.920	2.820	3.765	4.275	3.420

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

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

Als nader ingezoomd wordt op de verschillende wijzen van afdoening voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uit het Wetboek van Strafrecht (zie figuur 4.8) is te zien dat van de drie grote delictcategorieën vermogensmisdrijven het vaakst worden gedagvaard (in 69% van de gevallen) en vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en gezag het minst vaak (in 50% 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 Netten (2024) niet alle OM-afdoeningen naar delictcategorie worden uitgesplitst.

Figuur 4.8 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken in 2024 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 2024 heeft de rechter in eerste aanleg 1.975 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef (zie tabel 4.7). Dit is een daling van 26% ten opzichte van een jaar eerder, toen nog 2.670 zaken werden afgedaan. In 94% van de zaken in 2024 sprak de rechter een schuldigverklaring¹¹ uit, en in 5% van de gevallen was er sprake van een vrijspraak of ontslag van rechtsvervolgning. In 1% van de gevallen was er een andere uitspraak. Als we kijken naar de verhoudingen voor alle uitspraken van de rechter in 2023 (Vink & Diephuis, 2024), dan zien we dat er minder vaak een schuldigverklaring werd uitgesproken voor de algemene Nederlandse bevolking (91% vs. 96% onder COA-bewoners). Mogelijk heeft dit verschil te maken met het soort misdrijf dat voornamelijk gepleegd wordt door COA- en tgo-bewoners en de daarmee samenhangende bewijsvoering. Dit zou in toekomstig onderzoek nader bekeken kunnen worden.

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.

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

Type afdoening	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Schuldigverklaring	2.040	1.630	1.550	2.210	2.565	1.860
Vrijspraak	80	70	80	105	95	105
Ontslag van rechtsvervolging	0	0	5	5	5	5
Overige uitspraken	5	5	10	5	10	10
Totaal	2.125	1.705	1.645	2.325	2.670	1.975

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

Als we kijken naar de types misdrijfzaken die zijn afgedaan door de rechter in eerste aanleg in 2024 (tabel 4.8) dan komen de verhoudingen ongeveer overeen met de registratie van de politie (zie tabel 4.1) en het OM (zie tabel 4.6). Verreweg de grootste groep in 2024 betreft vermogensmisdrijven (73%), waarbij de categorie diefstal/verduistering 69% van het totale aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken betreft. De grootste categorieën daarna zijn gewelds- en seksuele misdrijven (15%, waarbij mishandeling 10% van het totaal inneemt), en vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag (10%). In de rapportageperiode fluctueert het aandeel vermogensmisdrijven tussen 73% en 86%, voor de gewelds- en seksuele misdrijven ligt het aandeel tussen de 8% en 15%. Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is toegenomen van 7% in 2019 naar 10% in 2024.

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

Delictcategorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vermogensmisdrijven	1.750	1.410	1.300	1.990	2.165	1.440
Diefstal/verduistering en inbraak	1.680	1.345	1.240	1.890	2.025	1.355
Bedrog	0	0	0	0	5	5
Valsheidsmisdrijven	0	5	10	10	10	15
Heling	65	55	40	90	115	50
Afpersing en afdreiging	0	0	0	0	0	0
Overige vermogensmisdrijven	0	5	10	5	5	10
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	140	90	140	105	160	195
Vernieling en beschadiging	80	45	75	50	75	90
Tegen de openbare orde	40	25	45	35	55	70
Brandstichting/ontploffing	5	5	5	5	5	10
Tegen het openbaar gezag	20	15	15	15	25	25
Gewelds- en seksuele misdrijven	180	175	175	185	295	300
Mishandeling	110	110	105	105	190	195
Bedreiging en stalking	45	45	45	55	65	60
Seksuele misdrijven	15	15	10	20	30	30
Misdrijven tegen het leven ^a	5	5	10	10	10	15
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	0	0	0	0	0	0
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	35	15	15	25	25	15
Verkeersmisdrijven	0	0	0	0	5	5
Drugsmisdrijven	10	5	5	10	10	15
(Vuur)wapenmisdrijven	5	0	5	0	5	5
Misdrijven overige wetten	10	15	10	5	5	5
Totaal	2.125	1.705	1.645	2.325	2.670	1.975

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

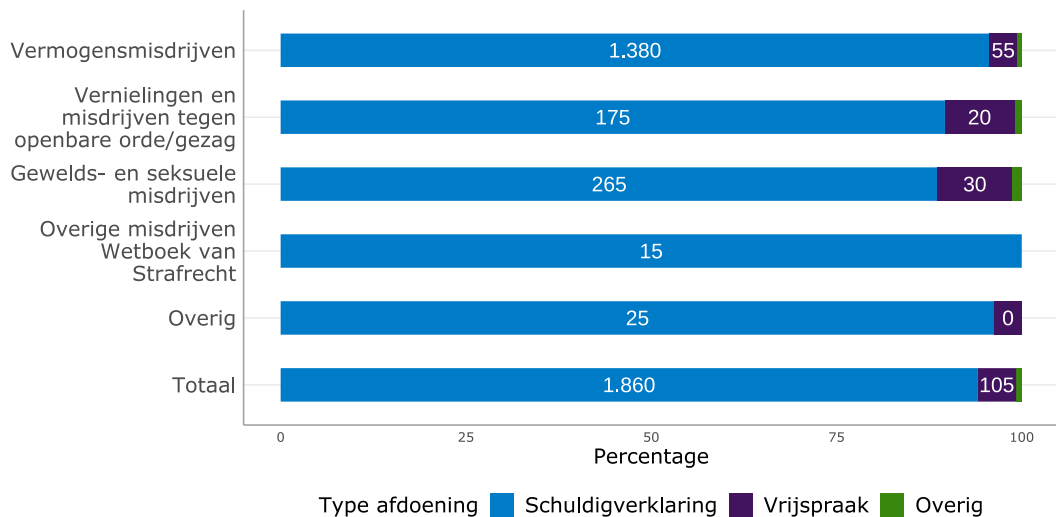
Noot: de delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht op

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

De meerderheid van de verdachte COA-bewoners die werden gedagvaard in 2024 werden schuldig bevonden. Dit gold voor 96% van de verdachten van vermogensmisdrijven, 90% van de verdachten van vernieling en misdrijven tegen de openbare orde en 89% van de verdachten van gewelds- en seksuele misdrijven (zie figuur 4.9). In 2023 lagen de percentages schuldigverklaringen onder COA-bewoners wat hoger dan onder de algemene Nederlandse bevolking (zoals gerapporteerd in Vink & Diephuis (2024)). Zo werd onder COA-bewoners in 2023 93% van de verdachten van een gewelds- of seksueel misdrijf die werden gedagvaard schuldig bevonden, terwijl dit gold voor 88% van alle verdachten van dit delicttype in Nederland. Een vergelijkbaar verschil is zichtbaar bij veroordelingen voor vermogensmisdrijven,

waarbij deze percentages liggen op respectievelijk 96% voor COA-bewoners en 92% voor de algemene Nederlandse bevolking in 2023.

