

Wat hen beweegt

Onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

Richard Staring

Jos Kuppens

Marjolein Nillesen

Juno van Esseveldt

Beke *reeks*

WAT HEN BEWEEGT

Wat hen beweegt

Onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

Richard Staring
Jos Kuppens
Marjolein Nillessen
Juno van Esseveldt

Beke *reeks*

Colofon

In opdracht van:

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

WODC-projectcode:

3473

Auteurs:

Richard Staring, Jos Kuppens, Marjolein Nillessen en Juno van Esseveldt

Met medewerking van:

Ellen Harbers en Marijn Helsloot

Vertaling summary:

Vesper van Abel

Vormgeving:

Marcel Grotens

Wat hen beweegt

Onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

ISBN 978-94-92255-70-9

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van het WODC.

© 2025, WODC. Auteursrechten voorbehouden. Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Alle rapporten van Bureau Beke zijn gratis te downloaden via bureaubeke.nl

Voorwoord

Sinds begin deze eeuw is het nodige onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van incidenten en misdrijven die door COA-bewoners gepleegd worden. Daarnaast is op grond van onderzoek een beeld te schetsen van een groep overlastplegers uit zogenoemde ‘veilige landen’. Vanuit het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) bestaat de wens om juist meer inzicht te verwerven in de verklarende factoren van overlast en crimineel gedrag buiten de COA-opvanglocaties en de drijfveren van de COA-bewoners die hierbij betrokken zijn. Aan Bureau Beke uit Arnhem is de opdracht verleend om dit onderzoek te verrichten. De rapportage die voor u ligt, is hiervan het resultaat.

Binnen het onderzoek zijn diverse activiteiten verricht die we niet hadden kunnen uitvoeren zonder de ondersteuning van diverse betrokkenen van verschillende instanties. We kunnen hen slechts bij uitzondering om redenen van privacy bij naam noemen. Dr. Saskia Baas (WODC) heeft als initieel projectbegeleider van het onderhavige onderzoek veel tijd geïnvesteerd in het effenen van de paden naar de verschillende toestemmingsaanvragen. Dankzij de voortdurende inzet van verschillende COA-medewerkers en Andrea Knellwolf (beleidsadviseur COA) in het bijzonder, hebben we toegang gekregen tot specifieke COA-opvanglocaties en tot essentiële data voor het onderzoek. Daarnaast heeft zij meegewerkt aan het uitzetten van de survey. Ook willen we de medewerkers van het Landelijk Portefeuilleteam Vreemdelingenzaken, Migratiecriminaliteit & Mensenhandel (Nationale Politie) bedanken voor hun inzet om relevante professionals en data aan te leveren. Verder hebben medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland en de Dienst Terugkeer en Vertrek ons

ondersteund in het uitzetten van de survey onder medewerkers. Ook onze contactpersonen bij het NIDOS en de Afdeling Informatievoorziening en datamanagement van het WODC willen we danken voor de steun die zij aan het onderzoek hebben gegeven. Daarnaast zijn we zeer veel dank verschuldigd aan alle geïnterviewde professionals en COA-bewoners, en deelnemers aan de surveys. We zijn zeer vriendelijk ontvangen op de handhaving en toezichtlocatie (htl) in Hoogeveen, naast de vier COA-opvanglocaties waar we het casusonderzoek hebben verricht; de aldaar aanwezige medewerkers hebben ons met open blik inzicht gegeven in de achterliggende factoren voor overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners. Verder waren zeer veel COA-bewoners bereid om hun mening met ons te delen, iets waar we grote waardering voor hebben. Een speciaal woord van dank gaat uit naar dr. Abdessamad Bouabid (Erasmus Universiteit Rotterdam) voor zijn essentiële rol in de interviews met de Arabischspreekende bewoners van de htl in Hoogeveen.

Ten slotte zijn we veel dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie. Deze commissie bestaat uit de voorzitter mevr. prof. dr. mr. M. van der Woude (Universiteit Leiden) en de leden dhr. E. Aangeenbrug MA (Ministerie van Asiel en Migratie), dhr. drs. C. van Nassau (WODC), mevr. em. prof. dr. M. van den Muijsenbergh (Radboud Universiteit MC), mevr. dr. S. Noyon (WODC) en mevr. dr. M. Zill (Universiteit Utrecht).

Arnhem, 2025

De onderzoekers

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Lijst met afkortingen	10
Samenvatting	12
Summary	30
1 Inleiding	48
1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek	51
1.2 Kanttekeningen bij het onderzoek	51
1.3 Vier cruciale termen nader gedefinieerd	53
1.4 Onderzoeksvragen	55
1.5 Inkadering onderzoek	56
1.6 Leeswijzer	59
2 Methoden van onderzoek	61
2.1 Literatuuronderzoek	61
2.2 Surveys	63
2.2.1 Achtergrond van de respondenten	66
2.2.2 Aard en reikwijdte van (verdiepende) analyses	67
2.3 Vier COA-opvanglocaties: de casusanalyse	68
2.4 (Groeps)interviews met overige stakeholders (N=25)	72
2.5 In gesprek met bewoners van de htl Hoogeveen (N=16)	74
2.6 De verwerking en analyse van de interviews	77
2.7 Analyse van IBIS-dossiers (N=220)	78
2.7.1 Analyses	81
2.7.2 Kenmerken van de onderzoeksgroep	82

3	Literatuuronderzoek	86
3.1	Theoretisch kader	88
3.1.1	Crimineel gedrag verklaard vanuit de theorie	88
3.1.2	Overlastgevend gedrag verklaard vanuit de theorie	93
3.1.3	Geïntegreerde theorieën	96
3.2	Verklaringen uit de literatuur	97
3.2.1	Landelijke context	98
3.2.2	Lokale context	105
3.2.3	Individuele context	108
3.3	Resumé	116
4	Geconstateerde problematiek	120
4.1	Bevindingen uit literatuuronderzoek	120
4.1.1	Inzoomen op genoemde landelijke factoren	122
4.1.2	Wat is bekend over de plegers?	122
4.2	Bevindingen uit de survey onder COA-medewerkers	121
4.3	Bevindingen uit de interviews	128
4.4	Bevindingen uit de IBIS-dossiers	129
4.4.1	In IBIS geregistreeerde signalen	129
4.4.2	In IBIS geregistreeerde incidenten	133
4.4.3	BVH-registraties	137
4.5	Resumé	140
5	Landelijke factoren	142
5.1	Landelijke factoren op basis van de surveys	143
5.1.1	Inzoomen op genoemde landelijke factoren	145
5.2	Landelijke factoren op basis van de interviews	146
5.3	Landelijke factoren op basis van de IBIS-dossiers	154
5.4	Integratie van bevindingen op landelijk niveau	157
6	Lokale factoren	162
6.1	Lokale factoren op basis van de surveys	162
6.1.1	Inzoomen op genoemde lokale factoren	163
6.1.2	Overlap tussen buiten en binnen	165
6.2	Lokale factoren op basis van interviews	166
6.3	Lokale factoren op basis van de IBIS-dossiers	177
6.4	Integratie van bevindingen op lokaal niveau	185

7	Individuele factoren	191
7.1	Individuele factoren op basis van de surveys	191
7.1.1	Inzoomen op genoemde individuele factoren	192
7.1.2	Verschillen in factoren tussen overlastgevend en crimineel gedrag	193
7.2	Individuele factoren op basis van de interviews	194
7.3	Individuele factoren op basis van de IBIS-dossiers	208
7.4	Integratie van bevindingen op individueel niveau	219
8	De aanpak van overlast en criminaliteit	224
8.1	Een globaal overzicht van beschikbare aanpak	225
8.2	Bevindingen uit de surveys	232
8.2.1	Door respondenten genoemde (niet-)effectieve maatregelen	232
8.2.2	Door respondenten genoemde ontbrekende maatregelen	234
8.3	Bevindingen uit de interviews	236
8.3.1	De aanpak in COA-locaties met veel en met weinig geregistreerde incidenten	236
8.3.2	Plaatsing in de handhaving en toezichtlocatie als maatregel	249
8.4	Integratie van meningen over (niet-)effectieve maatregelen	259
9	Conclusie en reflectie	265
9.1	Beantwoording onderzoeksvragen	265
9.2	Reflectie: aandachtspunten voor beleid	282
	Literatuur	287
	Bijlagen	
	Bijlage 1 – Survey	302
	Bijlage 2 – Signaal naar signaalcategorie	314
	Bijlage 3 – Incident naar incidentcategorie	316
	Bijlage 4 – Gehercodeerde antwoorden respondenten	317
	Bijlage 5 – Opvangvormen	223

Lijst met afkortingen

Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AOT	Ambulant Ondersteuningsteam
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Azc	Asielzoekerscentrum
BVH	Basisvoorziening Handhaving
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bsn	Burgerservicenummer
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
Ebtl	Extra begeleiding en toezichtlocatie
EU	Europese Unie
Htl	Handhaving en toezichtlocatie
IBL	Intensieve Begeleiding op Locatie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
MALT	Marokko, Algerije, Libië en Tunesië
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
OM	Openbaar Ministerie

OOV	Openbare orde en veiligheid
Rov	Regeling onthouding verstrekkingen
Pbl	Procesbeschikbaarheidslocatie
PTSS	Posttraumatische stressstoornis
Rgo	Regio-opvanglocatie
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vbl	Vrijheidsbeperkende locatie
VRIS-melding	Vreemdelingen in de Strafrechtsketen-melding
Vtl	Verscherpte toezichtslocatie
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Samenvatting

In deze samenvatting wordt allereerst in paragraaf 1 aandacht besteed aan de initiële aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksmethoden. In paragraaf 2 beschrijven we vervolgens de belangrijke algemene reflecties van het onderzoek om in paragraaf 3 meer in detail op de bevindingen en de antwoorden op de onderzoeksvragen in te gaan. Elke subparagraaf start met een concrete onderzoeksvraag. In paragraaf 4 tot slot, staan de uitkomsten van het onderzoek in de context van de bestaande aanpak centraal.

1 Aanleiding, richting van het onderzoek en onderzoeksmethoden

De asielinstroom van de afgelopen decennia kent pieken en dalen, waarbij vluchtelingen vooral gewelddadige geopolitieke ontwikkelingen volgen. Sinds begin 2000 ontstaat er ook aandacht voor de problematiek van overlast en criminaliteit onder asielzoekers. In het algemeen laat onderzoek zien dat een kleine groep asielzoekers wordt verdacht van misdrijven (3% in een recent overzicht) en dat het vooral gaat om zaken als winkeldiefstal en de handel in verdovende middelen. De bestaande kennis over overlastgevend en crimineel gedrag door asielzoekers biedt vooral inzicht in de aard en omvang van de incidenten en misdrijven waar zij bij betrokken zijn. Ook bestaat er een algemeen beeld van de groep overlastplegers uit specifieke landen, waarbij een combinatie van verslaving, psychische klachten en slechte sociaaleconomische omstandigheden een rol speelt bij het criminele gedrag. Tegelijkertijd constateert het Wetenschappelijk

Onderzoek- en Datacentrum (WODC), als opdrachtgever van het onderhavige onderzoek, een kennishiaat in de verklarende factoren van overlast en criminaliteit buiten COA-opvanglocaties en de drijfveren van de asielzoekers die hierbij betrokken zijn. Deze leemte wil het WODC door middel van onderzoek ingevuld zien. Ook verwacht het WODC dat het onderzoek een bijdrage kan leveren aan een effectieve aanpak van de criminaliteit en overlast rond COA-opvanglocaties.

Bureau Beke is dit onderzoek gegund en heeft gegeven de complexiteit van het onderwerp een aantal keuzes gemaakt. Zo richt het onderzoek zich op COA-bewoners (o.a. asielzoekers, statushouders, afgewezen asielzoekers in afwachting van uitzetting) en niet uitsluitend op asielzoekers. In de tweede plaats focust het onderzoek zich op de overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners buiten de COA-opvanglocaties.

Om de onderliggende omstandigheden en de verklarende factoren van overlast en criminaliteit buiten COA-opvanglocaties beter in beeld te krijgen en oplossingsrichtingen te kunnen bieden voor doorontwikkeling van de aanpak hiertegen hebben we ons in dit onderzoek gericht op het:

1. Beschrijven van factoren die bijdragen aan het verklaren van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie;
2. Beschrijven van eventuele kenmerkende verschillen tussen COA-bewoners die zich hier al dan niet schuldig aan maken;
3. Beschrijven van de bestaande aanpak van overlast en criminaliteit en de ervaringen van professionals en COA-bewoners met deze aanpak.

Deze onderzoeksrichtingen zijn vertaald in verschillende onderzoeksvragen die na de beschrijving van de bevindingen op een algemeen niveau gepresenteerd en beantwoord zullen worden. We hebben de oorzaken voor overlastgevend en crimineel gedrag gereconstrueerd op basis van een carrousel aan onderzoeksmethoden en databronnen. Kernachtig geformuleerd hebben we gebruik gemaakt van (1) literatuuronderzoek, (2) een landelijke survey onder diverse stakeholders, (3) lokaal onderzoek in vier COA-opvanglocaties, (4) (groeps)interviews met overige stakeholders, (5) kwalitatieve en kwantitatieve analyse van een selectie van IBIS-dossiers en, tot slot, (6) interviews met bewoners van de handhaving en toezichtlocatie (htl) Hoogeveen. Op basis van deze carrousel van onderzoeksmethoden en bronnen schetsen wij een reëel en empirisch geworteld beeld

van de fundamentele en situationele omstandigheden en factoren die ten grondslag liggen aan het criminele en overlastgevend gedrag van COA-bewoners. Hierbij hanteren we het principe dat bepaalde factoren bij voorkeur worden bevestigd dan wel ontkracht door verschillende bronnen. Juist door bronnen met elkaar te vergelijken, worden de antwoorden op de onderzoeksvragen robuuster.

Verklarende factoren van overlast en criminaliteit op drie niveaus

In het onderzoek presenteren we omstandigheden en verklarende factoren die aanleiding geven tot overlastgevend en crimineel gedrag op drie niveaus, te weten (1) het landelijke niveau van het Nederlandse asiel- en opvangsysteem, (2) het lokale niveau van de specifieke COA-opvanglocatie en (3) het individuele niveau van de COA-bewoner. Deze analytisch van elkaar te onderscheiden niveaus zijn in het alledaagse leven nadrukkelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar. De structuur en inrichting van het asielbeleid en het asielopvangsysteem op het nationale niveau bepalen de invulling en lokale inbedding van de COA-opvanglocatie en daarmee mede de handelingsruimte van het individu met zijn of haar specifieke achtergronden, doelen en voorkeuren. Op zijn beurt kan het handelen van individuele COA-bewoners op de wat langere termijn de inrichting van het asielbeleid op nationaal niveau beïnvloeden. Dit betekent dat de vele individuele omstandigheden en persoonlijke beweegredenen niet los gezien kunnen worden van de grotere structuren van de lokale COA-opvanglocaties en het Nederlandse asielopvangsysteem waarbinnen de COA-bewoners acteren.

Waar we ons voor de definities van criminaliteit kunnen baseren op het Wetboek van Strafrecht, geldt dit voor overlast in mindere mate. Overlast is een subjectief begrip en dat betekent dat individuen naar tijd en plaats gedrag anders kunnen waarderen. Overlast als containerbegrip omvat bovendien veel verschillende verschijningsvormen: van losliggende stoeptegels en rondslingerend afval tot groepjes luidruchtige jongeren in de openbare ruimte. Bepaalde strafbare vormen van overlast worden geregistreerd door de politie, maar niet alles wat als overlast geregistreerd wordt, is ook een strafbaar feit of is lokaal in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) strafbaar gesteld. Tijdens de interviews en ook binnen

de survey hebben we waar mogelijk het onderscheid proberen te maken tussen overlast als subjectief begrip en de strafbare vormen van overlast.