Figuur 4.9 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfszaken in 2024 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening^a



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

In het geval van een schuldigverklaring met strafoplegging kan de rechter één of meerdere sancties opleggen (zie tabel 4.9). Het aantal hoofdstraffen kan daardoor iets afwijken van het aantal schuldigverklaringen. In 2024 was 80% van de opgelegde straffen (hoofdstraffen plus bijkomende straffen) een gevangenisstraf of jeugddetentie, 7% betrof een geldboete en 11% een taakstraf. Merk op dat deze straffen ook (deels) voorwaardelijk kunnen worden opgelegd. In 2019 lag het aandeel vrijheidsstraffen en jeugddetenties lager (73%) en het aantal geldboetes hoger (20%), ten opzichte van 2023 is opvallend dat het aandeel taakstraffen meer dan verdubbeld is (van 5% naar 11%). In 2024 is in 310 gevallen een maatregel tot schadevergoeding opgelegd. Dit is gelijk aan het aantal opgelegde maatregelen tot schadevergoeding in 2023, maar meer dan in 2019 en 2022 (in beide jaren 195 keer). In enkele gevallen wordt volwassen TBS, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ) of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) opgelegd. In totaal gaat dat in de hele rapportageperiode om minder dan 10 gevallen. In de algemene Nederlandse bevolking (Vink & Diephuis, 2024) was in 2023 het aandeel gevangenisstraf/jeugddetentie fors lager (39% vs. 86% onder COA-bewoners) en de aandelen taakstraf (29% vs. 5% onder COA-bewoners) en geldboete (18% vs. 7% onder COA-bewoners) hoger. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit verklaard kan worden uit het type misdrijf dat gepleegd wordt door COA- en tgo-bewoners, de afweging van de rechter over hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van de verschillende sancties is, of dat andere factoren een rol spelen. Met betrekking tot amv's zonder verblijfsvergunning stelde de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming eerder vast dat de praktische uitvoerbaarheid (e.g. een taalbarrière of het ontbreken van een vast adres) en motivatie een reden zijn waarom deze groep eerder dan andere jongeren wordt

veroordeeld tot jeugddetentie (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2022).

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

Type straf	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hoofdstraf	2.070	1.625	1.580	2.225	2.580	1.875
Leerstraf	0	0	0	0	0	0
Vrijheidsstraf	1.335	1.140	1.110	1.845	2.150	1.455
Jeugddetentie	205	165	135	105	105	80
Geldboete	410	245	240	175	180	135
Werkstraf	120	75	95	95	140	205
Bijkomende straf	25	25	25	40	50	35
Ontzegging rijbevoegdheid	0	0	0	0	5	5
Verbeurdverklaring	25	25	25	40	45	30
Totaal	2.090	1.650	1.600	2.265	2.630	1.910

5 Conclusie en discussie

In 2024 verbleven 106.065 unieke personen voor enige tijd op een COA- of tgo-locatie. Een klein deel van hen is in dat jaar betrokken geweest bij een agressie- of geweldsincident (11%) of verdacht van een misdrijf (3%). Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen betreffende de geregistreeerde incidenten en misdrijven, en de COA- en tgo-bewoners die hierbij betrokken waren.

5.1 Belangrijkste bevindingen

5.1.1 Incidenten

In 2024 registreerde COA in totaal 16.200 gevallen van fysiek, verbaal of non-verbaal geweld, verbale suïcidedreiging of zelfdestructieve acties (inclusief honger- en/of dorststakingen). Dit is een toename van 21% ten opzichte van 2023. Naast deze toename van het aantal incidenten is er sprake van een toename van 8% in het aantal unieke personen dat door het COA is opgevangen en een toename van 24% van de gemiddelde bezetting. Vergelijken we 2024 met 2017 dan zien we dat het aantal betrokkenen bij incidenten bijna verviervoudigde terwijl de gemiddelde bezetting van COA-locaties in die periode ongeveer drie keer (207%) groter werd.

Het grootste deel van de in 2024 geregistreeerde incidenten betrof verbaal (42%) en fysiek (36%) geweld. Zoals het geval was in voorgaande jaren, vond de meerderheid van de geregistreeerde incidenten (62%) plaats op locaties die onderdeel uitmaken van de standaard asielprocedure (col, pol, azc en pbl). Dit zijn ook de opvangtypes met de hoogste gemiddelde bezetting (93% van de totale bezetting in 2024). Ook op amv-locaties werden relatief veel incidenten geregistreerd (36%). Dit is opvallend omdat de gemiddelde bezetting van amv-locaties in 2024 slechts 6% van de totale bezetting bedroeg. Van de amv's was in 2024 34% betrokken bij een incident, tegenover 11% onder de totale groep COA-bewoners (incl. amv's). Mogelijk hangt dit samen met de hoge mate van controle op amv-locaties, waardoor incidenten eerder worden opgemerkt en geregistreerd. Een andere mogelijkheid is dat dit samenhangt met de samenstelling van de groep amv's (bijvoorbeeld voor wat betreft geslacht, nationaliteit en verblijfsrecht) of met de omstandigheden in de asielopvang. Toekomstig onderzoek kan hier meer inzicht in bieden.

In 2024 legde het COA 12.060 keer een maatregel op naar aanleiding van een van de incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport. Dit is een toename van 37% in vergelijking met 2023. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2024. Over de gehele rapportageperiode is het aantal opgelegde maatregelen overigens veel sterker toegenomen dan het aantal geregistreeerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen is sinds 2017 5,4 keer groter terwijl het aantal geregistreeerde incidenten in die periode slechts 3,3 keer groter werd. Dit is een indicatie dat de manier waarop COA-medewerkers omgaan met incidenten is veranderd in de afgelopen jaren.

Van de 106.065 unieke personen die het COA opving in 2024 werd 11% geregistreerd als betrokkene bij een (fysiek, verbaal of non-verbaal) agressie- of geweldsincident. Dit aandeel is 2 procentpunt hoger dan het aandeel betrokkenen in 2023. Zoals in

eerdere jaren is het grootste deel van deze 11.625 unieke betrokkenen in 2024 man (86%) en jonger dan 30 (65%). De meest voorkomende nationaliteit onder betrokkenen bij geweldsincidenten is Syrisch, met 40%. Dit hangt waarschijnlijk samen met het grote aantal Syrische COA-bewoners; als we het aantal unieke betrokkenen afzetten tegen de totale groep Syriërs, zien we dat 11% van de Syrische COA-bewoners in 2024 werd geregistreerd als betrokkene bij een incident. Dit is gelijk aan het gemiddelde. Nationaliteiten waarbij we bovengemiddeld veel registraties van betrokkenheid bij geweldsincidenten waarnemen, zijn Algerijns (32% van de Algerijnse COA- en tgo-bewoners), Tunesisch (31%), Marokkaans (28%), Gambiaans (21%), Nigeriaans (18%), Soedanees (16%), Eritrees (15%) en Somalisch (14%). Recent WODC-onderzoek heeft aangetoond dat deze verschillen tussen nationaliteiten deels toe te schrijven zijn aan verschillen in gemiddelde inwilligingspercentages (Noyon et al., 2024a). Ook de groepssamenstelling is mogelijk van belang, bijvoorbeeld met betrekking tot geslacht en leeftijd. Uiteindelijk geldt ook voor deze nationaliteiten dat de meerderheid niet werd geregistreerd als betrokkene bij een incident in 2024.

5.1.2 *Misdrijven*

In 2024 legde de politie in totaal 5.875 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA- of tgo-locatie verbleef. Dit is een afname van 13% ten opzichte van een jaar eerder. Dit is opvallend gezien de toename van het aantal opgevangen personen van 8% en de toename van de gemiddelde bezetting van 24%. Vergelijken we 2024 met 2017 dan zien we dat het aantal verdachtenregistraties toenam met 76% terwijl de gemiddelde bezetting van COA-locaties in die periode ongeveer drie keer (207%) groter werd.

Zoals het geval was in voorgaande jaren, zijn vermogensmisdrijven het meest voorkomende delicttype waar COA-bewoners van worden verdacht. In 2024 maakte dit type 68% uit van de verdachtenregistraties onder COA-bewoners. In 2023 was dit nog 74%. Onder de totale Nederlandse bevolking was dit toen 35% van alle verdachten.¹² Het aandeel geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven onder COA- en tgo-bewoners was 14%. In 2023 lag dit juist wat lager dan onder de algemene Nederlandse bevolking (16% vs. 12% onder COA-bewoners in 2023), evenals het aandeel verdachten van vernieling/openbare orde/gezag (13% vs. 10% onder COA-bewoners). 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 2024 2.910 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. Dit correspondeert met 3% van de unieke personen die in dat jaar werden opgevangen op een COA-locatie. Dit aandeel is redelijk constant gedurende de rapportageperiode. Van de unieke verdachten in Nederland in 2023¹³ was 2% COA-bewoner. De samenstelling van de groep van verdachten is vergelijkbaar met de hierboven beschreven betrokkenen bij incidenten. Opnieuw is azc het meest voorkomende opvangtype onder verdachte COA-bewoners, terwijl ook relatief veel verdachten woonachtig zijn op amv-locaties en locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl). Ook verdachten van misdrijven zijn overwegend man (96%) en jongvolwassen: 49% van de verdachte COA-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Opvallend is de toename van het aandeel minderjarigen van 11% in 2023 tot 22% in 2024. Bijna een

¹² De cijfers over misdrijven voor 2024 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt hier gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2023 zoals gepubliceerd in Kessels (2024).