2 Bevindingen op een algemeen niveau

Differentiatie in de omstandigheden en factoren van overlast en criminaliteit

We benoemen in dit rapport op drie niveaus een palet aan omstandigheden en factoren die aanleiding geven tot overlastgevend en crimineel gedrag. We maken daarbij ook grofweg een onderscheid tussen COA-bewoners die om verschillende redenen (financieren van een verslaving, familie in het herkomstland of om zich eenvoudigweg te verrijken) vermogenscriminaliteit plegen naast COA-bewoners die vanuit een verslaving of trauma zorgen voor overlast en geweldscriminaliteit en COA-bewoners die vanuit miskenning, wanhoop en frustratie vooral voor overlast en agressie binnen de COA-opvang zorgen. We constateren hierbij nadrukkelijk dat de factoren op landelijk en lokaal niveau medebepalend zijn voor de drijfveren op het individuele niveau.

Differentiatie in de aanpak van overlast en criminaliteit

Het is van belang verder te gaan op het pad van een gedifferentieerde aanpak van de problematiek en de redenen/motieven voor dit gedrag goed te onderscheiden. Tegen moedwillig, berekend crimineel gedrag biedt de bestaande opsporing, vervolging en berechting naar onze mening voldoende uitkomst, vooropgesteld dat de actoren hierop tenminste voldoende (kunnen) doorpakken. Het gaat hierbij vaak om bagatelzaken, die afzonderlijk niet de moeite waard lijken, maar opeengestapeld misschien mogelijkheden bieden voor een aanpak op maat. Overlastgevend gedrag vanwege miskenning, verwarring/psychische klachten verdient daarentegen een geheel andere benadering, waarvoor het zaak is om de zorg goed op orde te hebben. Een andere bejegening van de COA-bewoner die meer gezien en gehoord wordt, biedt in deze context van oorzaken ook duidelijke preventieve mogelijkheden.

Meer aandacht voor gedrag en minder voor kenmerken

De nadruk op de ‘tegenstelling’ veiligelander en niet-veiligelander (dan wel COA-bewoner met een kansarme versus kansrijke aanvraag) is misschien asielrechtelijk relevant, maar is minder relevant voor wat betreft de aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag. Het leidt onder asielzoekers die als veiligelanders gelabeld worden tot een gevoel van uitsluiting. Voor sommigen draagt dit ook bij aan hun gevoel dat positief gedrag er niet toe doet. COA-bewoners met een kansarme aanvraag hebben het gevoel onder een vergrootglas te liggen en in vergelijking met COA-bewoners met een kansrijke aanvraag ongelijkwaardig behandeld te worden. Dit kan aanleiding vormen voor frustraties en verbaal agressief gedrag naar medebewoners en COA-personeel. In de aanpak zou de nadruk moeten liggen op het feitelijke gedrag van asielzoeker en niet op generieke kenmerken zoals veiligelanders en niet-veiligelanders die gekoppeld worden aan dit gedrag.

Toetsing aan mensenrechten, bestaande juridische kaders en onderzoek

In de context van bestaande en nieuwe maatregelen om de overlast en criminaliteit binnen en buiten de COA-opvang tegen te gaan of te bestrijden is het van belang dergelijke (nieuwe) initiatieven en maatregelen te toetsen aan bestaande juridische kaders, mensenrechten en wetenschappelijke inzichten.

Weg weten met de mobiliteit van COA-bewoners

COA-bewoners verhuizen met enige regelmaat van COA-opvang naar COA-opvang. Dit staat goede zorg in de weg omdat hiervoor al vaak een wachtlijst in de regio bestaat en een traject soms voor langere tijd ingezet moet worden. Deze mobiliteit belemmert ook de dagbesteding (werk). Het is niet lonend om te investeren in medewerkers die slechts een korte tijd ingezet kunnen worden. De mobiliteit van COA-bewoners kan ook op gespannen voet staan met een strafrechtelijk traject omdat verdachte COA-bewoners vaak alweer verhuisd zijn voordat het opsporings-, vervolgings- en berechtingstraject bij de politie en het Openbaar Ministerie (OM) is afgerond. Het lijkt daarom de moeite waard te investeren in (bestaande) strategieën die weg weten met de belemmeringen die zich nu voordoen op bovenstaande terreinen vanwege de mobiliteit van COA-bewoners.

De kracht van een structurele opvang boven de noodopvang

De vaak tijdelijke opvang draagt niet bij aan het tegengaan van overlast en criminaliteit. Een meer gestructureerde, langdurige opvang geeft betere perspectieven voor COA-bewoners dan ad hoc-oplossingen omdat het samen zou moeten gaan met minder overplaatsingen van COA-bewoners en met personeel dat vanuit de structurele opvang meer expertise kan opbouwen en vervolgens ook meer zicht krijgt op diezelfde COA-bewoners. Een structurele opvang creëert betere omstandigheden voor professionals om oog te krijgen voor de COA-bewoner en daarmee de anonimiteit van de COA-bewoner tegen te gaan.

Het belang van aandacht voor COA-bewoners en lokale professionals

Vanuit allerlei bronnen wordt gewezen op het belang van een goede begeleiding van de COA-bewoners. Het is essentieel dat COA-bewoners gezien en gehoord worden en op de juiste wijze bejegend worden door alle bij COA-bewoners betrokken partijen. Dit kan in preventieve zin al leiden tot betere afwegingen rondom een COA-bewoner die dreigt te ontsporen, maar kan in zorggerelateerde of repressieve zin ook uitkomst bieden als deze ontspoord is. Dit kan alleen gerealiseerd worden als de professionals die lokaal in de COA-opvang werkzaam zijn over voldoende tijd en kunde beschikken om dergelijke signalen op te pakken. Meer structurele en minder tijdelijke opvanglocaties en gerichte investeringen in en waardering voor personeel dat voor de COA-bewoners werkzaam is, kunnen elkaar hier wederzijds versterken in de preventieve aanpak van gedrag dat in een later stadium tot overlast en criminaliteit zou kunnen leiden.

De waarde van kleinschaligheid

Kleinschalige opvang gaat als zodanig niet per definitie samen met minder overlastgevende of criminele incidenten buiten de COA-opvang. Ook in een kleinschalige COA-opvanglocatie kunnen professionals weinig oog hebben voor de COA-bewoners en ook daar kunnen COA-bewoners buiten en binnen de opvang overlast veroorzaken en strafbare feiten plegen. Maar de kleinschaligheid maakt het wel eenvoudiger voor professionals om de COA-bewoners in hun alledaagse omstandigheden te zien, maakt de setting minder anoniem en vergemakkelijkt daarmee korte lijnen tussen professionals en COA-bewoners onderling. Het onderzoek laat ook zien dat de

kleinschalige opvang met weinig door COA geregistreerde incidenten ook voor de externe actoren (politie, gemeente) samengaat met meer ruimte voor een preventieve aanpak die zich onder andere kenmerkt in directe, korte lijnen naast betrokkenheid bij en investeren in de relevante partijen die ertoe doen: omwonenden, ondernemers en COA-bewoners. In plaats van vooral bezig te zijn met het afhandelen van incidenten, worden met deze handelingswijze incidenten voorkomen of in de kiem gesmoord.

Betere benutting bestaande middelen en maatregelen

Wanneer professionals naar maatregelen gevraagd worden die ze missen, dan blijken ze niet veel nieuwe oplossingen aan te dragen. De huidige maatregelen bieden kennelijk al het nodige soelaas. Het is daarom vooral de vraag hoe de bestaande maatregelen beter benut kunnen worden. Daar is mogelijk nog een wereld te winnen tegen overlastgevend en crimineel gedrag.

3 Bevindingen op het concrete niveau van de onderzoeksvragen

Verklarende factoren van overlast en crimineel gedrag door COA-bewoners buiten de opvang

De centrale vraag die we in dit onderzoek beantwoorden, luidt: “Welke verklarende factoren op landelijk, lokaal en individueel niveau liggen ten grondslag aan verschillende vormen van overlast en crimineel gedrag van COA-bewoners?”

Er zijn op *landelijk niveau* verschillende factoren gevonden die aan overlast en crimineel gedrag ten grondslag liggen. In de eerste plaats komen de veelvuldige wisselingen in opvanglocaties als factor naar voren, en wel vanuit de drie typen bronnen (surveys, interviews en analyse van IBIS-dossiers). Deels komen door respondenten genoemde landelijke factoren in de survey ook terug in genoemde lokale factoren in de interviews. Het gaat dan om de plaatsing van te veel overlastgevers op enkele locaties en het toch in de opvang houden van COA-bewoners na overlastgevend gedrag (lees: het te weinig naleven van huisregels/maatregelen). Maar ook het

ontbreken van regelgeving en procedurele stroomlijning rondom dagbesteding (met name werk en school) is veelvuldig genoemd. Het lastig verkrijgen van een bsn is in dit kader regelmatig vernomen in het onderzoek. Daarnaast blijkt uit de surveys en de interviews dat de lange duur van de asielprocedure volgens respondenten een voornamelijk factor voor overlast en criminaliteit is. Het gevoel van uitzichtloosheid, frustratie en het ontwikkelen van psychische problemen lijkt dan een soort katalysator voor overlastgevend gedrag. Verder blijven verschillende respondenten kritisch op de procedurele mogelijkheden om als asielzoeker herhaaldelijk een nieuwe asielprocedure aan te kunnen gaan. Zij spreken dan over de kansen die asielzoekers keer op keer krijgen, ook als deze asielzoekers al een staat van dienst hebben opgebouwd rondom overlast en crimineel gedrag. Het onderscheid tussen COA-bewoners met een kansrijke en kansarme aanvraag heeft twee gezichten. Enerzijds constateren respondenten dat dit bij de mensen met een kansarme aanvraag tot gevoelens van ongelijkheid en onrechtvaardigheid leidt. Anderzijds constateren respondenten ook dat (een kleine groep) asielzoekers met een kansarme aanvraag in belangrijke mate voor de overlast en criminaliteit verantwoordelijk zijn. Een enkele professional wijst op het bestaan van landelijk opererende criminele netwerken waar COA-bewoners soms deel van uit maken.

Ook op *lokaal niveau* wordt vanuit meerdere bronnen aangegeven dat het ontbreken van dagbestedingsaanbod in de omgeving een belangrijke factor is. Het gemis aan strikte handhaving buiten de opvanglocatie is eveneens een factor voor overlast en criminaliteit. Daarnaast is de ligging van een opvanglocatie een aandachtspunt, hoewel dit in verschillende scenario's wordt geduid; opvanglocaties die te dicht bij winkels liggen vormen een risico en als dit juist niet zo is, kan een illegale markt ontstaan. Het punt van de niet-strikte handhaving van huisregels en het niet opleggen van maatregelen na overlast/criminaliteit op de opvanglocatie zelf komt vanuit alle drie de bronnen naar voren. Het gevolg is, zo blijkt uit de analyse van de IBIS-dossiers, dat na een incident niet altijd een reactie vanuit het COA en andere betrokken instanties volgt en dat bedreigingen richting het personeel niet altijd tot consequenties leiden. Het leermoment voor de COA-bewoner ontbreekt. Verder komt uit alle bronnen naar voren dat lokale criminele netwerken een factor kunnen zijn, met name wat betreft

het (aanzetten tot) illegale handel door COA-bewoners die zich in de (vermeende) afwezigheid van sancties het gevoel hebben ontwikkeld zich niet aan regels en voorschriften te hoeven houden.

De grootte van de opvanglocaties lijkt met enige voorzichtigheid in verband te staan met het ontstaan van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners. In de interviews wordt hierbij een relatie gelegd met een meer anonieme leefwijze op de grotere opvanglocaties. Tegelijkertijd hoeven kleine locaties niet per definitie minder anoniem te zijn, dit is mede afhankelijk van de werkdruk van COA-medewerkers en andere bij de opvang betrokken organisaties. Een volgende factor die uit verschillende bronnen naar voren komt is de concentratie van COA-bewoners met een kansarme aanvraag in bepaalde opvanglocaties. De IBIS-analyse geeft in dit kader enige indicaties dat COA-bewoners met antecedenten vaker geregistreerd staan voor incidenten in een reguliere opvang. Tot slot benoemen verschillende bronnen het regelmatig (moeten) wisselen van opvanglocatie, waardoor onder COA-bewoners geen sociale binding met medebewoners, personeel of de omgeving ontstaat.

Op *individueel niveau* gaat het om factoren die ten eerste zijn samen te vatten onder de thema's 'problematiek' (verslaving, psychisch, financieel) en gevoel van machteloosheid, uitzichtloosheid vanwege de lengte van de asielprocedure en verveling. Daarnaast kan de familie in het land van herkomst ook een rol spelen, zowel wat betreft stress om hun welbevinden als druk om geld te sturen. Op het gebied van de individuele asielprocedure zijn eveneens enkele factoren op te tekenen. Het gaat dan om COA-bewoners die een kansarme aanvraag hebben gedaan en niets te verliezen hebben, die geen (of niet langer) deel wensen uit te maken van de samenleving. Zij zijn niet (meer) in Nederland met de intentie om asiel aan te vragen en starten herhaaldelijk, om door ons niet nader onderzochte redenen, nieuwe procedures op. Verder wordt in de interviews een verschuiving genoemd in de overlastgevende doelgroepen, in het bijzonder onder jongeren: van overlastgevende Noord-Afrikaanse jongeren naar recentelijk gearriveerde Syrische jongeren. Deze jongeren hebben regelmatig te maken met problematisch middelengebruik en hebben leren overleven op de straat in landen aan de rand van Europa. Deze factor werd, in mindere mate, ook benoemd in de surveys. Ten slotte wordt in meerdere bronnen het ontbre-

ken van belangrijke rolmodellen, zoals familieleden, genoemd als factor voor overlast en criminaliteit.

Verklaringen volgens COA-bewoners die overlast en criminaliteit plegen

Hoe ervaren en duiden COA-bewoners die verantwoordelijk worden gehouden voor overlast en/of crimineel gedrag hun eigen handelen, de omstandigheden waarin dit gedrag plaatsvond, en de reacties daarop?

We hebben gesproken met COA-bewoners die door COA in de htl in Hoogeveen zijn geplaatst, vanuit de constatering dat het incident waar zij zich schuldig aan hebben gemaakt een (zeer) grote impact heeft gehad op hun medebewoners, de COA-medewerkers en andere personen werkzaam op de COA-opvang. De htl-bewoners ervaren en beoordelen de overlastgevende incidenten die verantwoordelijk zijn voor hun verblijf op de htl veelal als (aanmerkelijk) minder ernstig dan de omstanders en het COA die de maatregel oplegt. Zij duiden deze incidenten enerzijds als het resultaat van onbegrip en het niet goed luisteren en reageren op de problemen die zij ervaren. Anderzijds constateren deze htl-bewoners dat het incident het resultaat is van hun persoonlijk probleem in de omgang met agressie die soms gevoed wordt door drank en/of drugs. Tot slot, wijzen de htl-bewoners op acute conflicten met medebewoners mede in de alledaagse hectiek van de COA-opvanglocatie waar zij naar hun gevoel fysiek of verbaal gewelddadig op hebben moeten reageren, maar waarvan zij als enige de straf hebben moeten ondervinden. Waar het plaatsingsproces op de htl door COA met de nodige formele en juridische zorgvuldigheid is omgeven, constateren we tegelijkertijd dat de htl als maatregel door de htl-bewoners overwegend als onrechtvaardig, disproportioneel en stigmatiserend wordt ervaren. Een kleine groep htl-bewoners is positiever over de maatregel en zegt baat te hebben bij de kleinschaligheid en het gestructureerde karakter van de htl.

Verschillen tussen COA-bewoners die al dan niet voor overlast zorgen en criminaliteit plegen

In welk(e) opzicht(en) verschilt de groep COA-bewoners die crimineel gedrag en overlast veroorzaken van andere groepen COA-bewoners?

Op basis van de analyse van de IBIS-dossiers concluderen we dat zowel op persoonskenmerken, verblijfssituatie, gedrag binnen en buiten de

COA-opvang en de multiproblematiek, de bewonersgroep met antecedenten (MA-groep) en bewonersgroep zonder antecedenten (ZA-groep) aanzienlijk van elkaar verschillen. Wel kan hier sprake zijn van een mogelijke vertekening: de dossiers van de MA-groep zijn vanwege de vele incidenten en signalen beduidend omvangrijker en bevatten meer documentatie van domeingesprekken en begeleidingsplannen. Op personen die eerder overlastgevend of crimineel gedrag vertoond hebben, zullen medewerkers eerder een extra oogje in het zeil hebben gehouden. De verschillen tussen de MA-groep en de ZA-groep zijn op vier niveaus evident:

1. Persoonskenmerken: MA-groep bestaat grotendeels uit jonge mannen (96% man, grotendeels tussen 20-40 jaar), veelal afkomstig uit Algerije en Marokko. De ZA-groep komt voor een groot gedeelte uit Syrië, heeft verder een meer diverse herkomst en bevat relatief meer vrouwen.
2. Verblijfssituatie: MA-groep bevindt zich vaker in onzekere procedures (asielzoeker in/zonder procedure), terwijl ZA-groep vaker een verblijfsvergunning heeft.
3. Gedrag binnen de opvang: MA-groep is verantwoordelijk voor een veelvoud aan incidenten, waaronder geweld, agressie, middelengebruik en overtreding van huisregels; ZA-groep kent aanzienlijk minder incidenten, waarvan ruim 70 procent bestaat uit 'verzuim meldplicht'.
4. Multiproblematiek: Bij de criminele/overlastgevende groep spelen vaker verslaving, psychische problemen en trauma's. De overige bewoners hebben ook te maken met stressverhogende factoren, maar dit lijkt bij hen minder vaak tot escalatie te leiden.

De betekenis van multiproblematiek bij COA-bewoners in relatie tot overlast en criminaliteit

Waaruit bestaat eventuele multiproblematiek onder COA-bewoners die overlast creëren en/of crimineel gedrag vertonen en in hoeverre onderscheidt zich dit van de multiproblematiek van niet-overlastgevende COA-bewoners?

De multiproblematiek bij de groep overlastgevende en criminele COA-bewoners die criminaliteit plegen, zo wijst de IBIS-analyse uit, omvat allereerst verslavingsproblematiek waarbij deze COA-bewoners structureel

middelengebruik (alcohol en drugs) vaak als antwoord (*coping*) op trauma's of stress (om uiteenlopende redenen) inzetten. Daarnaast is er sprake van psychische problematiek die veel professionals frequent signaleren en waarover ze zich zorgen maken; dit kan de mentale en/of fysieke toestand van deze COA-bewoners negatief beïnvloeden waarbij escalaties, zeker onder invloed van middelen, vaak op specifieke triggers volgen. In deze multiproblematiek spelen trauma's en een opeenstapeling van stress en frustraties een belangrijke rol. Deze trauma's zijn verbonden aan de problemen in het herkomstland of worden onderweg naar Europa en Nederland opgelopen. Substantiële stress wordt versterkt door de langdurige asielprocedures, gevoelens van uitzichtloosheid, een gebrek aan grip op de situatie en frustraties door het samenleven met anderen in een opvanglocatie. Ook de groep bewoners die geen overlast creëert of strafbare feiten pleegt, ervaart een opeenstapeling van stress en frustratie, maar bij hen leidt dit zelden tot escalatie of overlast.

COA-bewoners en hun asielmotieven in relatie tot crimineel gedrag

Wat zijn, voor de groep COA-bewoners die crimineel gedrag vertonen, de afwegingen geweest om asiel aan te vragen en in hoeverre onderscheidt zich dit van de drijfveren van niet-overlastgevende COA-bewoners?

Uit de interviews met professionals ligt het kernverschil in de intentie van vestiging van de asielzoekers. Deze professionals constateren dat de groep overlastgevende en criminele COA-bewoners deels bestaat uit COA-bewoners met andere intenties dan asiel (zoals geld verdienen, avontuur). Dit leidt volgens respondenten tot meer berekenend en ook tot crimineel gedrag. Deze groep bestaat volgens de professionals vaak uit zogenoemde 'veiligelanders' of 'Dublinners'¹. Respondenten benadrukken dat het 'niets te verliezen hebben' ook een belangrijke rol speelt bij het gedrag van deze groep. Daarentegen wordt de niet-overlastgevende/criminele groep volgens deze professionals gekarakteriseerd door asielzoekers met 'echte asielintenties'. Bij hen leidt de stress en frustratie soms tot kleine incidenten, maar niet tot structureel overlastgevend en crimineel gedrag. De vestigingsintentie beïnvloedt daarmee het type en de frequentie van crimineel gedrag.

Procedurele pad van overlastgevende en/of criminele asielzoekers

Welk procedureel pad hebben overlastgevende en/of criminele COA-bewoners afgelegd? Binnen de groep overlastgevende en/of criminele COA-bewoners zitten vaker personen in een asielprocedure of personen die herhaaldelijk een asielprocedure hebben ingediend (al dan niet afgewisseld met een negatieve uitslag) in plaats van statushouders. Verschillende bronnen wijzen erop dat binnen deze overlastgevende/criminele groep vaker geen intentie (meer) is voor asiel. Ook spreken respondenten over een grotere aanwezigheid van 'veiligelanders' en 'Dublinners' in de groep COA-bewoners die overlast of criminaliteit plegen. Het ontbreken van een legaal perspectief in Nederland draagt bij aan stress en frustratie en verhogt daarmee het risico op overlast en criminaliteit. De relatie tussen onzekerheid van de asielprocedure en criminaliteit/overlast werd al eerder door De Boom et al. (2008) beschreven. Uit de IBIS-analyse komt bovendien naar voren dat zij vaker al in de eerste week van hun verblijf op een COA-opvanglocatie bij incidenten betrokken zijn.

4 De bestaande aanpak, ervaringen en alternatieven

Wat is de aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties?

Waaruit bestaat de aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties en welke organisaties zijn hierbij betrokken?

Als het gaat om de aanpak van overlast en criminaliteit is het COA verantwoordelijk voor wat op de COA-opvanglocatie gebeurt. Het COA is in de praktijk ook regelmatig betrokken bij samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met de aanpak van niet-strafrechtelijke vormen van overlast buiten de COA-opvang. De strafrechtelijke vormen van overlast en criminaliteit is een taak die primair is toebedeeld aan de politie. Er is hierbij onderscheid te maken tussen een landelijke aanpak en een lokale aanpak. Landelijk is er voor strafbare feiten de reguliere strafrechtelijke keten beschikbaar: het COA en andere partijen kunnen aangifte doen bij de politie die nader onderzoek kunnen verrichten. Bij incidenten op de COA-

locatie (het overtreden van huisregels, niet voldoen aan de meldplicht of ander gedrag dat ‘de grens van het aanvaardbare overschrijdt’) waar COA-bewoners bij betrokken zijn, kan het COA-maatregelen opleggen aan de betrokken bewoners die variëren van maatregelen zonder of met inhouding van verstrekkingen. Bij ernstige overlast binnen of buiten de COA-locatie, kan het COA een htl-maatregel opleggen aan de COA-bewoner. De htl-maatregel is een vrijheidsbeperkende maatregel, maar de htl is geen gesloten detentiecentrum. Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa’s) houden hier toezicht op en in de htl zijn de huisregels strenger dan in een azc. Plaatsing op een htl is met verschillende waarborgen omkleed (COA, 2025a).

Op een COA-locatie kan, als er een incident met (zeer) grote impact heeft plaatsgevonden of als er langere tijd een opeenvolging van incidenten heeft plaatsgevonden, de hulp ingeschakeld worden van het zogenaamde Ambulant Ondersteunings Team (AOT) van het COA die lokaal ondersteuning bieden bij de dagelijkse begeleiding van de overlastgevende COA-bewoners. Daarnaast is het COA via pilots als de zogenaamde verscherpte toezichtlocatie (vtl) bezig om overlast van COA-bewoners te keren. De vtl heeft tot doel om in een prikkelarme omgeving met intensieve begeleiding het gedrag van vooral overlastgevers positief te beïnvloeden en herhaling van overlast te voorkomen. Daarnaast is per 1 juni 2025 de zogenaamde procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) geopend, waarin de bewegingsvrijheid van overlastgevende COA-bewoners verder kan worden beperkt. Andere vormen van aanpak betreffen de ‘nationale aanpak Overlastgevende asielzoekers’ per 2022 waarbinnen de asiel- en de strafrechtketen samenwerkt. De belangrijkste middelen die in deze nationale aanpak worden ingezet lopen langs vier lijnen: (a) snel beslissen in asielprocedures, (b) maatwerk bieden in opvang, (c) lik-op-stuk beleid toepassen in openbare ruimte en (d) geprioriteerd werken aan terugkeer. Daarnaast heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024) en later overgenomen door Asiel en Migratie een toolbox ontwikkeld met informatie over maatregelen tegen overlastgevend en/of crimineel gedrag, contact met partners uit de migratieketen, het uitvoeren van een probleemanalyse en preventieve maatregelen. Op lokaal niveau vallen vooral de verschillende integrale samenwerkingsverbanden rondom een COA-locatie op. Een belangrijke vorm is het Lokale Keten Overleg (LKO) waarbij het COA, DTenV, de politie en vaak ook de

Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) samenwerken rondom één azc waarbij op uitnodiging andere partijen kunnen aansluiten. Lokaal zijn er ook andere meer preventief ingerichte overlegstructuren georganiseerd waarin bijvoorbeeld politie, gemeente, COA, bewoners en ondernemers periodiek bijeenkomen en problemen met elkaar bespreken.

Binnen de COA-opvang gaat het bij overlast vaak over vormen die verbonden zijn met de alledaagse dynamiek die samengaat met de aanwezigheid van veel mensen uit verschillende culturen, religies, leeftijden en huishoudvormen, die in een periode van relatieve machteloosheid op een kleine oppervlakte met en naast elkaar leven. Geluidsoverlast, spanningen en onderlinge irritaties kunnen hier het resultaat van zijn. Als het gaat om criminaliteit betreft het vooral verbaal en fysiek geweld naar medebewoners en COA-professionals en vermogenscriminaliteit (diefstal van elkaars spullen). Ook drugshandel wordt gemeld. Overlast buiten de COA-opvanglocatie wordt veelal door omwonenden gemeld en betreft onder andere rondhangende COA-jongeren op pleinen of bij winkels. Wat betreft de criminaliteit buiten de COA-opvang spreken professionals vooral over vermogenscriminaliteit (diefstal en inbraak) en druggerelateerde criminaliteit (drugshandel en overlast in verband met drugsgebruik). Een beperkt aantal professionals wijst daarnaast op een georganiseerder verband waarin kwetsbare asielzoekers afhankelijk worden gemaakt door financiële schulden, om vervolgens gedwongen criminele activiteiten voor kwaadwillende individuen of een crimineel samenwerkingsverband te verrichten (mensenhandel).

Hoe ervaren professionals en COA-bewoners de aanpak van overlast en criminaliteit

Hoe wordt de bestaande aanpak ervaren door betrokken partijen? Welke eventuele knelpunten komen zij tegen en hoe zouden deze kunnen worden opgelost?

Op basis van de interviews met de professionals komen verschillende knelpunten naar voren die deels ook met de taakstellingen van de organisaties te maken hebben. Zo is het COA een organisatie die primair verantwoordelijk is voor de opvang en begeleiding van asielzoekers in Nederland en geen toezichts- of handhavingsinstantie en voelen COA-professionals

zich soms overvraagd. Ook komt het beeld naar voren dat overlastgevende en criminele COA-bewoners relatief ongestoord hun gang kunnen gaan waarbij COA-maatregelen niet het gewenste afschrikwekkende effect lijken te hebben. Bovendien ervaren professionals en COA-bewoners het strafrecht in daarvoor aangewezen situaties als grotendeels afwezig. COA-bewoners kunnen maatregelen ook als onrechtvaardig ervaren; zij geven aan de opgelegde COA-maatregelen (soms door taalproblemen) niet te begrijpen of kunnen zich niet vinden in de ernst van de omschrijving van het door hen gepleegde incident. Ook trekken zij soms de proportionaliteit van maatregelen in twijfel, zoals bij de htl-maatregel die maximaal drie maanden kan duren. Professionals wijzen ook op de groep overlastgevende en criminele COA-bewoners die zich afkeren van de COA-professionals, hun eigen gang gaan, weinig binding hebben met andere COA-bewoners en zich afzijdig houden van activiteiten en scholing op de COA-locatie.

De overlast die ervaren wordt door omwonenden van de COA-locaties lijkt af te nemen in die situaties waarin lokale overlegstructuren van COA, wijkagenten en gemeente ook de bewoners en ondernemers vroegtijdig in de samenwerking betreft. De 'korte lijntjes' die hier het resultaat van zijn, maken dat overlast ook sneller opgelost kan worden.

Sluit de bestaande aanpak aan op de verklarende factoren van overlast en criminaliteit?

In hoeverre sluit de aanpak van overlast en criminaliteit aan bij de vastgestelde factoren en drijfveren van de overlastgevende en criminele COA-bewoners?

In de bestaande aanpak kan beter onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende factoren die een belangrijke rol spelen bij de overlast en criminaliteit. Vooral de overlast en criminaliteit waarachter psychische problematiek, trauma's en verslaving schuilgaan, is van een andere orde dan de meer 'moedwillige en berekenende' overlast en criminaliteit die wordt gepleegd door 'losgeslagen jongeren', personen die meer in een crimineel samenwerkingsverband opereren en COA-bewoners die met andere intenties dan asiel de Nederlandse asielprocedure zijn ingestapt. Het zou verstandig zijn om bij de aanpak rekening te houden met dit fundamentele verschil.

Mogelijk effectieve preventieve en repressieve maatregelen tegen overlast en criminaliteit

Wat kan op basis van de onderzoeksresultaten worden gezegd over mogelijk effectieve (preventieve en repressieve) maatregelen om overlast en criminaliteit onder COA-bewoners terug te dringen?

Om verveling tegen te gaan en binding met anderen te bevorderen en daarmee de risico's op overlast gevend en crimineel gedrag tegen te gaan, is de inzet op activiteiten waaronder scholing en werk met het versneld aanbieden van een bsn in het bijzonder, van groot belang. Op het terrein van arbeid zijn er lokaal initiatieven zichtbaar waarbij COA-professionals aansluiting hebben gevonden bij lokale ondernemers die betaalde arbeidsplekken beschikbaar stellen voor de COA-bewoners. Het is wel de vraag of dit een taak van het COA zou moeten zijn of van een andere lokale actor. Het COA lijkt hier gezien de drukte en de gevraagde expertise op dit moment niet toe in staat. Wellicht kan er geleerd worden van ervaringen binnen de DJI als het gaat om penitentiaire arbeid en hoe er binnen de penitentiaire inrichtingen lokaal verbindingen met het bedrijfsleven worden gelegd.

Verslavingsproblematiek en psychische problemen zijn belangrijke factoren voor het verklaren van overlast en criminaliteit. Dit betekent de noodzaak van een focus op een versterkte inzet op toegang tot de zorg om zo de behandeling van (ernstige) psychische klachten en verslavingsproblematiek onder COA-bewoners beter het hoofd te kunnen bieden. Een zorgvertragende factor is dat een COA-bewoner met enige regelmaat een nieuwe verblijfslocatie toegewezen krijgt, waarna zij (wederom) kunnen aansluiten achteraan (lange) GGZ-wachtlijsten. Beide fenomenen (mobiliteit COA-bewoner en wachtlijsten zorg) versterken elkaar in negatieve zin.

Voor de effectiviteit en zichtbaarheid van de strafrechtelijke aanpak is het van belang dat op overlast en crimineel gedrag altijd aangiftes volgen zodat de politie dit kan oppakken. Dit impliceert meer dan al gebeurt bewustwordingsacties onder COA-bewoners en omwonenden die wijzen op het belang van het doen van een aangifte. Via lokale overlegstructuren zou dit ook aan bewoners en ondernemers gecommuniceerd kunnen worden. De verantwoordelijkheid voor het doen van een aangifte ligt uiteindelijk wel bij de omwonenden en de ondernemers zelf.