¹³ Zie voorgaande noot.

kwart (23%) van de verdachten is een amv, terwijl amv's 8% uitmaken van de totale groep COA-bewoners in 2024. Onder amv's werd in 2024 8% verdacht van een misdrijf, tegenover 3% van de totale groep COA-bewoners (incl. amv's). Mogelijk hangt deze oververtegenwoordiging samen met de samenstelling van de groep voor wat betreft geslacht en nationaliteit. Andere mogelijke verklaringen voor de oververtegenwoordiging van deze groep liggen in de inzet van de politie en de omstandigheden op opvanglocaties.

Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten (onder de totale groep COA-bewoners) zijn Algerijns (36%), Marokkaans (25%) en Tunesisch (17%). Zoals het vorig jaar verschenen duidingsonderzoek heeft aangetoond (Noyon et al., 2024a), zijn verschillen in aandelen verdachtenregistraties tussen nationaliteiten deels te verklaren door te kijken naar inwilligingspercentages. Een andere mogelijke verklaring ligt in de samenstelling van deze nationaliteitsgroepen voor wat betreft geslacht en leeftijd – zeker gezien het feit dat ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat mannen en jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven.

Voor wat betreft de cijfers over misdrijven voor het OM en de Rechtspraak is er gekeken naar de afhandelingen per jaar. Dit kunnen ook zaken zijn die in eerdere jaren gepleegd zijn. Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal door het OM afgehandelde misdrijfzaken in hetzelfde jaar, en het aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken in dat jaar niet op elkaar aan. In 2024 werden 3.420 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA- of tgo-locatie ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (64%) werd besloten om te dagvaarden – dit is relatief hoog ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2023 44% van de zaken voor de rechter kwam,¹⁴ versus 74% onder COA-bewoners in dat jaar.

In 2024 deed de rechter uitspraak in 1.975 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA- of tgo-locatie. In 94% van de gevallen bevond de rechter de verdachte schuldig. Ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking werden verdachten relatief vaker schuldig bevonden (96% onder COA-bewoners versus 91% voor de Nederlandse bevolking in 2023¹⁵). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA- en tgo-bewoners (80% van de opgelegde straffen in 2024, 86% in 2023) dan aan de algemene Nederlandse bevolking (39% in 2023). 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. Eerder onderzoek dat zich richtte op amv's zonder verblijfsvergunning wees op deze laatste verklaring (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2022).

¹⁴ De cijfers over misdrijven voor 2024 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt hier gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2023 zoals gepubliceerd in Netten (2024).

¹⁵ De cijfers over misdrijven voor 2024 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt hier gebruik gemaakt van cijfers over misdrijven uit 2023 zoals gepubliceerd in Vink & Diephuis (2024).

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. Dit geldt bijvoorbeeld voor vergelijkingen tussen COA- en tgo-locaties. Tgo-locaties vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeentes, die echter geen toegang hebben tot het COA-systeem IBIS, waarin incidenten worden vastgelegd. Op momenten dat COA-medewerkers ter plaatse zijn of bij het overplaatsen van bewoners naar andere locaties kunnen medewerkers incidenten vastleggen, maar het is aannemelijk dat het gerapporteerde aantal incidenten op tgo-locaties een onderschatting weergeeft van het werkelijke aantal.

Een hoge datakwaliteit is niet vanzelfsprekend. Het komt voor dat gegevens ontbreken of tegenstrijdig zijn, of dat gegevens uit gekoppelde registraties niet goed op elkaar aansluiten. Soortgelijke problemen zijn inherent aan het werken met gegevens die verzameld zijn voor intern gebruik (op operationeel niveau) in plaats van voor onderzoeks- en rapportage-doeleinden. Bijlage 2 beschrijft hoe met de data- en methodologische problemen is omgegaan in deze rapportage. Voor dit rapport impliceert dit dat gerapporteerde cijfers in toekomstige edities kunnen afwijken van die in deze editie, als gevolg van mogelijke correcties.

5.3 Suggesties voor toekomstig onderzoek

De afgelopen jaren heeft het WODC onderhavig incidenten- en misdrijvenoverzicht verzorgd als onderdeel van een meerjarig project. Dit project omvat ook jaarlijkse duidingsonderzoeken, waarin dieper wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor gedrag. Ook de komende jaren zal het WODC dit soort diepgravender analyses blijven verzorgen. Waar cijfermatig inzicht in de schaal van het overlastprobleem immers onmisbaar is voor beleid, geldt hetzelfde voor inzicht in achterliggende verbanden en motivaties van overlastgevers. In deze behoefte voorzien de duidingsonderzoeken. De eerder verschenen duidingsonderzoeken richtten zich op het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties (Noyon et al., 2023) en achtergrondkenmerken van betrokkenen (Noyon et al., 2024a). Dit laatstgenoemde onderzoek besteedde ook specifiek aandacht aan het effect van verblijfsduur op betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties en het belang van gemiddelde inwilligingspercentages voor het verklaren van verschillen tussen nationaliteiten. Op het moment van schrijven loopt bovendien een verdiepend onderzoek waarin de invloed van de samenstelling van de bewonersgroep op gedrag centraal staat. Toekomstige duidingsonderzoeken kunnen zich richten op zowel beleidsmatige vraagstukken als op het analyseren van patronen die naar voren komen in de jaarlijkse incidenten- en misdrijvenoverzichten.

Met betrekking tot beleidsmatige vraagstukken kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de impact van beleidswijzigingen zoals de invoering van de Spreidingswet of een tweestatusstelsel of andere aanpassingen in het asiel- en opvangbeleid. Ook de effectiviteit van (strafrechtelijke) maatregelen kan onderwerp van onderzoek zijn. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een (kwalitatieve) analyse van percepties van

gezag door COA-bewoners en ervaren geloofwaardigheid van opgelegde straffen. Daarnaast kan ook onderzoek naar bijv. de inrichting van opvanglocaties waardevolle inzichten bieden om maatregelen te nemen die overlast kunnen voorkomen, in plaats van (of naast) een inzet op repressieve middelen.

Daarnaast kunnen ook resultaten uit de incidenten- en misdrijvenoverzichten en de duidingsonderzoeken aanknopingspunten bieden voor toekomstig onderzoek – uiteraard zonder de beleidsmatige relevantie uit het oog te verliezen. Een mogelijke onderzoeksrichting is bijvoorbeeld het hoge aandeel amv's dat betrokken is bij incidenten of verdacht wordt van een misdrijf. In het migratiedomein is al langer aandacht voor deze groep (e.g. Kulu-Glasgow et al., 2023) maar met name de toename van het aandeel amv's dat wordt verdacht van een misdrijf roept vragen op over de achterliggende redenen. Mogelijke verklaringen liggen bijvoorbeeld in veranderde achtergrondkenmerken van de groep of met omstandigheden in de asielopvang. Daarbij kan gedacht worden aan gebrekkige omstandigheden die samenhangen met de huidige overbelasting van het opvangsysteem (zie ook de beleidscontext in 1.4), maar ook bijvoorbeeld de inrichting van het opvangsysteem, waarbij amv's in sommige omstandigheden op reguliere opvanglocaties verblijven. Een vergelijking tussen amv's die op een amv-locatie verblijven en amv's die op een regulier azc verblijven vanwege hun leeftijd of omdat zij onder begeleiding reizen van een volwassene (bijv. een familielid of bekende) zou meer inzicht kunnen bieden in de invloed van volwassenen op crimineel gedrag onder amv's. Ook verschillen tussen jongeren die verblijven op opzichzelfstaande amv-locaties en amv-locaties die een terrein delen met andere types opvanglocaties kunnen hieraan bijdragen.