De bevindingen van dit onderzoek laten als pervers effect van het zogenaamde tweesporenbeleid met ‘veiligelanders’ en ‘niet-veiligelanders’ zien dat COA-bewoners die als ‘veiligelanders’ of ‘asielzoekers met een kansarme aanvraag’ worden gelabeld zich hier soms ook naar gaan gedragen en vanuit die vermeende kansloosheid voor overlast en criminaliteit zorgen. We realiseren ons dat dit beleid in het hart van de huidige (Europese) asielprocedure zit en juist bedoeld is om de procedure te versnellen, maar we constateren ook dat de termen die hier gebruikt worden geen recht doen aan de werkelijkheid. Ook zogenaamde ‘veiligelanders’ kunnen een succesvolle asielaanvraag doen en andersom kunnen zogenaamde ‘kansrijke asielzoekers’ in de asielprocedure worden afgewezen. Overweeg dit onderscheid dan ook los te laten en te vervangen door feitelijke aanduidingen bijvoorbeeld door het gedrag centraal te stellen in de terminologie. Dit impliceert ook een andere bejegening van alle asielzoekers en de zogenaamde ‘COA-bewoners met een kansarme aanvraag’ in het bijzonder; het gaat, zo blijkt ook uit voorgaande punten, veeleer om een adequate aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners.

Tot slot, deze samenvatting biedt een kernachtig overzicht die uit de aard van de opdracht per definitie geen recht kan doen aan de veelheid van verklarende factoren op landelijk, lokaal en individueel niveau en de interacties tussen factoren op deze niveaus. Voor een goed begrip van de problematiek en om recht te doen aan de diepgang en genuanceerdheid van de bevindingen, nodigen wij de lezer uit om vooral het volledige rapport te lezen.

Eindnoot

1. Met ‘Dubliners’ wordt verwezen naar asielzoekers die onder het verdrag van Dublin vallen wat bepaalt dat zij in het land van binnenkomst in de EU de asielprocedure moeten voortzetten.

Summary

“What moves them”. Research into explanatory factors of nuisance and criminal behaviour of COA¹ residents

This summary first focuses in section 1 on the initial reason for the study, the research direction, and the research methods used. In section 2, we begin by describing the important general reflections of the research, before going into more detail in section 3 about the findings and the answers to the research questions. Every subsection within section 3 will start with the main research question. Finally, in section 4, the results of the research are placed in the context of the existing approach.

1 Reason, direction of the research and research methods

The asylum influx of recent decades has had peaks and troughs, with refugees mainly following violent geopolitical developments. Since the beginning of 2000, attention has also been paid to the problem of nuisance and crime among asylum seekers. In general, research shows that a small group of asylum seekers is suspected of crimes (3% in a recent overview) and that it mainly concerns cases such as shoplifting and drug trafficking. The existing knowledge about nuisance and criminal behaviour by asylum seekers mainly provides insight into the nature and extent of the incidents and crimes in which they are involved. There is also a general idea of the group of nuisance offenders from specific countries, in which a combina-

tion of addiction, psychological issues, and poor socio-economic conditions plays a role in their criminal behaviour. At the same time, the Scientific Research and Data Centre (WODC by its Dutch acronym), as the commissioner of the current study, notes a knowledge gap in the explanatory factors of nuisance and crime around reception centres of the Dutch Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA by its Dutch acronym) and the motives of the asylum seekers involved. The WODC wants to fill this gap by means of research. The WODC also expects that the research can contribute to a more effective approach to crime and nuisance around COA reception locations.

Bureau Beke has been granted this research and has made several choices given the complexity of the subject. For example, the research focuses on COA residents (including asylum seekers, status holders, rejected asylum seekers awaiting deportation) and not exclusively on asylum seekers. Secondly, the research focuses on the nuisance and crime committed by COA residents outside the COA reception centres.

To get a better picture of the underlying circumstances and the explanatory factors of nuisance and crime outside COA reception centres and to be able to offer solutions for further development of the approach against this, we focused in this study on:

1. Describing factors that contribute to explaining nuisance and crime committed by COA residents outside the reception centre.
2. Describing any characteristic differences between COA residents who are suspected to be guilty of this or not.
3. Describing the existing approach to nuisance and crime and the experiences of professionals and COA residents with this approach.

These research directions have been translated into various research questions that will be presented and answered after the description of the research activities. We have reconstructed the causes of nuisance and criminal behaviour based on mixed research methods and data sources. Concisely formulated, we used (1) literature research, (2) a national survey among various stakeholders, (3) local research in four COA reception locations, (4) (group) interviews with other stakeholders, (5) qualitative and quantitative analysis of a selection of IBIS² files and, finally, (6)

interviews with residents of COA's enforcement and supervision centre (htl by its Dutch acronym) in Hoozevee. Based on these mixed methods and sources, we sketch a real and empirically rooted picture of the more fundamental and situational circumstances and factors that underlie the criminal and nuisance behaviour of COA residents. We apply the principle that certain factors are preferably confirmed or disproved by various sources. It is precisely by comparing sources with each other that the answers to the research questions become more robust.

Explanatory factors of nuisance and crime at three levels

In the study, we present circumstances and explanatory factors that give rise to nuisance and criminal behaviour at three levels, namely (1) the national level of the Dutch asylum and reception system, (2) the local level of the specific COA reception centre and (3) the individual level of the COA resident. These analytically distinguishable levels are emphatically linked to each other in everyday life and influence each other. The structure and design of the asylum policy and the asylum reception system at the national level determine for instance the interpretation and local embeddedness of the COA reception location and thus also the room for manoeuvre of the individual with their specific backgrounds, goals and preferences. In turn, the actions of individual COA residents can influence the design of asylum policy at the national level in the somewhat longer term. This means that the many individual circumstances and personal motivations cannot be seen separately from the larger structures of the local COA reception locations and the Dutch asylum reception system in which the COA residents operate.

Although we can base the definition of crime on the Criminal Code, this is less applicable to nuisance. Nuisance is ultimately a subjective concept implying that individuals can value behaviour differently according to time and place. Nuisance as a catch-all term also encompasses many different manifestations: from loose paving stones and litter lying around to groups of noisy young people gathering in public places. Certain punishable forms of nuisance are registered by the police, but not everything that is registered as a nuisance is also a criminal offense or is punishable locally in the General Local Ordinance (APV by its acronym in Dutch). During

the interviews and within the survey, where possible, we tried to distinguish between nuisance as a subjective concept and the punishable forms of nuisance.

2 Findings at a general level

Differentiation in the circumstances and factors of nuisance and crime

In this report, we have identified a whole range of circumstances and factors that give rise to nuisance and criminal behaviour by COA residents at three levels. We have also made a rough distinction between COA residents who commit property crime for various reasons (financing an addiction, family in the country of origin or simply to enrich themselves), in addition to COA residents who cause nuisance and violent crime from an addiction or trauma, and COA residents who, out of disregard, despair and frustration, mainly cause nuisance and aggression within the COA reception centres. We have clearly established that the factors at the national and local level help determine the motivational factors at the individual level.

Differentiation in the approach to nuisance and crime

It is important to continue the path of a differentiated approach to the problem and to clearly differentiate between the explanatory factors for this behaviour. In our opinion, the existing investigation, prosecution and trial offer an adequate response to deliberate and premeditated criminal behaviour, provided that the relevant parties can and do take appropriate action in this regard. These are often trivial cases, which do not seem worthwhile individually, but may offer opportunities for a tailor-made approach when stacked together. Nuisance behaviour due to misrecognition, confusion, psychological issues, on the other hand, deserves a completely different approach, for which it is important to have the care in order. A different treatment of the COA resident that is seen and heard more often also offers clear preventive possibilities in this context of causes.

More attention to behaviour and less to characteristics

The emphasis on the 'contrast' of people from safe countries versus people from non-safe countries or COA resident with a disadvantaged versus a promising application based on their country of origin, may be relevant from the point of view of asylum law but is less relevant regarding tackling nuisance and criminal behaviour. It leads to a feeling of exclusion among those who are labelled as asylum seekers from safe countries. For some, this also contributes to their feeling that positive behaviour does not matter. COA residents from safe countries feel that they are under a magnifying glass and that they are treated unequally compared to COA residents from an unsafe country. This can lead to frustration and verbally aggressive behaviour towards fellow residents and COA staff. Instead, the emphasis in the approach should focus more on the actual behaviour of asylum seekers and not on generic characteristics such as whether asylum seekers originate from safe or unsafe countries that are linked to deviant behaviour.

Human rights review, existing legal frameworks and research

In the context of existing and new measures to combat nuisance and crime within and outside the COA reception centre, it is important to test such (new) initiatives and measures against existing legal frameworks, human rights and scientific insights.

Knowing how to deal with the mobility of COA residents

COA residents regularly move from reception centre to reception centre. This stands in the way of good (psychological) care because there is often already a waiting list for this in the region and a treatment sometimes must be followed for a longer period. This mobility also hinders daytime activities (work); it is not worthwhile to invest in employees who can only be deployed for a short time. The mobility of COA residents can also be at odds with a criminal process because suspected COA residents have often moved out before the investigation, prosecution and trial process by the police and the Public Prosecution Service (OM by its Dutch acronym) has been completed. It therefore seems worthwhile to invest in (existing) strategies that know how to deal with the obstacles that now arise in the above areas due to the mobility of COA residents.

The power of structural centres over emergency shelter

The often-temporary emergency shelter does not contribute to the prevention of nuisance and crime. A more structured, long-term reception centre offers better prospects for COA residents than ad hoc solutions as it should come along with fewer transfers of COA residents. Additionally, staff will be able to build up more expertise and will gain more insight into those same COA residents. A structural reception centre creates better conditions for professionals to become aware of the COA resident and thus counteract the anonymity of the COA resident.

The importance of paying attention to COA residents and locally working professionals

From all kinds of sources, the importance of good treatment of the COA residents is pointed out. It is essential that COA residents are seen and heard and are treated appropriately by all parties involved with COA residents. In a preventive sense, this can already lead to better considerations regarding a COA resident who is in danger of going off the rails but can also offer a solution in a care-related or repressive sense if he or she has already gone off the rails. This can only be achieved if the professionals who work locally in the COA reception centre have sufficient time and skills to pick up on such signals. More structural and less temporary reception locations and targeted investments in and appreciation for staff who work for the COA residents can mutually reinforce each other in the preventive approach to behaviour that could lead to nuisance and crime at a later stage.

The value of small-scale

Small-scale reception as such does not necessarily go hand in hand with less nuisance or criminal incidents outside the COA reception centre. Even in a small-scale COA reception centre, professionals can pay little attention to the COA residents and there too, COA residents can cause nuisance and commit criminal offences outside and inside the reception centre. But the smaller centres do make it easier for professionals to see the COA residents in their everyday circumstances, it makes the setting less anonymous and thus facilitates straight-forward lines of communication between professionals and COA residents. The research also shows that the small-scale reception centre with few incidents registered by COA also goes hand in

hand with more room for a preventive approach for the external actors (police, municipality) that is characterised, among other things, in direct, straight-forward communication in addition to involvement with and investment in the relevant parties that matter: local residents, entrepreneurs and COA residents. Instead of mainly dealing with incidents, this method of action prevents or nips incidents in the bud.

Better use of existing resources and measures

When professionals are asked about measures, they feel are lacking, they do not come up with many new solutions. Apparently, the current measures already offer the necessary relief. The question is therefore how to make better use of the existing measures. There is potentially a world to be gained in terms of reducing nuisance and criminal behaviour.

3 Findings at the concrete level of the research questions

Explanatory factors of nuisance and criminal behaviour by COA residents outside the reception centre

The central question we answer in this study is: “Which explanatory factors at national, local and individual level underlie different forms of nuisance and criminal behaviour of COA residents?”

Various factors have been found at the *national level* that underlie nuisance and criminal behaviour. In the first place, the frequent changes in reception locations emerge as a factor from the three types of sources (surveys, interviews and analysis of IBIS files). To some extent, the national factors mentioned by respondents in the survey are also reflected in the local factors mentioned in the interviews. This concerns the placement of too many nuisances at a few locations and keeping COA residents in the reception centre after nuisance behaviour (read: insufficient compliance with house rules/measures). But the lack of regulations and procedural streamlining around daytime activities (especially work and school) has also been frequently mentioned. In this context, the difficulty of obtaining a Citizen Service Number has been regularly heard in the research. In addition, the surveys and interviews show that, according to respondents,

the long duration of the asylum procedure is a major factor for nuisance and crime. The feeling of hopelessness, frustration and the development of psychological problems then seems to be a kind of catalyst for nuisance behaviour. Furthermore, several respondents remain critical of the procedural possibilities for asylum seekers to repeatedly enter a new asylum procedure. They then talk about the opportunities that asylum seekers are given time and time again, even if these have already built up a track record of nuisance and criminal behaviour. The distinction between COA residents with a promising and disadvantaged application has two sides. On the one hand, respondents note that this leads to feelings of inequality and injustice among people with a disadvantaged application. On the other hand, respondents also note that (a small group of) asylum seekers with a disadvantaged application are largely responsible for the nuisance and crime. A few professionals refer to the existence of nationally operating criminal networks of which COA residents are sometimes part.

At the *local level*, too, several sources indicate that the lack of daytime activities in the area is an important factor. The lack of strict enforcement outside the reception location is also a factor for nuisance and crime. In addition, the location of a reception location is a point of concern, although this is estimated on different scenarios. According to some, COA reception centres that are too close to shops, pose a risk. According to others, if this is not the case, an illegal market can arise. The point of the non-strict enforcement of house rules and the non-imposition of measures after nuisance/crime at the reception location itself emerges from all three sources. The result, according to the analysis of the IBIS files, is that an incident is not always followed by a response from the COA nor other organisations and that threats against staff do not always lead to consequences. In that case, the learning moment for the COA resident is missing. Furthermore, it emerges from all sources that local criminal networks can be a factor, especially regarding the (incitement to) illegal trade by COA residents who, in the (alleged) absence of sanctions, have developed the feeling that they do not have to comply with rules and regulations.

With some caution, the size of the reception locations seems to be related to the occurrence of nuisance and crime committed by COA residents. This occurrence is not so much related directly to the size but much more with the opportunities that come along with the size. In the inter-

views, a relationship is made with a more anonymous lifestyle at the larger reception locations. At the same time, small locations do not necessarily have to be less anonymous. This partly depends on the workload of COA employees and other organizations involved in the reception. Another factor that emerges from various sources refers to the concentration of COA residents from a safe country in certain reception centres. In this context, the IBIS analysis provides some indications that COA residents with antecedents are more likely to be registered for incidents in a regular reception centre. Finally, various sources mention the compulsory mobility of COA residents moving from reception centre to reception centre, that hinders them in establishing social bonds with fellow residents, staff or the environment.

On an *individual level*, these are factors that can first be summarised under the topics of ‘problems’ (addiction, psychological, financial) and feeling of powerlessness, hopelessness due to the length of the asylum procedure and boredom. In addition, the family in the country of origin can also play a role, both in terms of stress for their well-being and pressure to send money. In the area of the individual asylum procedure, several factors can also be noted. This concerns COA residents from a safe country who applied for asylum and feel that they have nothing to lose, and who do not (or no longer) wish to be part of society. They are not (or no longer) in the Netherlands with the intention of applying for asylum and repeatedly start new procedures for reasons that we have not further investigated. Furthermore, the interviews mention a shift in the nuisance target groups, especially under youngsters: from nuisance North African youths to recently arrived Syrian youths. These young people regularly face problematic substance use and have learned to survive on the streets in countries on the edges of Europe. This factor was also mentioned, to a lesser extent, in the surveys. Finally, the absence of important role models, such as family members, is mentioned in several sources as a factor for nuisance and crime.

Statements according to COA residents who commit nuisance and crime

How do COA residents who are held responsible for nuisance and/or criminal behaviour experience and interpret their own actions, the circumstances in which this behaviour took place and the reactions to it?

We have spoken with COA residents who have been placed in the htl in Hoogeveen by COA, based on the observation that the incident they were guilty of has had a major impact on their fellow residents, the COA employees and other people working at the COA centre. The htl residents often experience the nuisance incidents that are responsible for their stay at the htl as (considerably) less serious than the bystanders as well as the COA, which imposes the measure. On the one hand, they interpret these incidents as the result of misunderstanding and not listening and responding properly to the problems they experience. On the other hand, these htl residents note that the incident is the result of their personal problem in dealing with aggression that is sometimes fuelled by alcohol and/or drugs. Finally, the htl residents point to acute conflicts with fellow residents, partly in the everyday hustle and bustle of the COA reception centre, to which they feel they had to react physically or verbally violently, but of which they were the only ones to suffer the punishment. Earlier we pointed out the care with which the COA has surrounded the placement process on the htl. At the same time, we note that the htl as a measure is predominantly experienced by the htl residents as unjust, disproportionate and stigmatizing. A small group of htl residents is more positive about the measure and says they benefit from the small scale and structured nature of the htl.

Differences between COA residents who do or do not cause nuisance and commit crime

In what respect(s) does the group of COA residents who cause criminal behaviour and nuisance differ from other groups of COA residents?

Based on the analysis of the IBIS files, we conclude that the group of residents with antecedents and the group of residents without antecedents differ considerably in terms of personal characteristics, residence situation, behaviour inside and outside the COA reception centre and, finally, the multiple problems. However, there may be a possible bias here: due to the many incidents and signals, the files of the group of residents with antecedents are significantly more extensive and contain more documentation of domain discussions and guidance plans. COA employees are more likely to have kept an extra eye on people who have previously exhibited

nuisance or criminal behaviour. The differences between the groups, the group with antecedents and the group without, are evident on four levels:

1. Personal characteristics: the group with antecedents consists largely of young men (96% male, mostly between 20–40 years old), mostly from Algeria and Morocco. The group without antecedents is largely from Syria, has a more diverse origin and contains relatively more women.
2. Residence situation: the group with antecedents is more likely to be in uncertain procedures (asylum seeker in/without procedure), while the group without antecedents is more likely to have a residence permit.
3. Behaviour within the shelter: the group with antecedents is responsible for a multitude of incidents, including violence, aggression, substance abuse and violation of house rules. The group without antecedents has considerably fewer incidents, of which more than 70 percent consists of 'absenteeism of the obligation to report'.
4. Multiple problems: addiction, psychological problems and trauma are more likely to play a role in the criminal/nuisance group. The other residents also must deal with stress-increasing factors, but this seems to lead to escalation less often for them.

The significance of multiple problems among COA residents in relation to nuisance and crime

What does any multi-problem consist of among COA residents who create nuisance and/or display criminal behaviour and to what extent does this differ from the multi-problem of non-nuisance COA residents?

The IBIS analysis shows that the multiple problems faced by the group of disruptive and criminal COA residents primarily involve addiction issues, with these COA residents often using substances (alcohol and drugs) as a coping mechanism for trauma or stress (for various reasons). In addition, there are psychological issues that many professionals frequently identify and are concerned about; these can negatively affect the mental and/or physical condition of these COA residents, with escalations, especially under the influence of substances, often following specific triggers. Traumas and an accumulation of stress and frustrations play an important role in this multi-problem. These traumas are linked to the troubles

in the country of origin or are incurred on the way to the Netherlands. Substantial stress is exacerbated by the lengthy asylum procedures, feelings of hopelessness, a lack of control over the situation and frustrations due to living together with others in a reception centre. The group of residents who do not create nuisance or commit criminal offences also experience an accumulation of stress and frustration, but for them this rarely leads to escalation or nuisance.

COA residents and their asylum motives in relation to whether or not they commit crime

What were the considerations for applying for asylum for the group of COA residents who exhibit criminal behaviour and to what extent does this differ from the motives of non-nuisance COA residents?

From the interviews with professionals, the core difference lies in the intention of the asylum seekers to settle. These professionals note that the group of nuisance and criminal COA residents partly consists of COA residents with intentions other than asylum (such as making money, seeking adventure). According to respondents, this leads to more calculating and to criminal behaviour. According to the professionals, this group often consists of COA residents from safe countries or 'Dubliners': asylum seekers who must continue their asylum procedure in the country of entry into the European Union. Respondents emphasise that 'having nothing to lose' also plays an important role in the behaviour of this group. On the other hand, according to these professionals, the non-nuisance/criminal group is characterised by asylum seekers with 'real asylum intentions'. For them, the stress and frustration sometimes lead to minor incidents, but normally not to structural nuisance nor criminal behaviour. The intention to establish themselves thus influences the type and frequency of nuisance and criminal behaviour.

Procedural path of nuisance and/or criminal asylum seekers

What procedural paths have nuisance and/or criminal COA residents taken? Within the group of nuisance and/or criminal COA residents, there are more often people in an asylum procedure or people who have repeatedly submitted an asylum procedure (whether or not interspersed with

a negative result) than status holders. Various sources point out that within this nuisance/criminal group there is more often no intention for asylum (anymore). Respondents also speak of a greater presence of asylum seekers from safe countries and 'Dubliners' in the group of COA residents who commit nuisance or crime. This lack of a legal perspective in the Netherlands contributes to frustration and stress and thus increases the risk of nuisance and crime. The relationship between uncertainty in the asylum procedure and crime/nuisance has already been described by De Boom et al. (2008). The IBIS analysis also shows that they are more often involved in incidents in the first week of their stay at a COA reception centre.

4 Tackling nuisance and crime, experiences, and alternatives

What is the approach to nuisance and crime outside the COA reception centres?

What does the approach to nuisance and crime outside the COA reception centres consist of and which organisations are involved?

When it comes to tackling nuisance and crime, the COA is responsible for what happens at the COA reception centre, but in practice COA professionals are also regularly involved in partnerships that deal with non-criminal forms of nuisance outside the reception centres. The criminal forms of nuisance and crime are a task that is primarily assigned to the police. A distinction can be made between a national approach and a local approach. Nationally, the regular criminal justice chain is available for criminal offenses: the COA can report to the police, who can continue further investigation. In the event of incidents at the COA location (violating house rules, failure to comply with the obligation to report or other behaviour that 'exceeds the boundary of what is acceptable') in which COA residents are involved, the COA can impose measures on the residents concerned that vary from measures without or with withholding of supplies. In the event of incidents at the COA location (violation of house rules, failure to comply with the reporting obligation or other behaviour that "crosses the line of what is acceptable") involving COA residents, the COA

may impose measures on the residents concerned, ranging from measures without or with withholding of provisions. In case of serious nuisance inside or outside the COA location, the COA can impose an htl measure on the COA resident. The htl measure is a freedom-restricting measure, but not a closed detention centre. Special investigating officers (so-called boa's) supervise this and the house rules in the htl are stricter than in an asylum seekers' centre. Placement on an htl is covered by various safeguards (COA, 2025a).

At a COA location, if an incident with a major impact has taken place or if a succession of incidents has taken place for a longer period, the help of the so-called Ambulatory Support Team (AOT by its Dutch acronym) of the COA can be called in, who provide local support in the daily supervision of the nuisance COA residents. In addition, the COA is working through pilots such as the so-called enhanced supervision location (vtl) to reverse nuisance and crime caused by COA residents. The aim of the vtl is to positively influence the behaviour of troublemakers in a low-stimulus environment with intensive supervision to prevent recurrence of nuisance. In addition, the so-called process availability location (pbl) was opened on June 1st, 2025, in which the freedom of movement of nuisance COA residents can be further restricted. Other forms of approach concern the 'national approach to nuisance asylum seekers' as of 2022, in which the asylum and criminal justice chains work together. The main means used in this national approach run along four lines: (a) quick decision-making in asylum procedures, (b) offering tailor-made reception, (c) tit-for-tat policy in public spaces and (d) prioritising return. In addition, the Ministry of Justice and Security (2024), and more recently the Ministry of Asylum and Migration, has developed a toolbox with information on measures against nuisance and/or criminal behaviour, contact with partners in the migration chain, carrying out a problem analysis and preventive measures. At the local level, the various integral partnerships around a COA location stand out. An important form is the Local Chain Consultation (LKO) in which the COA, the Repatriation and Department Service (DTenV), the police and often also the Immigration and Naturalisation Service (IND) work together around one reception centre to which other parties can join by invitation. Locally, other more preventively designed consultation structures have also been organised in which, for example, the police, municipality, COA, residents and entrepreneurs meet periodically and discuss problems with each other.

Within the COA reception centre, nuisance often involves forms that are connected to the everyday dynamics that go hand in hand with the presence of many people from different cultures, religions, ages and household forms, who live with and next to each other in a period of relative powerlessness in a small area. Noise pollution, tensions and mutual irritations can be the result of this. When it comes to crime, it mainly concerns verbal and physical violence towards fellow residents and COA professionals and property crime (theft of each other's belongings). Drug trafficking is also reported. Nuisance outside the COA reception centre is often reported by local residents and among others concerns young COA residents loitering around on squares or near shops. As to crime outside the COA reception centre, professionals mainly talk about property crime (theft and burglary) and drug-related crime (drug trafficking and nuisance related to drug use). A limited number of professionals also point to a more organised context in which vulnerable asylum seekers are made dependent by financial debts, in order to carry out forced criminal activities for malicious individuals or a criminal network (human trafficking).

How do professionals and COA residents experience the approach to nuisance and crime?

How is the existing approach experienced by the parties involved? What bottlenecks, if any, do they encounter and how could they be solved?

Based on the interviews with the professionals, various bottlenecks occur that are partly related to the tasks of the organizations. For example, the COA is an organization that is primarily responsible for the reception and guidance of asylum seekers in the Netherlands and not a supervisory or enforcement body. In that sense COA professionals sometimes feel overburdened. It also becomes clear that nuisance and criminal COA residents can continue their business relatively undisturbed, whereby COA measures do not seem to have the desired deterrent effect. Moreover, professionals and COA residents experience criminal law as largely absent in designated situations. COA residents can also experience measures as unjust; they indicate that they do not understand the imposed COA measures (sometimes due to language problems) or do not agree with the seriousness of the description of the incident they have committed. They also sometimes

question the proportionality of measures, such as the htl measure that can last up to three months. Professionals also point to the group of nuisance and criminal COA residents who turn away from the COA professionals, go their own way, have little connection with other COA residents and stay aloof from activities and training at the COA location.

The nuisance experienced by residents living near the COA locations seems to decrease in those situations where local consultation structures of COA, community police officers and the municipality also involve residents and entrepreneurs in the cooperation at an early stage. The 'short lines' that result from this mean that nuisance can also be solved faster.

Does the existing approach fit in with the explanatory factors of nuisance and crime?

To what extent does the approach to nuisance and crime match the established factors and motives of the nuisance and criminal COA residents?

The existing approach could better distinguish between the various factors that play an important role in nuisance and crime. In particular, the nuisance and crime behind which psychological problems, traumas and addiction are hidden, differs from the more 'deliberate and calculating' nuisance and crime committed by 'unhinged youths', people who operate more in a criminal partnership and COA residents who entered the Dutch asylum procedure with intentions other than asylum. It would be wise if this basic difference would be considered in the approach.

Possible effective preventive and repressive measures against nuisance and crime

What can be said based on the research results about possible effective (preventive and repressive) measures to reduce nuisance and crime among COA residents?

To combat boredom and to promote bonding with others and thus to combat the risks of nuisance and criminal behaviour, it is very important to focus on activities including education and work, with the accelerated provision of a bsn. In the field of labour, local initiatives are visible in which COA professionals have found a connection with local entrepreneurs who make paid jobs available for COA residents. The question is whether

this should be a task of the COA or of another local actor. The COA does not seem to be able to do this now, given a limited capacity and the required expertise. Perhaps we can learn from experiences within the Department of Correctional Institutions (DJI) when it comes to penitentiary work and how local connections with the business community are made within the penitentiary institutions.

Addiction problems and psychological problems are important factors for explaining nuisance and crime. This means the need for a focus on increased access to care, to better cope with the treatment of (serious) psychological complaints and addiction problems among COA residents. A care-delaying factor is that a COA resident is regularly assigned a new residence location, after which they must stand in line again of a (long) mental health waiting lists. Both phenomena (mobility of COA residents and waiting lists for care) reinforce each other in a negative sense.

For the effectiveness and visibility of the criminal law approach, it is important that nuisance and criminal behaviour are always reported so that the police can deal with them. This implies, more than is already happening, awareness campaigns among COA residents and local residents that point out the importance of filing a report. This could also be communicated to residents and entrepreneurs through local consultation structures. The responsibility for filing a report ultimately lies with the local residents and the entrepreneurs themselves.

The findings of this study show as a perverse effect of the so-called two-track policy with asylum seekers from safe countries versus non-safe countries as COA residents who are labelled as originating from a safe country or 'asylum seekers with a disadvantaged application' sometimes also behave accordingly and cause nuisance and crime from that alleged hopelessness. We realise that this policy is at the heart of the current (European) asylum procedure and is intended to speed up the procedure, but we also note that the terms used here do not do justice to reality. Asylum seekers from a safe country can also make a successful asylum application and, at the same time, so-called 'promising asylum seekers originating from an unsafe country' can be rejected in the asylum procedure. Therefore, it is worth considering letting go of this distinction and replacing it with factual indications, for example by putting nuisance behaviour at the centre

of the terminology. This also implies a different treatment of all asylum seekers and so-called 'COA residents from a safe country' in particular; it is, as is also apparent from the previous points, rather about an adequate approach to nuisance and criminal behaviour of COA residents.

Finally, this summary provides a concisely summarizing overview that, by its very nature, cannot do justice to the multitude of explanatory factors at national, local and individual level and the interactions between factors at these levels. For a good understanding of the problem and to do justice to the depth and nuance of the findings, we invite the reader to read the full report.

Endnotes

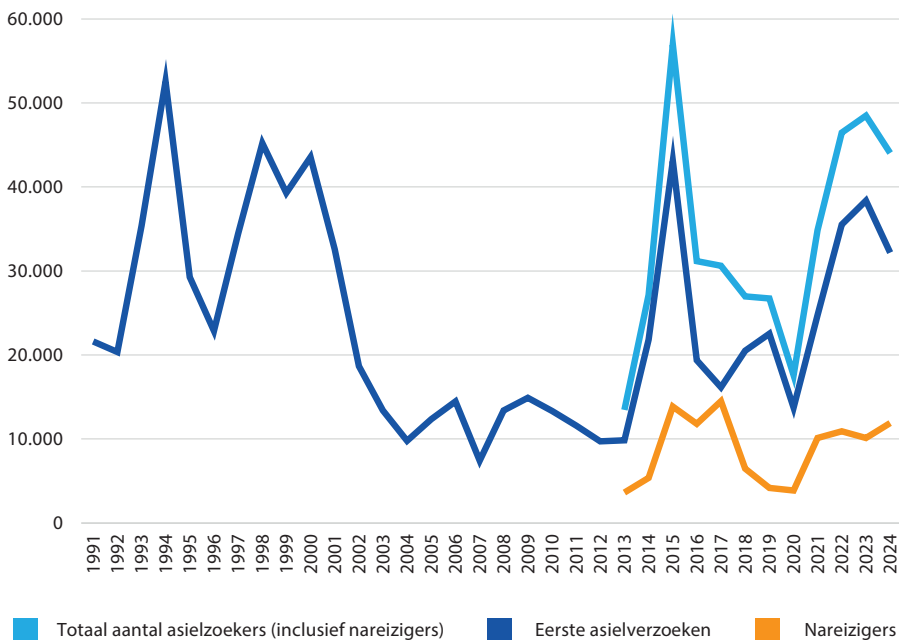
1. COA means Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers. This is the Dutch Central Agency for the Reception of Asylum Seekers.
2. IBIS is the administration system used by COA that is linked to registration of asylum seekers.

1

Inleiding

De komst en opvang van asielzoekers in Nederland zijn al tientallen jaren gemeengoed (Böcker & Havinga, 1998; Doornhein & Dijkhoff, 1995).¹ Rond de eeuwwisseling is er sprake van een toenemend aantal asielaanvragen uit landen als Afghanistan, Bosnië en Kosovo. Sindsdien liep het aantal asielaanvragen, tot de jaren 2014 en 2015, terug. De aantallen asielzoekers op jaarbasis vanaf 1990 staan weergegeven in Figuur 1.1.