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

Het thema van overlast door asielzoekers staat al jaren hoog op de politieke agenda en voor sommige bewoners, medewerkers of omwonenden van asielzoekerscentra is dit iets waar zij vaak mee te maken hebben. De periodieke rapportages van het WODC proberen meer inzicht te geven in de problematiek door het beschrijven van de mate van gedrag dat als overlastgevend gezien kan worden en de achtergrondkenmerken van betrokkenen. In welke mate dit gedrag ook daadwerkelijk als overlastgevend wordt ervaren, is uiteindelijk een subjectieve kwestie.

Het is belangrijk om tijdens het lezen van dit rapport in gedachten te houden dat de ervaren overlast wordt veroorzaakt door een kleine minderheid van alle mensen die door het COA worden opgevangen. Voor sommige lezers zal dit beeld wellicht geen recht doen aan de door hen ervaren (lokale) realiteit. Dit is deels inherent aan de opzet van het onderzoek. Omdat de hier gerapporteerde cijfers uitgaan van dat wat wordt geregistreerd door het COA en de politie, zullen vormen van (niet-strafbare)

overlast op plaatsen als het openbaar vervoer grotendeels buiten beeld blijven. Daarnaast is het mogelijk dat de situatie op lokaal niveau afwijkt van het algemene beeld, bijvoorbeeld in het geval van een opvanglocatie met bijzonder veel bewoners die terugkomen in de incidenten- en verdachtenregistraties. In het incidenten- en misdrijvenoverzicht kiezen wij er bewust voor om ons te richten op de algemene (landelijke) situatie, waardoor dit soort mogelijke lokale verschillen buiten beeld blijven. Verdiepend onderzoek kan hier mogelijk op ingaan. Verdiepend onderzoek kan zich daarnaast richten op de grote meerderheid van COA-bewoners: de groep die niet terugkomt in de incidenten- en verdachtenregistraties en mogelijk overlast ondervindt of zelfs slachtoffer is van de hier beschreven misdragingen. Meer inzicht in hun perspectief op de problematiek en hun beleving van de omstandigheden op COA-locaties kan bijdragen aan beleid dat de leefbaarheid vergroot voor zowel medebewoners als medewerkers en omwonenden van opvanglocaties.

Summary

Residents of COA and temporary municipal shelters charged with incidents or crimes in 2017-2024

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

Since 2022, the WODC Research and Data Centre is responsible for drafting the incident and crime report as part of a multi-year research programme. One part of this programme also carries out in-depth studies whose purpose is to provide an interpretation of the annual reports of published figures.

In the current report, data concerning the registration of suspects and the legal resolution of cases are pegged against data drawn from the general Dutch population. It must be observed, however, that this was only done to put the descriptive statistics in some sort of context and not for comparison. These would not, after all, be true comparisons because no controls for variables in the demographic composition of either group had been carried out. Previous studies have demonstrated that differences between asylum migrants and other suspects in the Netherlands involved in criminality disappear when background characteristics such as age and sex are taken into account.

With regard to the current method of reporting, it is important to state that all totals and percentages were retrospectively updated for all previous years based on data we received at the beginning of 2025. We do this in order to make the statistics comparable between different years within each report because they have all been defined the same way and calculated based on the same kind of data. Because the data used for the report originates from dynamic systems, which may also be updated retrospectively, the statistics concerning previous reporting years may be different than reported in previous editions. Furthermore, for this edition of the report, we were able to draw a more complete picture of those involved in incidents than the previous edition because the Immigration and Naturalisation Service (IND) supplied data concerning the status of unaccompanied minor asylum seekers (UMAs). The methodological appendix provides detailed explanatory notes regarding the choices we made in defining and calculating the statistics for this report.

Target group

In the period from 2017 through 2024, a total of about 312,000 unique persons were resident at any one time in a COA reception centre, emergency reception centre or temporary municipal shelter (tgo). The average daily occupancy has risen steadily from 20,000 in 2018 to 66,450 in 2024. This rise in occupancy has been caused by a combination of the increased inflow of new asylum seekers, the increased waiting times for claim processing by the IND, and a stagnation in the exit of asylum permit holders due to shortages in the housing market. The result is that residents of reception centres are often counted in the statistics for multiple years.

The majority of the target group, 71%, consists of men. Young adults aged 18-29 formed the largest age group in 2024 (35%). In second place is a large group of minors, which accounted for 25% of the target group in 2024. This category includes both UMAs and children with their families. In 2024, 8% of all COA- and tgo-residents were UMAs. The individuals who were resident at COA or tgo reception centres during the reporting period held nationalities from over 170 different countries of origin. In 2024, the most common nationalities were Syrian, Turkish, Eritrean, Iraqi, and Yemeni. The nationalities with the largest share of occupancy change over the years. Nationalities in the top 15 in 2024 that were not yet among the predominant nationalities in 2017 were Yemeni, Nigerian, Pakistani, Colombian, and Moldovan. A large percentage of the people who were residing at a COA or tgo reception centre in 2024 held the Syrian nationality (41%), which makes it the most common nationality. The Syrian nationality remains far and away the largest national group over the entire reporting period.

In 2024, a total of 106,100 unique persons resided for a period of time at a COA or tgo reception centre. A small proportion of them were participants in an incident involving aggression or violence (11%) or were suspected of a crime in that year (3%).

Incidents involving COA and tgo reception centre residents

In 2024, COA and tgo reception centres hosted the highest number of residents since the beginning of the reporting period (2017-2024). The average daily occupancy in 2024 rose by 24% in relation to the year before. Along with this rise in occupancy, we also observe a 21% increase in the number of incidents. In total, in 2024 COA registered 16,200 incidents involving verbal suicide threats, self-destructive actions, and physical, verbal and non-verbal aggression and violence. This marks a rise compared to the year before when 13,380 incidents were registered. Nonetheless, in 2024 (as well as in other years), only a small minority of the target group was involved in an aggression or violence-related incident (11%).

In 2024, COA imposed 12,060 measures on residents due to incidents included in the current report – an increase of 37% over 2023. This can partially be explained by the increase in average occupancy and the number of incidents in 2024. The number of measures imposed increased much more sharply, however, across the entire reporting period than did the number of registered incidents. The number of measures imposed was 5.4 times higher than in 2017, while the number of registered incidents in the same period was only 3.3 times higher. This is an indication that the way COA staff members deal with incidents has changed in recent years.

Of the 11,625 unique persons who were involved in an incident (excluding verbal suicide threats and self-destructive actions) in 2024, the vast majority were male (86%) and most are under the age of 30 (65%). About a quarter of those involved were UMAs (26%). On average, 11% of the total group of COA residents (including UMAs) were involved in an incident involving aggression or violence in 2024. Among UMAs, this figure rises to 34%. In 2024, 40% of all those involved in aggression or violence-related incidents were Syrians; Syrians also formed the largest nationality within the target group in 2024 at 41%. At the same time, only 11% of all Syrian COA and tgo reception centre residents were involved in an incident in 2024, equivalent to the average for the entire group of residents. Nationalities with above average shares of people involved in incidents were: Algerians (32% of Algerian COA and tgo reception centre residents), Tunisians (31%), Moroccans (28%), Gambians (21%), and Nigerians (18%). This may correlate with the overrepresentation of men and young adults among these groups. It should be mentioned, however, that for these nationalities too the majority were not involved in an incident in 2024.

Crimes for which COA and tgo reception centre residents were suspects

In 2024, the police reported 5,875 registrations of suspects who at the time the crime was committed were resident at a COA or tgo reception centre. This represents a decrease of 13% over 2023. As previously stated, average daily occupancy increased by 24% between 2023 and 2024. Based on the data included in the report, it is not possible to establish the reason for this decline in then number of registered suspects. It should be noted, however, that a decline in the number of those suspected of property offences was also observed among the general Dutch population.

COA and tgo reception centre residents who were suspects of a crime were primarily suspected of property crimes: in 2024, 68% of the suspects registered by the police involved this type of offence. Among the registered property crimes, shop theft is the most common type, accounting for 38% of all the registrations of suspected COA and tgo reception centre residents in 2024. In 2023, the percentage of property crimes was 74% of all registered suspects among COA and tgo centre residents, while the figure for the general Dutch population was 35% in that year. The share of suspects of property offences among suspected COA and tgo reception centre residents is therefore relatively high in relation to the general Dutch population. Here we would like to note that many demographic differences exist between these groups (particularly age structure and socio-economic background) that could explain why the percentages diverge so strongly.

In total, the police registered 2,910 unique criminal suspects within the target group in 2024. This corresponds to 3% of the unique persons who were given reception at a COA or tgo reception centre in 2024. This share is reasonably constant across the whole reporting period. Of all unique criminal suspects in the Netherlands in 2023, 2% were residents of a COA or tgo reception centre. The demographic composition of the group of suspects is similar to the group of those involved in incidents described above. Criminal suspects are also predominantly male (96%) and young adults: 49% of suspected COA and tgo reception centre residents are between the ages of 18 and 29. What stands out is the pronounced increase of the proportion of minors who were criminal suspects compared to 2023: this proportion rose from 11 to 22%. Once again, there is also an over-representation of UMAs among COA residents suspected of a crime. In 2024, 8% of the UMAs were suspected of a crime, compared to 3% of the

total group of COA residents (including UMAs). Nationalities with a relatively high percentage of those suspected of crimes were Algerians (36% of Algerian COA and tgo reception centre residents were criminal suspects in 2024), Moroccans (25%), and Tunisians (17%). As demonstrated by the in-depth study published by the WODC last year, differences between nationalities in the percentages of suspect registrations can partially be explained by looking at asylum claim acceptance data. Another possible explanation may be found in the demographic composition of these national groups, certainly given the fact that males and young adults are overrepresented among criminal suspects in the Dutch population at large.

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

In 2024, the Public Prosecution Service cleared 3,420 cases in which the suspect was a resident at a COA or tgo reception centre at the time the crime was committed. In the majority of these cases (64%), the decision was made to issue a summons to appear in court. In 2023, this was true for 74% of the cases; a relatively high figure in comparison with the general Dutch population, of which only 44% of cases were brought before the court in that year.

In 2024, the court issued a judgment in 1,975 cases in which the suspect was a resident at a COA or tgo reception centre location at the time the crime was committed. In 94% of cases, the suspect was found guilty. Criminal suspects among COA and tgo-residents were found guilty relatively more often in 2023 than members of the general Dutch population (91% vs 96% of COA and tgo-residents). Moreover, with regard to sentencing, courts handed down a prison sentence or detention for young offenders much more frequently to residents of COA and tgo reception centres (80% of sentences imposed in 2024, 86% in 2023) than to members of the Dutch population (39% in 2023). It is possible that the aforementioned differences in legal resolution – both by the Public Prosecution Service and the courts – have to do with the nature of the crimes committed, or perhaps consideration of how successfully the enforcement of an alternative sentence or measure could be carried out.

Data and methodological statement

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

The required data for calculations drawn from the registration systems of the various organisations involved were requested by WODC and linked at the level of the individual. All the statistics in the tables and the figures are rounded off to the nearest multiple of five in order to reduce the possibility of this information being used to

identify specific individuals. Where rounded statistics are reported in the text, these are rounded off to the nearest thousand, hundred or multiple of ten, depending on how large the number is. The exact method used for rounding off is explained along with other methodological considerations in the methodological appendix to this report.

Literatuur

- CBS (2024). *Alleenstaande minderjarige vreemdeling; nationaliteit, geslacht en leeftijd*. Geraadpleegd op 2 april 2025: opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82045NED/table?dl=BB25B.
- CBS (2025a). *Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975*. Geraadpleegd op 24 februari 2025: [Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975 | CBS](https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82045NED/table?dl=BB25B).
- CBS (2025b). *Alleenstaande minderjarige vreemdeling; nationaliteit, geslacht en leeftijd*. Geraadpleegd 24 februari 2025: opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82045NED/table?dl=A62CB.
- COA (z.d.-a). *Noodopvang en tijdelijke gemeentelijke opvang*. Geraadpleegd op 17 mei 2024: www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang.
- COA (z.d.-b). *Incidentenregistraties*. Geraadpleegd op 16 maart 2022: www.coa.nl/nl/incidentenregistraties.
- COA (z.d.-c). *Asiel*. Geraadpleegd op 30 maart 2022: www.coa.nl/nl/asiel.
- COA (z.d.-d). *Opvanglocaties tijdens de asielprocedure*. Geraadpleegd op 30 maart 2022: www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure.
- COA (z.d.-e). *Huisvesting van statushouders*. Geraadpleegd op 30 maart 2022: www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders.
- COA (z.d.-f). *Opvanglocaties voor terugkeer*. Geraadpleegd op 30 maart 2022: www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer.
- COA (z.d.-g). *Verhuizen*. Geraadpleegd op 30 maart 2022: www.coa.nl/nl/verhuizen.
- COA (z.d.-h). *Hotel- en accommodatieregeling (HAR)*. Geraadpleegd op 8 april 2022: www.coa.nl/nl/hotel-en-accommodatieregeling-har.
- COA (2020a). *Huisregels op COA-opvanglocaties (Huisregels)*. Geraadpleegd op 20 februari 2025: www.coa.nl/sites/default/files/2021-03/COA-huisregels.pdf.
- COA (2020b). *Sociale veiligheid van bewoners*. Geraadpleegd op 20 april 2022: open.overheid.nl/repository/ronl-1c45c0fc-3adc-4c26-90e5-f2a1f738c229/1/pdf/Rapport%20Sociale%20veiligheid%20van%20bewoners.pdf.
- COA (2024). *Maatregelenbeleid*. Geraadpleegd op 20 februari 2025: wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0050374&z=2024-11-05&q=2024-11-05.
- De Jongste, W.F. (2022). *Het Nederlandse strafrechtstelsel*. In R.F. Meijer, D.E.G. Moolenaar, R. Choenni, & S.W. Van den Braak (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2021* (pp. 15–21). WODC.
- IND (z.d.-a). *Asiel aanvragen in Nederland*. Geraadpleegd op 28 februari 2022: ind.nl/asiel/Paginas/Asiel-aanvragen-in-Nederland.aspx.
- IND (z.d.-b). *Verlengde asielprocedure (VA)*. Geraadpleegd op 28 februari 2022: ind.nl/Paginas/Verlengde-asielprocedure.aspx.
- IND (z.d.-c). *Asielprocedures*. Geraadpleegd op 28 februari 2022: ind.nl/Paginas/Asielprocedures.aspx.
- IND (z.d.-d). *Herhaalde asielaanvraag (HASA)*. Geraadpleegd op 28 februari 2022: www.ind.nl/Paginas/Herhaalde-asielaanvraag.aspx.
- IND (2024). *Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne*. Geraadpleegd op 5 februari 2025: ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne#inschrijven-bij-de-gemeente.
- IND (2025). *Beslistermijnen*. Geraadpleegd op 24 februari 2025: ind.nl/nl/na-uw-aanvraag/beslistermijnen#beslistermijn-per-aanvraag.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2024, 16 december). *Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel*. Brief aan de Minister van Asiel en Migratie.