Figuur 1.1 – Aantallen asielzoekers (eerste asielaanvragen en nareizigers) op jaarbasis (CBS, 2025)²



In de periode 1985–1994 werden er in de toenmalige EU bij elkaar genomen bijna drie miljoen asielaanvragen ingediend, met een piekjaar in 1992 met 570.000 asielaanvragen. Waar Duitsland destijds verreweg het belangrijkste bestemmingsland vormde, was Nederland in 1993–1994 het op een na belangrijkste bestemmingsland binnen de EU. In de periode 1985–1994 dienden 197.497 vreemdelingen een asielverzoek in Nederland in (Böcker & Havinga, 1998), waarbij Nederland in 1994 met 52.576 het hoogste aantal asielverzoeken in deze periode telde (Kamerstukken II, Tweede Kamer, 1995/96, 24440, nrs. 1–2). Een nieuwe piek volgde rond 2015 nadat onder andere het gewelddadige conflict in Syrië voor een omvangrijke vluchtelingenstroom zorgde. In de periode 2014–2016 dienden 82.958 asielzoekers bij de IND een eerste asielaanvraag in (Algemene Rekenkamer, 2018), met een piek in 2015 met een totale instroom van 59.100 asielzoekers, waaronder 43.090 eerste asielaanvragen (Kamerstukken II 2015/16, 34475VI, nr.7). Na de piek in de asielinstroom in 2015 daalde deze tot 2020 sterk om daarna wederom te stijgen, waarbij het CBS met name asielzoekers uit Syrië, Eritrea, Turkije, Jemen en Bengalen benoemt (CBS, 2022). De laatste CBS-data, over de instroom in april 2025, wijzen op voornamelijk Syrische asielzoekers (42%), Eritreeërs (7%), Turken (4%), Somaliërs (4%) en Afghanen (4%) (CBS, z.d.).

Sinds de jaren negentig, maar ook door de stijging van de asielinstroom sinds 2020, ontstond op twee fronten maatschappelijke onrust: tekorten in de opvangcapaciteit leidden tot problemen met het plaatsen van asielzoekers en er ontstond discussie over criminaliteit onder asielzoekers. In 2024 meldden zich in totaal 44.055 asielzoekers (eerste asielverzoek en nareizigers) in Nederland. Dat aantal lag onder het niveau van 2023, met 48.500 asielzoekers.

Met de komst van grote groepen asielmigranten in de jaren negentig van de vorige eeuw is volgens De Boom et al. (2006) de relatie tussen asiel en criminaliteit onderwerp van (politieke) discussie geworden. Zo schetsen zij hoe de toenmalige burgemeester Wallage van Groningen begin 2001 op basis van interne politierapportages stelde dat “de criminaliteit onder asielzoekers in het Noorden van het land vijf keer zo hoog was als onder de reguliere bevolking” (2006, 1). In de eerste jaren na de millenniumwisseling wordt in het algemeen gesuggereerd dat asielzoekers criminel

zijn dan niet-asielzoekers (Willemse, 2002) en ontstaat vanuit onderzoek het beeld dat incidenten teruggevoerd kunnen worden op een select aantal daders (De Haan & Althoff, 2002; 2003). Buiten de opvanglocatie gaat het volgens deze onderzoekers overwegend om relatief lichte vergrijpen zoals winkeldiefstal, zwartrijden en wederspanningheid.³ Binnen de opvanglocatie gaat het vaak om onderlinge geweldpleging (De Haan & Althoff, 2002). Het wetenschappelijke onderzoek dat hierop volgde, laat vooral zien dat er een significante samenhang bestaat tussen de verblijfsstatus van de asielmigrant en de mate waarin asielzoekers verdacht worden van criminele activiteiten; naarmate de verblijfsstatus onzekerder wordt, neemt de criminele betrokkenheid van asielzoekers als verdachte toe (De Boom et al., 2006).

In 2024 staat op de website van de Rijksoverheid (z.d.b) het volgende:

“Sommige asielzoekers zorgen voor overlast. Denk hierbij aan winkeldiefstal, geweld, bedreigingen en vernielingen. In 2023 verbleven 98.370 asielzoekers enige tijd in een opvanglocatie. Hiervan was 9 procent betrokken bij een incident en werd 3 procent verdacht van een strafbaar feit.”⁴

Recenter onderzoek bevestigt dat een selecte groep asielzoekers met name bij veelvoorkomende criminaliteit betrokken is. Uit een jaarlijkse monitoring van incidenten over de periode 2017-2023 rond een azc blijkt bijvoorbeeld dat specifieke groepen asielzoekers met name winkeldiefstal plegen en drugs dealen. Wat betreft overlastgevend gedrag gaat het vaak om geluidsoverlast en rondhangen (Kuppens & Ferwerda, 2017 t/m 2024).

In juni 2025 is door het WODC de laatste Incidentenmonitor geopenbaard (Noyon et al., 2025). Daarin wordt voor het jaar 2024 een relatie gelegd tussen de hoogste bezetting in de asielopvang ooit en de ontwikkeling in het percentage incidenten op de opvanglocaties en het percentage verdachten van een misdrijf: De gemiddelde dagelijkse bezetting van COA-locaties steeg in 2024 in één jaar met 24 procent. [...]. Deze stijging gaat hand in hand met een toename van het aantal incidenten van 21 procent [...]. Ondanks de hogere bezetting daalde het percentage COA-bewoners dat werd verdacht van een misdrijf met 13 procent [...]. In het onderzoek is eveneens aandacht voor de overlastgevend en crimineel gedrag door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Geconstateerd wordt dat ruim een derde van de amv's betrokken is bij incidenten op de

opvanglocatie (ten opzichte van 11 procent van alle COA-bewoners). En 22 procent van de verdachten van misdrijven is minderjarig, dat is een stijging van 11 procent ten opzichte van 2023. Verder worden amv's relatief vaak verdacht van een misdrijf (8 procent ten opzichte van 3 procent van alle COA-bewoners) (Noyon et al.,2025).

1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Bestaand onderzoek biedt inzicht in de aard en omvang van de incidenten en misdrijven waarbij COA-bewoners betrokken zijn. Ook is er een algemeen beeld van de groep overlastplegers uit zogenoemde 'veilige landen'⁵, waarbij een combinatie van verslaving, psychische klachten en slechte sociaaleconomische omstandigheden een rol speelt bij het criminele gedrag. Vanuit het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) bestaat de wens om meer inzicht te verwerven in de verklarende factoren van overlast en crimineel gedrag buiten de COA-opvanglocaties en de drijfveren van de asielzoekers die hierbij betrokken zijn.⁶ Afgaande op de cijfers gepresenteerd op de website van de Rijksoverheid maakt het merendeel van de asielzoekers zich echter niet schuldig aan dergelijk gedrag. Ook is vanuit het WODC, als opdrachtgever van het gewenste onderzoek, aangegeven dat via onderzoek een bijdrage geleverd dient te worden aan een effectieve aanpak van de criminaliteit en overlast rond COA-opvanglocaties waar een kleiner deel van de COA-populatie verantwoordelijk is. Aan Bureau Beke uit Arnhem is de opdracht verleend om het onderzoek uit te voeren.

1.2 Kanttekeningen bij het onderzoek

Tijdens één van de interviews voor dit onderzoek introduceerden twee professionals zichzelf met de woorden:

“[Vanuit ons werkveld richten we ons] specifiek alleen maar [op] de overlastgevende asielzoekers als doelgroep. Dus als het aan ons gevraagd wordt, dan is dat probleem 100 procent onze baan. Dus dat zal wel een verkleurd, vertekend beeld geven omdat wij ons alleen maar bezighouden met overlastgevende asielzoekers” (RGPo1).

Deze kanttekening is evenzeer op deze rapportage te maken. We richten ons in dit onderzoek volledig op het begrijpen van de drijfveren van het deel van de asielzoekers die verantwoordelijk zijn voor overlast en criminaliteit buiten de opvang waar zij verblijven. Het onderzoek kan dan ook niet anders dan een uitvergroting van de beweegredenen van deze overlastgevende en criminele asielzoekers zijn, waarbij we ons dienen te realiseren dat het slechts een beperkt deel van de totale populatie asielzoekers in Nederland betreft.

Daarnaast vinden we het wat betreft de door de opdrachtgever geformuleerde doelstellingen van belang expliciet verder te kijken dan het individuele niveau van asielzoekers, maar ook te kijken naar contexten op andere niveaus die (mede) aanleiding kunnen geven tot overlast of criminaliteit gepleegd door asielzoekers. Staring en Bouabid (2019) hebben voor de 'Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg' (de zogenaamde Commissie De Winter) in de context van geweld in de opvang van amv's een onderscheid gemaakt tussen drie relevante niveaus en contexten die (samen) aanleiding hebben gegeven tot het geweld waar amv's zich schuldig aan maken en waar ze ook slachtoffer van worden. De eerste context betreft het migratierecht en verwijst naar de onzekerheid, stress en frustraties die zich bij asielzoekers kunnen ontwikkelen onder invloed van spanningen gerelateerd aan de uitkomsten van de eigen of ander-mans asielprocedures. De tweede context betreft het amv-opvangsysteem dat zich kenmerkt in beheersbaarheid, leefbaarheid en veiligheid en dat samengaat met allerlei vrijheidsbeperkende huisregels die op hun beurt tot apathie, frustratie en irritatie bij de amv's kunnen leiden. In de derde plaats speelt de persoonlijke context een rol waarbij geweld, verlies en afscheid van naasten, een soms gewelddadige reis en ook overmatig alcohol- en drugsgebruik in Nederland kenmerkend kunnen zijn. Alhoewel deze studie zich specifiek richt op amv's in hun rol als dader en slachtoffer van geweld, lijken deze drie contexten goed toepasbaar in het huidige onderzoek om de factoren van overlast en criminaliteit onder asielzoekers te kunnen begrijpen. Deze drie contexten hebben we dan ook geïntegreerd in de onderzoeksvragen die in paragraaf 1.4 staan geformuleerd.

De introductie van ons onderzoek langs verschillende instanties, professionals en asielzoekers maakte ons duidelijk hoeveel spanning er zit rond het thema asiel en asielzoekers. En als het gaat om de 'overlastge-

vende en criminele asielzoekers' neemt deze spanning en het ongemak eerder toe dan af. De gevoeligheid van het onderwerp maakt dat professionals, leden van de begeleidingscommissie, personen werkzaam voor landelijke instanties of lokale partijen, een voorzichtige houding innemen tegenover betrokkenheid bij het onderzoek. Uit angst dat het onderzoek het hele asielzoekersbestand stigmatiseert. Tegelijkertijd constateren dezelfde professionals een reëel probleem: het is niet alleen de kleine groep criminele asielzoekers die beeldbepalend is, maar overlastgevende of criminele asielzoekers kunnen ook bij andere asielzoekers extra onzekerheid of stress veroorzaken, zowel binnen als buiten de opvang. Deze spanning, de zorgen en het ongemak bij veel professionals lijkt samen te hangen met de complexiteit en gelaagdheid van het probleem, waar strafrecht, asielrecht en vreemdelingenrecht elkaar overlappen in een context waar de politieke en maatschappelijke discussies over asiel de samenleving lijkt te verdelen.

1.3 Vier cruciale termen nader gedefinieerd

In de WODC-uitvraag is extra aandacht uitgegaan naar de begrippen 'incidenten', 'misdrijven', 'overlast' en 'criminaliteit'. Criminaliteit als juridisch concept is een relatief vaststaand begrip en kan worden gedefinieerd als gedrag dat door de wet strafbaar is gesteld. Het begrip overlast kent meerdere definities. Voor de juiste inkadering van het onderzoek is het van belang om hier de nodige aandacht aan te besteden door de terminologie nader toe te lichten, ook omdat tijdens het onderzoek bleek dat meerdere respondenten hier de nodige aandacht voor vroegen. De termen zijn normatief geladen en de praktijk blijken deze termen vaak te verschillen in betekenis tussen betrokken partijen zoals asielzoekers, omwonenden, politie of COA. Vanuit het WODC golden de volgende uitgangspunten:

- 'Overlast' is een breed begrip dat veel in beleidsstukken voorkomt, maar doorgaans niet wordt gedefinieerd. Overlast kan worden veroorzaakt door criminaliteit, maar in beleidsstukken worden 'overlast' en 'criminaliteit' vaak door elkaar gebruikt. Onder overlast wordt bijvoorbeeld ook openbaar dronkenschap, het beledigen van voorbijgangers en het lastigvallen van vrouwen verstaan, terwijl dit niet (altijd) strafbare feiten zijn.

- De Incidentenmonitor⁷ maakt onderscheid tussen ‘incidenten’ en ‘misdrijven,’ waarbij incidenten op COA-locaties plaatsvinden en (fysiek, verbaal of non-verbaal) geweld, suïcidedreiging of zelfdestructieve acties betreffen en misdrijven strafrechtelijk worden gedefinieerd. Hierbij is sprake van overlap: sommige incidenten op COA-locaties zijn ook misdrijven waarvan aangifte wordt gedaan. Het begrip ‘overlast’ komt in de incidentenmonitor niet voor.
- Omdat het beleid is gericht op bestrijding en preventie van overlast in brede zin, denk hierbij bijvoorbeeld aan de Nationale Aanpak Overlast, wordt [...] het brede begrip ‘overlast’ gebruikt. Omdat niet alle vormen van overlast ook strafbare feiten betreffen, wordt daarnaast gesproken van ‘overlast en criminaliteit’. Het onderzoek richt zich niet op incidenten op de COA-locaties zelf.

In de registratiecijfers in de Incidentenmonitor (Noyon et al., 2024b) wordt onderscheid gemaakt tussen incidenten en criminaliteit. Incidenten hebben in dit kader betrekking op problemen die binnen opvanglocaties plaatsvinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om overtreding van huisregels, verstoring van de openbare orde of het gebruik van geweld tegen een medebewoner. Deze incidenten worden door het COA geregistreerd. Deze incidenten kunnen ook als misdrijven geclassificeerd worden op het moment dat ze samengaan met aangiftewaardig gedrag. Naast incidenten op de COA-locatie kunnen bewoners ook misdrijven plegen op of buiten de opvanglocatie. In de monitor zijn cijfers opgenomen over het aantal misdrijven waarvan een COA-bewoner verdacht is.

Dat het verschil tussen overlast en criminaliteit een aandachtspunt blijft, blijkt uit bepaalde zinsneden uit de Incidentenmonitor. Enerzijds lijkt criminaliteit onderdeel van de meer overkoepelende term overlastgevend gedrag (*“Om effectief beleid te kunnen maken om overlastgevend gedrag te bestrijden en het debat over overlast zuiver te kunnen voeren, is feitelijke informatie essentieel. Het incidenten- en misdrijvenoverzicht draagt hieraan bij”*) (Noyon et al., 2025: 5). Maar anderzijds lijkt overlast als fenomeen meer naast criminaliteit te staan (*“Een klein deel van deze groep vertoont overlastgevend gedrag op de opvanglocatie of daarbuiten, of is betrokken bij criminaliteit.”*) (ibid.:10).⁸

1.4 Onderzoeksvragen

Om de onderliggende factoren van overlast en criminaliteit buiten COA-opvanglocaties beter in beeld te krijgen en bovendien oplossingsrichtingen te kunnen bieden van doorontwikkeling van de aanpak van het probleem, is een opdracht tot aanvullend onderzoek uitgezet. Het door het WODC gewenste onderzoek moet in deze kennisbehoefte voorzien. Vanuit het WODC zijn voor het onderzoek verschillende onderzoeksvragen geformuleerd, die wij geclusterd hebben:

Cluster 1: Vragen rondom de factoren van overlast en criminaliteit van COA-bewoners

1. Welke factoren liggen ten grondslag aan verschillende vormen van overlast en crimineel gedrag van COA-bewoners? Meer specifiek gaat het om het in kaart brengen van de factoren op (1) het individuele niveau van de COA-bewoner, (2) op het lokale niveau van het opvangsysteem en de omstandigheden op en rond de COA-opvanglocatie en (3) op het landelijke niveau van het migratierecht zoals dat tot uitdrukking komt in het asielsysteem en de specifieke aanpak van overlastgevende en/of criminele COA-bewoners in het bijzonder.
2. Hoe ervaren en duiden COA-bewoners die verantwoordelijk worden gehouden voor overlast en/of crimineel gedrag hun eigen handelen, de omstandigheden waarin dit gedrag plaatsvond, en de reacties daarop?

Cluster 2: kenmerkende verschillen tussen overlastgevende/criminele COA-bewoners en COA-bewoners die geen overlast/criminaliteit plegen

3. In welk(e) opzicht(en) verschilt de groep COA-bewoners die crimineel gedrag en overlast veroorzaken van andere groepen COA-bewoners (met inachtneming van de verschillende niveaus van factoren zoals geformuleerd onder vraag 1)?
4. Waaruit bestaat eventuele multiproblematiek onder COA-bewoners die overlast creëren en/of crimineel gedrag vertonen en in hoeverre onderscheidt zich dit van de multiproblematiek van niet-overlastgevende COA-bewoners?

5. Wat zijn, voor de groep COA-bewoners die crimineel gedrag vertonen, de afwegingen geweest om asiel aan te vragen en in hoeverre onderscheidt zich dit van de drijfveren van niet-overlastgevende COA-bewoners?
6. Welk procedureel pad hebben overlastgevende en/of criminele COA-bewoners afgelegd?

Cluster 3: Kwalitatieve evaluatie van de aanpak van overlast en criminaliteit

7. Waaruit bestaat de aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties en welke organisaties zijn hierbij betrokken?
 - a. Wat wordt door betrokken organisaties verstaan onder overlastgevend gedrag en waarin verschilt dit van criminaliteit?
 - b. Waarin verschilt de aanpak van overlast en criminaliteit?
8. Hoe wordt de bestaande aanpak ervaren door betrokken partijen? Welke eventuele knelpunten komen zij tegen en hoe zouden deze kunnen worden opgelost?
9. In hoeverre sluit de aanpak van overlast en criminaliteit aan bij de vastgestelde factoren en drijfveren van de overlastgevende en criminele COA-bewoners?
10. Wat kan op basis van de onderzoeksresultaten worden gezegd over mogelijk effectieve (preventieve en repressieve) maatregelen om overlast en criminaliteit onder COA-bewoners terug te dringen?

1.5 Inkadering onderzoek

Alvorens de methodiek en resultaten van het onderzoek te presenteren, is het van belang de lezer een kader te bieden van hetgeen ze kunnen verwachten in deze rapportage. We besteden achtereenvolgens kort aandacht aan de centrale focus van dit onderzoek, te weten:

1. De oorzaken van overlast en criminaliteit gepleegd door 'COA-bewoners' in plaats van 'asielzoekers';
2. De methodologische onderbouwing van de door ons beschreven oorzaken en andere beschrijvingen;
3. Het onderscheid tussen overlast en criminaliteit; en

4. De relatie tussen de drie niveaus (landelijk, lokaal, individueel) waarop de omstandigheden die aanleiding geven tot overlast en criminaliteit gepresenteerd worden.

Ad 1) We richten ons in deze studie primair op het in kaart brengen van de oorzaken van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners. Er is geen database beschikbaar waarin dergelijke oorzaken of beweegredenen op een representatieve en valide wijze klaar staan om door de onderzoeker geanalyseerd te worden. Specifiek gaat het om COA-bewoners en niet uitsluitend om asielzoekers die nog in de asielprocedure zitten. Naast deze asielzoekers wonen namelijk ook in toenemende mate statushouders op de COA-opvanglocaties. Ook kan het zijn dat afgewezen asielzoekers in afwachting van uitzetting of bevriending, maar onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (heimelijk) op een COA-opvanglocatie verblijven. Voor professionals en andere actoren is het veelal onduidelijk wat de exacte achtergrond is van degene die overlast of criminaliteit pleegt. Om dergelijke verwarringen te voorkomen spreken we daarom in deze studie over 'COA-bewoners'.

Ad 2) We hebben de oorzaken voor overlastgevend en crimineel gedrag gereconstrueerd uit vele interviews die we in verschillende settings en op verschillende niveaus hebben gehouden. Daarnaast hebben we vragenlijsten afgenomen en hebben we de IBIS-dossiers van een beperkt aantal COA-bewoners geanalyseerd. In al deze bronnen gaat het om ervaringen, beelden en percepties van een breed scala aan professionals die op beleidsniveau of op uitvoerend niveau werkzaam zijn voor of rondom COA-opvanglocaties. Regelmatig zijn de werkzaamheden van deze professionals niet direct gerelateerd aan concrete ervaringen met overlast en criminaliteit die COA-bewoners plegen, dus hun kennis van de oorzaken van overlast en criminaliteit varieert daardoor. Enerzijds, zoals in geval van beveiligers of wijkagenten, hebben de professionals wel direct van doen met deze problematiek, maar anderzijds, zoals onder gemeentemedewerkers, hebben zij indirect zicht op de materie, bijvoorbeeld via periodieke data.

Ook hebben we uitgebreid gesproken met COA-bewoners die soms zelf directe ervaringen hebben met het plegen van overlast of strafbare feiten,

maar dit vaker in hun omgeving hebben zien gebeuren of hier zelfs slachtoffer van zijn geweest.

Al deze bronnen gezamenlijk beschouwend, realiseren we ons dat er verschil zit in het zicht op de problematiek, maar zijn wij ervan overtuigd een reëel en empirisch geworteld beeld te kunnen schetsen van deze oorzaken. Daar waar mogelijk hebben we onderscheid gemaakt tussen beelden die respondenten hebben en hun eventuele feitelijke directe kennis van of ervaring met de oorzaken van overlast en criminaliteit.

Ad 3) 'Overlast' is, meer nog dan 'criminaliteit', een subjectief begrip dat naar tijd en plaats anders gewaardeerd kan worden (Hagan, 1985). Eenieder kan overlast op een unieke wijze ervaren en waar de één een barbecue in een openbaar park als overlast definieert, vindt de ander dat juist gezellig en lekker ruiken. De locatie en de omstandigheden van het gedrag doen er bij het definiëren van overlast ook toe. Een van de professionals vertelde in een interview dat hij tijdens een grootstedelijke vakantie in Rome, Amsterdam of Parijs graag foto's maakt van mooie villa's. In zijn werk als ambtenaar in een gemeente waarin ook een COA-opvanglocatie is gevestigd, krijg hij regelmatig meldingen van bezorgde omwonenden die zich zorgen maken over asielzoekers die foto's maken van mooie woningen. De omwonenden zijn vervolgens bang dat deze foto's gebruikt worden om op een later moment in te breken. Voorbeelden van het subjectieve karakter van overlast zijn talrijk: waar sommige inwoners rondhangende jongeren op het plein als intimiderend en hinderlijk ervaren, zien andere bewoners dit als onderdeel van het dagelijkse leven. Overlast als containerbegrip vangt bovendien heel veel verschillende verschijningsvormen; van losliggende stoeptegels en rondslingerend afval tot 'autovoelers' en groepjes luidruchtige jongeren.

Bepaalde vormen van overlast worden geregistreerd door de politie, maar niet alles wat als overlast geregistreerd wordt, is ook een strafbaar feit. Deels heeft dit ook te maken met wat lokaal in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) als overtreding is opgenomen. Daarnaast kunnen lokale overheden het ook stimuleren om verschillende vormen van overlast door burgers via een app of website te melden, zodat de gemeente hiertegen kan optreden.

Tijdens de interviews en ook binnen de survey hebben we waar mogelijk het onderscheid proberen te maken tussen overlast als subjectief begrip en de strafbare vormen van overlast. In de gesprekken met en de survey voor professionals werkzaam voor de politie was dit het meest evident. Veel andere professionals benoemen de oorzaken van overlast en criminaliteit daarentegen in één adem en vinden het moeilijk om hier onderscheid in te maken. Pas na verloop van tijd en via enig doorvragen zijn professionals in staat dit naast verschillende vormen van criminaliteit te onderscheiden, hoewel dit ook weer afhing van de kennis van de problematiek bij respondenten.

Ad 4) Tot slot, in hoofdstuk 5 tot en met 7 presenteren we de omstandigheden en factoren die aanleiding geven tot overlastgevend en crimineel gedrag op drie afzonderlijke niveaus, te weten het landelijke, het lokale en het individuele niveau. Het is bij het lezen van deze drie hoofdstukken van belang te realiseren dat deze analytisch van elkaar te onderscheiden niveaus in het alledaagse leven nadrukkelijk met elkaar verbonden zijn en elkaar beïnvloeden. De structuur en inrichting van het asielbeleid op het nationale niveau bepalen bijvoorbeeld met de lokale inbedding de handelingsruimte of de *agency* van het individu. Op haar beurt kan het handelen van individuele COA-bewoners op de wat langere termijn de inrichting van het asielbeleid beïnvloeden. Dit alles brengt met zich mee dat de vele individuele omstandigheden en beweegredenen die in hoofdstuk 7 worden beschreven, niet los gezien kunnen worden van de grotere structuur waarin de COA-bewoners acteren; de analytische indeling op de drie niveaus doet hier niets aan af. We zullen hier in hoofdstuk 5, waarin we de nationale context presenteren, nog wat dieper op ingaan.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 werken we de onderzoeksactiviteiten die aan de basis liggen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen nader uit. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van relevante literatuur. Hoofdstuk 4 is gewijd aan geconstateerde fenomenen rondom overlast en criminaliteit die door COA-bewoners wordt gepleegd. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 gaan we ach-

tereenvolgens in op landelijke, lokale en individuele factoren die (mogelijk) bijdragen aan overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocaties. In hoofdstuk 8 bespreken we bestaande aanpak tegen de verschillende oorzaken van dit gedrag. Ten slotte is in hoofdstuk 9 aandacht voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen, de conclusie en een afsluitende reflectie.

Eindnoten

1. In dit onderzoek ligt de focus op asielmigratie naar Nederland. Wij realiseren ons dat dit een deel van de totale migratie naar Nederland is. Zo kwamen in 2023 ongeveer 336.000 mensen naar Nederland. In dat jaar was 14,5 procent van de totale immigratie asielgerelateerd, de rest was arbeidsgelateerd (CBS, z.d.).
2. Om de aantallen in historisch perspectief te plaatsen: tussen 1975 en 1990 ligt het aantal eerste asielaanvragen (het aantal nareizigers werd niet vermeld) op 390 (in 1975), 1.330 (1980), 5.645 (1985) en 21.210 mensen (1990).
3. Zoals bepaald in art. 180 Sr beslaat wederspanning op: “Hij die zich met geweld of bedreiging met geweld verzet tegen een ambtenaar werkzaam in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, of tegen personen die hem daarbij krachtens wettelijke verplichting of op zijn verzoek bijstand verlenen, wordt als schuldig aan wederspanning gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.”
4. De Rijksoverheid baseert zich hierbij op de zogenaamde Incidentenmonitor (Noyon et al., 2024b). Zie ook www.wodc.nl/actueel/nieuws/2024/06/26/nieuwe-cijfers-beschikbaar-over-het-aantal-incidenten-en-misdrijven-onder-bewoners-in-asielopvang.
5. In de volksmond/berichtgeving gaat het regelmatig over deze veilige landen, maar niet alle landen die hierin terugkomen staan daadwerkelijk op de lijst met veilige landen zoals gehanteerd door de overheid. Meer informatie hierover volgt in hoofdstuk 3.
6. In het vervolg gebruiken we ‘factoren’ en oorzaken afwisselend door elkaar waarbij we verwijzen naar factoren, oorzaken en omstandigheden die verklaringen kunnen bieden voor overlastgevend en crimineel gedrag gepleegd door COA-bewoners rond COA-opvanglocaties.
7. Om de aard en omvang van de problematiek inzichtelijk te maken, ontvangt de Tweede Kamer sinds 2016 jaarlijks een overzicht van geregistreerde incidenten en misdrijven met betrekking tot asielmigranten op en rondom COA-locaties. Sinds 2022 wordt deze jaarlijkse monitor door het WODC uitgevoerd. Deze publicaties geven een gedetailleerd cijfermatig beeld van de incidenten en misdrijven waarbij COA-bewoners betrokken zijn.
8. Zie ook paragraaf 1.5 voor een nadere uitwerking van de termen overlast en criminaliteit.

2

Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk presenteren we de uitgevoerde activiteiten ten behoeve van onderhavig onderzoek. Figuur 2.1, op de volgende pagina, presenteert een overzicht van deze onderzoeksactiviteiten.

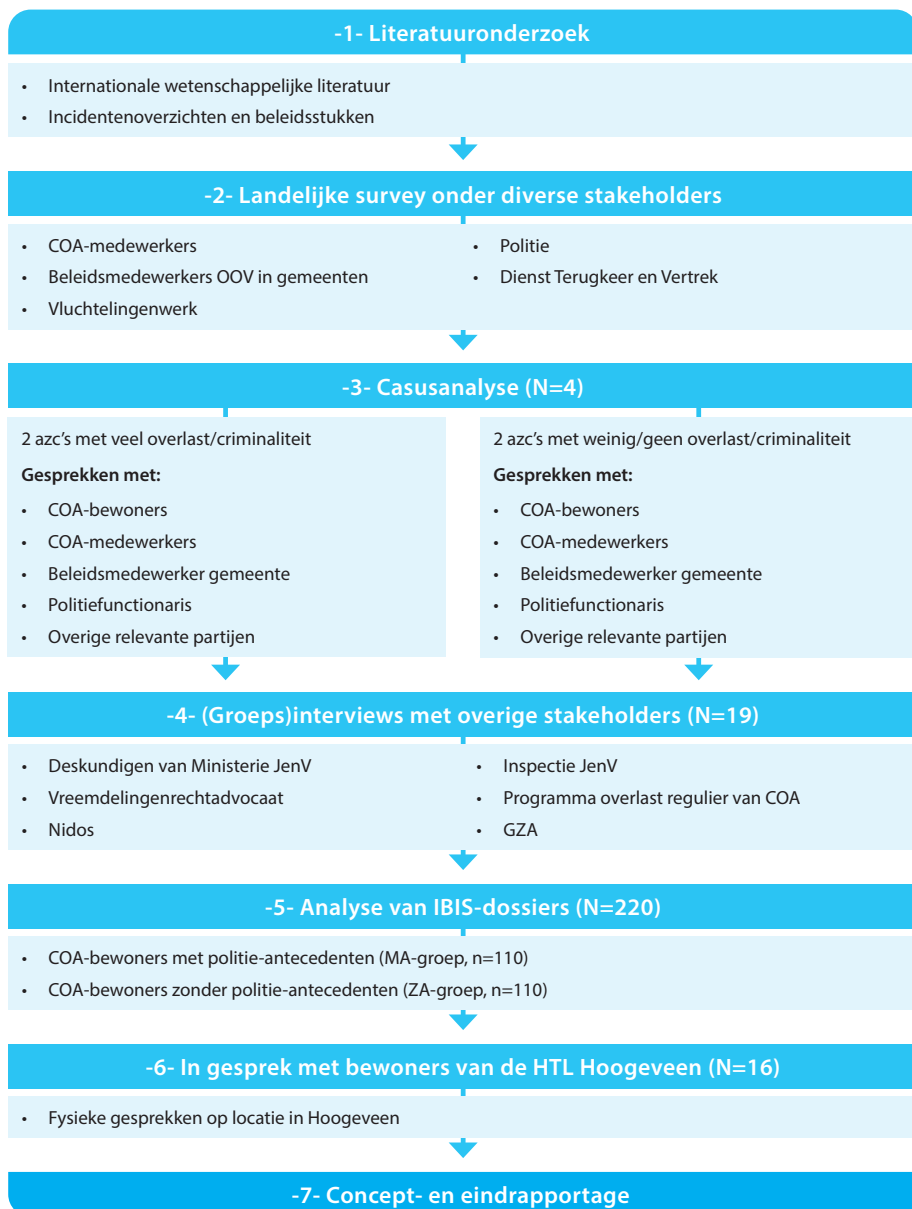
Het onderzoek naar onderliggende factoren van crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners vereist diepgaand onderzoek dat, om de betrouwbaarheid te verhogen, vanuit meerdere bronnen verzameld moet worden. Daarom hebben we een ‘carrousel van onderzoeksactiviteiten’ uitgevoerd, om de onderzoeksvragen vanuit verschillende perspectieven en bronnen te kunnen beantwoorden. De onderzoeksactiviteiten worden hierna achtereenvolgens toegelicht.