- Kessels, R.J. (2024). Misdrijven en opsporing. In: D.E.G. Moolenaar (ed.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2023* (pp. 29-32). WODC.
- Kinderombudsman (2024, 12 januari). *Oproep van de Kinderombudsman t.b.v. het debat over de spreidingswet*. Brief aan de leden van de Eerste Kamer.
- 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.
- Kulu-Glasgow, I., Van der Meer, M., Schans, D., & Scheepmaker, M.P.C. (2023). *I have nothing to lose - Nomadic unaccompanied minors in Europe*. WODC.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *De Staat van Migratie 2022*. Geraadpleegd op 21 mei 2024: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/07/tk-bijlage-de-staat-van-migratie-2022.
- Moolenaar, D.E.G. (ed.) (2024). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2023*. WODC.
- Netten, C.P.M. (2024). Vervolg van misdrijven. In: D.E.G. Moolenaar (ed.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2023* (pp. 33-36). WODC.
- Nijboer, I., & Van Gastel, M. (2018). *Evaluatie opvangmodel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. ABDTOPConsult.
- Noyon, S.M., Barsegyan, V.M., & Vink, M.E. (2024a). *Inzicht in incidenten en misdrijven onder COA-bewoners. Een kwantitatief onderzoek naar de achtergrondkenmerken van betrokkenen*. WODC.
- Noyon, S.M., Barsegyan, V.M., Vink, M.E., & Pluymaekers, T.P.N. (2024b). *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisisnoodopvanglocaties 2017-2023*. WODC.
- Noyon, S.M., Latenko, A., & Vink, M.E. (2023). *Van incident tot misdrijf? Het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties onder COA-bewoners 2017-2021*. WODC.
- Politie (2025). *Geregistreerde misdrijven; soort misdrijf, wijk, buurt, jaarcijfers*. Geraadpleegd op 30 april 2025: data.politie.nl/#/Politie/nl/dataset/47018NED/table?dl=BFB3.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2022). *Vreemdelingen in Justitiële Jeugdinrichtingen. Een advies over strafrechtstoepassing bij en begeleiding van alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen*. Geraadpleegd op 19 mei 2025: www.rsj.nl/documenten/rapporten/2023/01/23/advies-vreemdelingen-in-jijs.
- Rechtbank Noord Nederland (2024, 30 oktober). *De gemeente Westerwolde krijgt opnieuw gelijk in kort geding over maximale bezetting Ter Apel*. Geraadpleegd op 3 februari 2025: www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Noord-Nederland/Nieuws/Paginas/De-gemeente-Westerwolde-krijgt-gelijk-in-kort-geding-over-maximale-bezetting-Ter-Apel.aspx.
- RefugeeHelp (2023). *Tijdelijke huisvesting*. Geraadpleegd op 8 april 2024: www.refugeehelp.nl/nl/ukrainian-refugee/article/100046-tijdelijke-huisvesting.
- Rijksoverheid (z.d.-a). *Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland*. Geraadpleegd op 5 februari 2025: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland.
- Rijksoverheid (z.d.-b). *Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst (asielzoekers)?* Geraadpleegd op 19 april 2022: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijs-van-veilige-landen-van-herkomst.
- Van der Burg, E. (17 mei 2024). *Stand van zaken PBL*. [Kamerbrief, referentie 5381774]. Geraadpleegd op 22 mei 2024: open.overheid.nl/documenten/dpc-144d144045992a8b8cb53c60446c1b79f70ac3ec/pdf.

Vink, M.E., & Diephuis, B.J. (2024). Berechting van misdrijven. In: D.E.G. Moolenaar (ed.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2023* (pp. 37-41). WODC.

WODC (2024). *Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland*. WODC.

Bijlage 1 Begrippenlijst

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

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Opzet

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het WODC overlastgevend gedrag onder bewoners van COA-locaties in kaart gebracht. Hierbij is gekeken naar zowel incidenten die plaatsvonden op opvanglocaties (en daarbuiten) als crimineel gedrag door COA-bewoners op of buiten deze locaties. Doel van de onderhavige rapportage was om vast te stellen hoe vaak bewoners van COA- en tgo-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 personen en die op tgo-locaties, geregistreerde incidenten op deze locaties en opgelegde maatregelen. Daarnaast heeft het Directoraat-Generaal van het ministerie van Asiel en Migratie (hierna: het ministerie) gegevens geleverd over de nationaliteit van COA-bewoners. De IND heeft voor deze personen gegevens geleverd over asielprocedures en het resultaat daarvan. Voor het beschrijven van criminaliteit onder bewoners van COA- en tgo-locaties is uitgegaan van een databestand geleverd door de Nationale Politie. Informatie over de afhandeling van misdrijven door het Openbaar Ministerie en de rechtbank krijgt het WODC ieder kwartaal geleverd ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek. Hieronder wordt in detail beschreven hoe de doelgroep is bepaald en hoe de verschillende databestanden aan elkaar zijn gekoppeld.

Doelgroep

De doelgroep van deze rapportage is bepaald op basis van de in januari 2025 door het COA geleverde data uit het registratiesysteem. De doelgroep is beperkt tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2024 op enig moment op een COA-locatie of in een tgo verbleven. Dit is vastgesteld op basis van door het COA geleverde informatie over de in- en uitstroom van door hen opgevangen bewoners. Mensen worden daarin met een uniek identificatienummer, het v-nummer, van elkaar onderscheiden. Als bij een v-nummer een uitstroombdatum ontbreekt, is de datum van het einde van de opvangovereenkomst gebruikt om te bepalen of iemand al vertrokken is. Het aangeleverde databestand bevat ook gegevens van mensen die wel bij COA geregistreerd waren maar niet daadwerkelijk op een COA-opvangvorm verbleven. Om deze reden werd de doelgroep verder beperkt en werden enkel opvangtypes meegenomen die onder verantwoordelijkheid van het COA vielen. Een uitzondering hierop zijn crisishulpopvanglocaties, die in de regel onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen. Een overzicht van de opvangvormen die zijn meegenomen in de data is te vinden onder de beschrijving van uitsplitsingen verderop in dit hoofdstuk. Er worden geen gegevens geleverd over de bewoners van B8 locaties (slachtoffers van mensenhandel).

In sommige gevallen waren in het aangeleverde bestand wel persoonskenmerken van mensen geregistreerd, maar ontbraken de bijbehorende v-nummers. Deze personen 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 uitstroombatums. In dat geval is alleen de eerste instroom- en laatste uitstroombatum genomen om er één verblijfsperiode van te maken. Ook komt het voor dat personen bij verschillende opvangvormen tegelijkertijd geregistreerd staan, voor de tellingen is een opvangvorm gekozen op basis van datum instroom en lengte van verblijf. Als verblijven overlappen, wordt de instroombatum van het latere verblijf gecorrigeerd naar één dag na de uitstroombatum van het eerdere verblijf. Als een opvangperiode een andere opvangperiode omsluit, wordt de kortere opvangperiode verwijderd.

Koppeling aan incidentenregistratie

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

Naast incidenten die plaatsvonden op COA-locaties, worden in voorkomende gevallen ook incidenten gerapporteerd die daarbuiten plaatsvonden. Dit gaat om incidenten die plaatsvonden buiten een COA-locatie, en incidenten die in de registratie niet aan een hoofdlocatie zijn te relateren. Incidenten buiten een COA-locatie kunnen bijvoorbeeld plaatsvinden op een voetbalveld of in de stad. Het COA registreert incidenten die buiten de opvanglocatie plaatsvinden als deze invloed kunnen hebben op de sfeer of situatie op de locatie zelf. Ook in de incidentenregistraties die COA zelf publiceert, worden deze incidenten meegenomen. Om hier zo veel mogelijk bij aan te sluiten, geldt dat ook voor de onderhavige rapportage. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat de registratie van incidenten buiten een COA-locatie onvolledig zal zijn omdat deze incidenten per definitie buiten het zicht van COA-medewerkers plaatsvinden.

Als de betrokkene alleen als slachtoffer bij het incident betrokken was, en er verder geen andere personen 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 mogelijkkerwijs voormalige COA-bewoners betreft die op bezoek zijn gekomen.

Koppeling aan maatregelenregistratie

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

Er zijn gevallen waarbij er meerdere maatregelen per incident en per betrokkene (v-nummer) zijn geregistreerd. Dit kunnen maatregelen zijn die voor een ander incident gelden, een dubbele registratie betreffen, of een lichte maatregel (afkoelperiode) die is

opgelegd voorafgaand aan de daadwerkelijke maatregel. Er is geen uniek identificatienummer voor een maatregel, dus het is moeilijk om te onderscheiden of het een dubbele registratie betreft of dat er meerdere maatregelen zijn opgelegd voor eenzelfde incident. In het geval van dubbele registraties van meerdere maatregelen van dezelfde soort per incident en betrokkene is ervan uitgegaan dat dit een registratiefout betreft; deze gevallen zijn zodoende niet meegenomen. Verschillende soorten maatregelen per incident en betrokkene zijn wel meegenomen.

Koppeling aan asielprocedureregistratie

Om te kunnen rapporteren over de amv-status van bewoners van een COA-locatie zijn de gegevens over de bezetting van het COA gekoppeld aan de asielprocedureregistratie. Hiertoe heeft het WODC de v-nummers van alle unieke personen uit de COA-bezetting verstrekt aan de IND. Op basis van deze v-nummers heeft de IND alle lopende en afgeronde asielprocedures geleverd uit het systeem Metis met als onderliggend registratiesysteem Indigo tijdens de jaren 2017 tot en met 2024. Voor mensen in de doelgroep die geen lopende zaak hadden tijdens de rapportageperiode heeft de IND gegevens over de verblijfstitel op 1 januari 2017 geleverd.

De IND levert wegens privacy overwegingen enkel v-nummers van COA-bewoners van het afgelopen jaar. Deze voegen we samen met eerder geleverde data, door overlappende v-nummers uit de oude levering te filteren en deze dan samen te voegen met de huidige levering. Dit zorgt ervoor dat we altijd een volledig beeld hebben over de afgelopen jaren, waarbij we gebruik maken van de meest recent bekende data.

Koppeling aan de ketennationaliteit

De nationaliteit die binnen de migratieketen wordt gehanteerd voor rapportagedoeleinden wordt de ketennationaliteit genoemd. Deze informatie is aangeleverd door het ministerie nadat het WODC de v-nummers van alle unieke personen uit de COA-bezetting heeft verstrekt.

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 personen uit de COA-bezetting per verblijfsperiode verstrekt aan de politie. Dit is gedaan voor de jaren 2017 tot en met 2024. Op basis van deze v-nummers heeft de politie een selectie uit BVH gemaakt van registraties van verdachten van een misdrijf tijdens het betreffende verblijf. Per registratie zijn door de politie uit dit systeem gegevens geleverd over de delictcategorie, de afhandeling door de politie, het PV-nummer en het parketnummer van de zaak als deze naar het OM is ingezonden.

Koppeling aan gegevens over vervolging en berechting

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

deze in RAC-min kan worden teruggevonden en hierin als misdrijf staat geregistreerd. Het kan zijn dat een niet teruggevonden registratie wel bekend is bij het OM maar in behandeling is en daarom nog geen afdoening heeft.

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

Telwijze

Doelgroep

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

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

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

Incidenten en maatregelen

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

Ook bij de maatregelen is uitgegaan van unieke (types) maatregelen bij unieke incidenten, omdat er zoals hierboven toegelicht geen uniek identificatienummer voor een maatregel is. Er kunnen wel meerdere betrokkenen en maatregelen zijn per incident. Er is dus geen een-op-een relatie tussen incidenten, betrokkenen en maatregelen. Hierdoor verschillen de gerapporteerde aantallen betrokkenen en maatregelen van het aantal incidenten. Er wordt zowel over betrokkenen (waarbij een persoon meerdere keren in een jaar geteld kan worden als deze bij meerdere incidenten is betrokken) als over unieke betrokkenen bij incidenten gerapporteerd.

Voor de incidenten zijn de volgende registraties niet meegeteld: verzuim COA meldplicht, vermissing, overlijden (natuurlijke en onnatuurlijke oorzaak) en medische noodzaak (alle soorten). Ook overtredingen van de COA-huisregels zijn niet meegenomen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 is hiervoor gekozen om zowel inhoudelijke als methodologische redenen. Deze maken dan ook geen onderdeel meer uit van de datalevering van het COA aan het WODC. Suicide wordt niet door het COA

zelf geregistreerd, maar door de GGD. Het WODC heeft deze met ingang van de editie van 2023 buiten beschouwing gelaten. Alle gepresenteerde tabellen en grafieken zijn daarom ook exclusief suicide. Honger- en/of dorststakingen vallen onder zelfdestructieve acties.

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

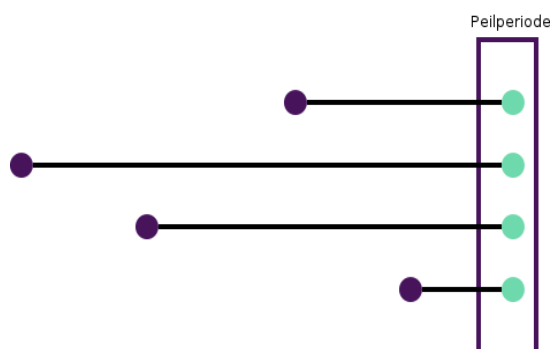
Registraties van verdachten

Voor het in beeld brengen van criminaliteit door COA-bewoners is de gehanteerde teleenheid een registratie van een verdachte (door de politie). Een dergelijke registratie bevat gegevens over de verdachte en het gepleegde misdrijf. Dit is een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Kessels, 2024). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, dan zijn er ook meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-een relatie tussen misdrijven en verdachtenregistraties. Het is daarnaast ook mogelijk dat eenzelfde persoon in meerdere registraties van verdachten voorkomt. Als een persoon niet langer verdacht is van een misdrijf, wordt de bijbehorende registratie niet meer aan het WODC geleverd.

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

In de strafrechtketen is het gebruikelijk om in jaarlijkse rapportages over criminaliteit een terugkijkmethode te hanteren. Bij deze methode (geïllustreerd in figuur B2.1) wordt gekeken naar misdrijven die binnen een bepaalde peilperiode (bijv. een jaar) zijn gepleegd of naar zaken die binnen een bepaalde peilperiode zijn afgerond. Deze methode gebruiken we in dit rapport voor het tellen van het aantal geregistreerde verdachten. De cijfers zijn daarmee vergelijkbaar met die in rapportages over criminaliteit door de algemene Nederlandse bevolking (waaronder Moolenaar, 2024).

Figuur B2.1 Visualisatie van de terugkijkmethode



Unieke verdachten en betrokkenen

De gehanteerde teleenheid is een unieke verdachte of betrokkene. Een unieke verdachte of betrokkene is te herkennen in de politiedataset of incidentenregistratie op basis van het geregistreerde v-nummer. In de tellingen is uitgegaan van unieke personen per jaar. Een unieke verdachte die in meerdere jaren verdacht wordt van een misdrijf wordt in dat geval ook meerdere keren geteld (maar slechts één keer in het

betreffende jaar). Het werkelijke aantal unieke verdachten is dus lager dan de optelling van het aantal unieke verdachten per jaar. Hetzelfde geldt voor het werkelijke aantal betrokkenen en het aantal unieke betrokkenen bij incidenten.

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

Afgehandelde misdrijfzaken door OM en Rechtspraak

Voor het in beeld brengen van de afhandeling van criminaliteit door het OM en de Rechtspraak (in eerste aanleg) is de teleenheid een strafzaak (geïdentificeerd door een parketnummer). Een strafzaak heeft altijd betrekking op één verdachte, maar kan meerdere feiten bevatten. Het tellen van zaken is tevens in lijn met andere rapportages uit de strafrechtketen, zoals Criminaliteit en Rechtshandhaving (Moolenaar, 2024).

In onderhavige rapportage is gebruik gemaakt van de terugkijkmethode voor het tellen van de afhandeling van misdrijfzaken, omdat dit in lijn is met andere rapportages uit de strafrechtketen en vollediger is voor latere jaren. Door deze keuze wordt mogelijk gerapporteerd over asielmigranten die wellicht niet meer op een COA-locatie verblijven ten tijde van de afdoening (maar daar dus wel zaten tijdens het plegen van het misdrijf), omdat de afhandeling van misdrijfzaken lang kan duren. De telwijze is hetzelfde als gehanteerd in de publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving (Moolenaar, 2024).

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

De rapportageperiode voor deze cijfers is anders dan voor de andere cijfers in de rapportage, namelijk 2019 tot en met 2024. 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 2024 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 2024 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 mensen die op COA- en tgo-locaties verblijven. In de rapportage is ervoor gekozen de verschillende opvangtypes te groeperen aan de hand van de volgende indeling: asielprocedure (bestaande uit col, pol, azc en pbl), amv

(bestaande uit poa en regio-opvang), handhaving en toezicht (bestaande uit ebtI en htI), vrijheidsbeperkende locatie (in afwachting van vertrek) (vbl), gezinslocatie (in afwachting van vertrek) (gl) en overig (bestaande uit recreatieve markt capaciteit en aanvullende opvang).

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

Type maatregel

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

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

Alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)

In deze rapportage wordt gerapporteerd over amv's op basis van de dataset met asielprocedures per persoon geleverd door de IND (zie hierboven). Aan de geregistreerde werksoort in een procedure is te zien of er sprake is van een amv. Een persoon wordt het gehele jaar geteld als amv als er in het betreffende jaar een amv-procedure staat geregistreerd voor deze persoon. Dit geldt zowel voor de cijfers over de bezetting als voor cijfers over incidenten en misdrijven. Als gedurende het kalenderjaar voor, tijdens of na afloop van een amv-procedure een incident of misdrijf plaatsvindt, wordt de persoon dus als amv geteld. Bij het tellen van incidenten, waarbij meerdere personen betrokken kunnen zijn, krijgt het incident de 'amv-categorie' als er één of meerdere amv's betrokken zijn.

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, waarbij we het geboortjaar aftrekken van het rapportagejaar. Voor de misdrijven gaan we uit van de leeftijd op de pleegdatum. In het geval van meerdere registraties binnen een rapportagejaar wordt gekeken naar de leeftijd op het moment van de eerste verdachtenregistratie.

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

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

Delictindeling

De delictcategorie voor het rapporteren over door de politie afgehandelde registraties van verdachten is gebaseerd op de door de politie aangeleverde CBS delictindeling.¹⁶ In onderhavige rapportage wordt gerapporteerd tot twee niveaus diep om de tabellen zowel leesbaar als informatief te houden.

Voor de cijfers over de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter is gebruik gemaakt van de zwaarste artikel methode die ook in Moolenaar (2024) wordt gebruikt (zie bijlage 3.3 - vervolgings- en berechtingsgegevens van deze publicatie). De gebruikte delictindeling staat beschreven in bijlage 2 van de genoemde publicatie. In onderhavige rapportage wordt één niveau minder diep uitgesplitst om de tabellen leesbaar te houden en te zorgen dat de gerapporteerde percentages statistisch relevant zijn.

Type afdoening politie

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

¹⁶ Voor meer informatie zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaardclassificatie-misdrijven---politie---2010>

Type afdoening OM en Rechtspraak

De wijze van tellen en de gehanteerde berekeningswijze voor de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de Rechtspraak staat beschreven in bijlage 3.3 (vervolgings- en berechtingsgegevens) van Vink & Diephuis (2024)

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

De afdoeningen door de rechter zijn hetzelfde gegroepeerd als gerapporteerd in Moolenaar (2024).

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. Waar afgeronde aantallen worden genoemd in de tekst is er grover afgerond. Afhankelijk van de grootte van het getal wordt er op duizend-, honderd- of tientallen afgerond. Getallen boven de 10.000 zijn afgerond op duizendtallen, getallen tussen 10.000 en 1.000 op honderdtallen, en getallen onder de 1.000 op tientallen, in enkele gevallen was het relevant om in de tekst niet af te ronden. Percentages zijn in principe afgerond op hele getallen. Alleen waar het relevant wordt geacht (bijv. bij kleine verschillen tussen percentages), wordt er op één decimaal afgerond.

Bijlage 3 Asielproces

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

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

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

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

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

Voor elk van de hierboven beschreven procedures geldt dat mensen in beroep kunnen gaan indien hun asielaanvraag wordt afgewezen (IND, z.d.-a). In het geval dat hun persoonlijke situatie of die in het herkomstland is veranderd, is er ook de mogelijkheid tot het indienen van een herhaalde asielaanvraag (IND, z.d.-d). Ook gedurende de behandeling van deze zaken blijft het COA verantwoordelijk voor de huisvesting. Afhankelijk van de situatie en het verloop van de procedure verblijven mensen dus enkele weken tot soms jaren op een COA-locatie. 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 hieronder) (COA, z.d.-g).

Opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Onder de asielzoekers die jaarlijks naar Nederland komen, zijn ook minderjarigen die zonder begeleiding van een ouder of voogd reizen, zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). In de periode van 2017 tot en met 2023 ging dit om 5% tot 15% van het totale aantal eerste asielaanvragen (CBS, 2025a, 2025b). Ook amv's die asiel aanvragen, volgen grotendeels de hierboven beschreven procedure. Vanwege hun leeftijd ziet de opvang er voor deze groep echter wat anders uit. Bij aankomst in Nederland krijgen alle amv's een voogd toegewezen van voogdijinstelling Stichting Nidos (hierna: Nidos). Kinderen die jonger zijn dan 15 of bijzonder kwetsbare kinderen ouder dan 15 worden door Nidos opgevangen in een gastgezin (idealerweise met eenzelfde culturele achtergrond als het kind). Voor andere kinderen van 15 jaar of ouder is het COA verantwoordelijk voor de opvang. Kinderen bij wie het vermoeden bestaat dat zij het slachtoffer zijn van mensenhandel, of hier gevaar voor lopen, worden (ongeacht hun leeftijd) opgevangen in een beschermde opvangfaciliteit van het COA, de zogeheten B8-opvang. Andere amv's van tussen de 15 en 18 jaar oud verhuizen naar een procesopvanglocatie voor amv's (poa), waar zij tijdens de algemene asielprocedure verblijven (Nijboer & Van Gastel, 2018). Ook amv's verhuizen naar een andere locatie na het afronden van de algemene asielprocedure. Sinds 2016 wordt er onderscheid gemaakt naar uitkomst van de procedure: amv's van wie de asielaanvraag is ingewilligd, worden door Nidos opgevangen in kindergroepen of kleinschalige wooneenheden, en worden begeleid met het oog op (verdere) integratie in Nederland. Amv's van wie de asielaanvraag is afgewezen, verhuizen naar een kleinschalige woonvoorziening (kwv) (ook wel 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. Toenemende aantallen asielzoekers en stagnatie van uitplaatsing vanwege een krappe woningmarkt kunnen ertoe leiden dat de bezetting op

reguliere COA-locaties oploopt. In zulke gevallen maakt het COA (en in sommige gevallen gemeentes of veiligheidsregio's) afspraken met particuliere partijen over tijdelijke opvanglocaties voor asielzoekers, bijvoorbeeld in vakantieparken of gymzalen. Ook worden statushouders die wachten op huisvesting in de gemeente soms tijdelijk opgevangen in hotels of vakantiewoningen (COA, z.d.-h).

Bijlage 4 De Nederlandse strafrechtketen

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

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

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

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

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

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

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

Voor meer informatie, bezoek www.wodc.nl