2.1 Literatuuronderzoek

Het onderzoek is van start gegaan met een literatuuronderzoek naar theorieën en factoren die bij kunnen dragen aan crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners. Hierbij richtten we ons op (internationale) wetenschappelijke literatuur, incidentenoverzichten en overige beleidsstukken. De bevindingen uit het literatuuronderzoek bieden enerzijds context aan de theoretische inkadering en geven anderzijds richting aan de empirische analyses van het onderzoek.

De zoektocht naar literatuur was tweeledig. Allereerst zochten we in de wetenschappelijke literatuur naar onderzoeken die criminaliteit en overlast vanuit de theorie pogen te verklaren of zicht geven op factoren van dergelijk gedrag. Startpunt voor deze zoektocht was de literatuur aangedragen door de begeleidingscommissie en haar referentielijsten. Verder

Figuur 2.1 – Overzicht van uitgevoerde onderzoeksactiviteiten



richtten we ons op de onderzoeken van De Boer et al. (2022) en Servaas et al. (2021), waarin factoren voor criminaliteit en overlast in brede zin onderzocht worden. Ook keken we naar onderzoeken van De Boom et al. (2006; 2008) en Staring en Bouabid (2019), waarin specifiek gekeken wordt naar dergelijk gedrag bij asielzoekers. Verder zochten we via databases van Google Scholar, de Criminal Justice Abstract en de database van het Ministerie van Justitie en Veiligheid naar studies die schrijven over het ontstaan van criminaliteit. Zowel studies naar ‘reguliere’ (jeugd)criminaliteit als factoren die mogelijk voortkomen uit asielgerelateerde omstandigheden zijn meegenomen. Hieronder vallen ook de persoonlijke omstandigheden voor en rondom het vertrek en de reis van de asielzoekers (migratiegeschiedenis). We maakten hiervoor gebruik van een combinatie van zoektermen als asielzoekers, vluchtelingen, overlast, criminaliteit, motieven, factoren en Engelse equivalenten.

Vervolgens raadpleegden we de incidentenoverzichten en overige onderzoeken van het WODC, met daarin relevante informatie over de achtergrondkenmerken van COA-bewoners die zich schuldig maken aan criminaliteit of overlast (denk aan Kulu-Glasgow et al., 2021; Latenko et al., 2023; Noyon et al., 2024a; 2024b). Sinds 2022 brengt het WODC de incidenten op COA-locaties en (verdenkingen van) crimineel gedrag van COA-bewoners in kaart.¹ In deze jaarlijkse monitor staan demografische kenmerken en externe factoren vermeld van de personen die zich hieraan schuldig maken. Hierin zijn verschillende invalshoeken te vinden voor mogelijke factoren.

De bevindingen uit het literatuuronderzoek worden in hoofdstuk 3 beschreven. Aanvullend zochten we in beleidsstukken naar maatregelen om overlast en criminaliteit op en rondom COA-locaties tegen te gaan. Deze bevindingen staan samen met relevante bevindingen uit de overige onderzoeksactiviteiten in een geïntegreerd hoofdstuk over aanpak (hoofdstuk 8).

2.2 Surveys

Als tweede activiteit is een landelijke online survey uitgezet onder organisaties die in hun dagelijkse werkzaamheden te maken kunnen krijgen met overlastgevende of criminele asielzoekers. In een onderzoek naar de

ebtl-maatregel heeft Bureau Beke deze methode uitgevoerd onder COA-medewerkers (Kuppens et al., 2019). Eenzelfde methode is ook voor onderhavig onderzoek uitgevoerd, maar dan uitgebreid naar medewerkers van andere organisaties. Het betreft dan medewerkers Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van gemeenten, van VluchtelingenWerk Nederland (VWN), van de politie en van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV). Aan het COA is een separate vragenlijst voorgelegd, omdat deze ook specifieke vragen over de soort en de omvang van de opvang bevatte. Aan alle medewerkers zijn in ieder geval de volgende vragen voorgelegd:²

- Het al dan niet contact hebben met COA-bewoners tijdens het werk;
- Factoren voor overlastgevend/crimineel gedrag op landelijk, lokaal en individueel niveau;³
- Meningen over (niet-)effectieve maatregelen;
- Eventuele ontbrekende maatregelen.

De medewerkers van de organisaties zijn op verschillende manieren benaderd. Dit heeft grotendeels te maken met de beschikbaarheid van contactgegevens van medewerkers bij de onderzoekers. Zo is de link naar de survey voor COA-medewerkers via een COA-liaison verder verspreid en is de vragenlijst (met link daarnaartoe) aangekondigd via intranet. Hetzelfde is gebeurd met de vragenlijst onder DTenV-medewerkers. Daarnaast zijn de vragenlijsten bij VWN onder een groep van ruim dertig functionarissen uitgezet.⁴ Verder zijn door de politie ruim twintig mailadressen van functionarissen aangeleverd. Het betreft medewerkers die de functie van wijkagent vervullen of functionaris bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) zijn. Ten slotte zijn de functionarissen bij de gemeente vanuit het eigen netwerk van Bureau Beke benaderd, alsmede via een breed uitgezette mail naar de info-adressen van gemeenten. In deze mails naar gemeenten is eveneens aangegeven dat de mail verder verspreid mag worden als een collega-medewerker meer/beter zicht heeft op het thema.

Van een deel van de organisaties is bij benadering vast te stellen wat ongeveer de respons is geweest. Zo weten we dat (nagenoeg) alle aangeschreven politie- en VWN-medewerkers hebben gereageerd. Maar van de resterende drie organisaties is een responsbepaling niet mogelijk, omdat het aantal benaderde medewerkers niet exact bekend is.

Daarnaast is niet aan te geven wat de 'kwaliteit' van de respons is. Immers, bij het benaderen van de instanties zijn het ofwel de instanties zelf die de vragenlijst hebben uitgezet onder medewerkers (met name bij politie en VWN), een liaison van de instelling een aankondiging heeft gedaan (bij het COA en DTenV) ofwel via de onderzoekers per email verzocht is om deelname. Deels zal de respons in de surveys dus verband houden met personen die de aankondiging voor de survey op intranet zien en/of tijd hebben en/of het thema interessant dan wel relevant vinden.

Het uitzetten van de survey heeft in een periode van ongeveer acht maanden, van juli 2024 tot en met februari 2025, plaatsgevonden. Dit betekent niet dat de survey bij iedere instantie zo lang open heeft gestaan; bij sommige organisaties duurde het langer om toestemming te verkrijgen om de survey onder medewerkers uit te zetten.

De surveys bestonden voor een groot deel en bewust uit open vragen, om de respondenten vooraf niet te beïnvloeden met al opgetekende onderzoeksresultaten uit de literatuuranalyse. Wat betreft de vragen naar factoren voor overlastgevend en crimineel gedrag onder COA-bewoners heeft dit geleid tot 1.004 open antwoorden die zijn gehercodeerd naar 2.021 hercoderingen over verschillende antwoordcategorieën.⁵

Bij een deel van deze antwoordcategorieën bleek overigens dat respondenten bijvoorbeeld individuele en lokale factoren benoemden bij de vraag naar landelijke factoren. Deze zijn vervolgens als individuele dan wel lokale factor weggeschreven.⁶

Daarnaast is aan de respondenten ook via open vragen naar (niet-) effectieve maatregelen en maatregelen die ze missen gevraagd. Deze vragen hebben geleid tot 1.105 open antwoorden die zijn gehercodeerd tot 1.206 hercoderingen over verschillende antwoordcategorieën.

Het is belangrijk om ten slotte nog aan te geven dat de surveys betrekking hebben op meningen van respondenten die gevoed wordt vanuit hun professionele kennis en, waar aan de orde, hun contactervaringen met COA-bewoners. Respondenten die weinig tot geen contact met COA-bewoners hebben, zullen hun mening grotendeels baseren op algemene kennis of kennis van derden. Het kan dus bijvoorbeeld zijn dat bepaalde factoren een rol spelen, maar respondenten deze niet weten. De surveys geven dus vooral de meningen en vermoedens van respondenten weer,

maar zijn op zichzelf niet voldoende om een volledige verklaring te bieden voor overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners.

2.2.1 Achtergrond van de respondenten

In totaal heeft de survey 648 bruikbare responses opgeleverd. Opgedeeld naar de vijf aan de survey deelnemende organisaties levert dit de volgende verdeling op:⁷

Tabel 2.1– Verdeling respons naar organisatie (in n en %)

Voor welke organisatie werkt u?	n	%
COA	371	57
Gemeente	198	31
VWN	31	5
DTenV	27	4
Politie	21	3
Totaal	648	100

De aantallen respondenten per organisatie zijn zeer scheef verdeeld, met de COA- en de gemeentemedewerkers aan de ene kant en de VWN, DTenV- en politiemedewerkers aan de andere kant. Verderop in deze paragraaf gaan we dieper in op de wijze waarop we in de analyses om zullen gaan met deze verdeling.

Aan de medewerkers die niet bij het COA werkzaam zijn,⁸ is eveneens gevraagd of zij tijdens hun werk contact hebben met COA-bewoners. Dit levert de bevinding op dat vooral medewerkers van gemeenten geen contact hebben:

Tabel 2.2 – Verdeling in al dan niet contact met COA-bewoners naar organisatie (exclusief COA, in n en %)

Komt u tijdens uw werk direct in contact met COA-bewoners? (n=259)	Ja	Nee	Totaal	% contact 'ja'
Gemeente	33	149	182	18
VWN	24	7	31	77
DTenV	21	5	26	81
Politie	17	3	20	85
Totaal	95	164	259	37

2.2.2 Aard en reikwijdte van (verdiepende) analyses

In de analyse van de surveys staan de genoemde factoren centraal die volgens respondenten bijdragen aan overlastgevend/crimineel gedrag door COA-bewoners. In de meeste gevallen worden deze factoren van veel- naar mindergenoemd gepresenteerd. Hetzelfde geldt voor genoemde (niet-) effectieve maatregelen.

Daar waar mogelijk, zijn voor de genoemde factoren voor overlastgevend/crimineel gedrag verdiepende analyses uitgevoerd op twee aspecten:

- of respondenten in hun werk al dan niet contact hebben met COA-bewoners;
- voor welke organisatie de respondenten werken.

Het tweede punt verdient nog enige toelichting. Eerder in deze paragraaf zijn de aantallen respondenten per organisatie gegeven en werd geconstateerd dat deze verdeling erg scheef is. Voor verdiepende analyse op bijvoorbeeld onder- en oververtegenwoordiging van respondenten uit bepaalde organisaties, zijn de drie “kleinere” deelnemende organisaties (VWN, DTenV en politie) problematisch. Daarom hebben we besloten deze organisaties samen te nemen, waardoor verdiepende analyses tussen COA-medewerkers, gemeentemedewerkers en ‘overige professionals’ (n=77) ontstaat. Een aanvullende reden om dit te doen, is dat juist enkele van deze kleinere organisaties hebben aangegeven dat de resultaten van het onderzoek bij voorkeur niet herleidbaar zijn tot hun eigen organisatie. Door te kiezen voor de hiervoor beschreven driedeling, wordt hieraan tegemoetgekomen.⁹

2.3 Vier COA-opvanglocaties: de casusanalyse

Voor deze analyse hebben we vier COA-opvanglocaties geselecteerd. De oorspronkelijke gedachte was om twee COA-opvanglocaties te selecteren die te maken hebben met veel overlastgevende/criminele COA-bewoners en twee COA-opvanglocaties waar sprake is van weinig overlast/criminaliteit. Er zijn allerhande criteria waarop de vier opvanglocaties voor deze studie geselecteerd kunnen worden, bijvoorbeeld op basis van het soort opvang (regulier, noodopvang, et cetera), de opvangmodaliteit (azc, procesopvanglocatie, et cetera), het aantal bewoners in de opvang, de ligging van de opvanglocatie, het aantal incidenten en, daarbinnen, het soort incidenten. Ook valt te denken aan meer kwalitatieve criteria, zoals de aard van de berichtgeving in lokale media en de aard van sociale voorzieningen in de omgeving. Vanuit de gedachte dat het slechts om vier te selecteren casussen gaat en dat een dergelijk beperkt aantal nooit een goede afspiegeling kan vormen van alle opvanglocaties voor COA-bewoners in Nederland, zijn slechts twee criteria leidend geweest in de selectie van de locaties. We hebben enkel locaties geselecteerd met a) reguliere opvang en b) het aantal door het COA in de opvanglocatie geregistreerde incidenten, zoals vermeld in de jaarlijks gepubliceerde incidentenlijst van het COA.¹⁰ Hierbij werden twee locaties met veel incidenten en twee locaties met niet of nauwelijks incidenten geselecteerd. In het bepalen van het aantal incidenten hebben we de aantallen geregistreerde incidenten 'Overtreden huisregels' niet meegenomen. Dergelijke incidenten, die grotendeels betrekking hebben op minder ernstige feiten zoals roken op de kamer, vormen naar onze mening geen directe aantasting van de veiligheid en leefbaarheid op en rond een opvanglocatie. Bovendien is onze ervaring met monitoring rondom opvanglocaties voor asielzoekers dat er verschil kan bestaan in het al dan niet strikt hanteren en registreren van deze huisregelovertredingen.

Deze selectie heeft geresulteerd in een lijst met acht COA-opvanglocaties (vier locaties als eerste keus en vier locaties als tweede keus) en deze lijst hebben we ter goedkeuring aan de begeleidingscommissie van het onderzoek voorgelegd. In de tweede plaats hebben we deze lijst aan het COA voorgelegd. Niet ter goedkeuring maar wel om te kijken of de door ons geselecteerde COA-opvanglocaties nog aan de door ons gestelde criteria voldeden. Niet altijd bleek de eerste keus de juiste keuze te zijn omdat in een

aantal gevallen de bestemming van de door ons geselecteerde opvanglocatie was veranderd, bijvoorbeeld van een reguliere azc naar een crisishulp-opvanglocatie. In die gevallen hebben we ons gericht op de tweede keus. Een medewerker van het COA heeft vervolgens het verzoek om te interviewen aan de directeur opvang en begeleiding van het COA voorgelegd en vervolgens de eerste afstemming met de locatiemanager van de lokale opvanglocatie gedaan. Tot slot heeft er een online kennismakingsgesprek met de onderzoekers en de locatiemanager plaatsgevonden. Tijdens dit gesprek werd het doel van het onderzoek uitgelegd en afspraken gemaakt over de geschikte onderzoeksdagen.

We pretenderen met de vier geselecteerde COA-opvanglocaties dus niet een betrouwbare afspiegeling te hebben van alle COA-opvanglocaties in Nederland. De bevindingen uit de casestudies kunnen daarom niet klakkeloos gegeneraliseerd worden naar alle opvanglocaties. Wel kunnen we op basis van de data die we hier hebben verzameld een kwalitatief-oriënterend beeld van die specifieke locaties geven. De casestudies genereren diepgaand inzicht in de problematiek die zich afspeelt binnen de unieke context van vier geselecteerde locaties. Daarnaast dragen de interviews en observaties die we op locatie hebben verricht ook bij aan de bredere beantwoording van de vragen naar de factoren achter en de aanpak van de problematiek die in dit onderzoek centraal staat. Op deze wijze beogen we met de casusbeschrijvingen via een kwalitatieve insteek zicht te krijgen op hoe de context van een locatie van invloed is op overlastgevend/crimineel gedrag van COA-bewoners, hoe afwegingen worden gemaakt om overlast/criminaliteit tegen te gaan, welke dilemma's hierbij eventueel spelen en hoe mogelijke successen geboekt worden.

Per locatie hebben we gesproken met verschillende professionals werkzaam op de opvanglocatie en met professionals buiten de opvang die belast zijn met desbetreffende COA-locatie, zoals een lokale wijkagent en een lokale ambtenaar belast met OOV of de re-integratie en inburgering van vluchtelingen. Binnen de opvanglocatie spraken we vooral met woonbegeleiders, casemanagers, programmabegeleiders, locatiemanagers, NT2-docenten, medewerkers veiligheid en huismeesters. Daarnaast lieten we ons lokaal 'verrassen' en spraken we bijvoorbeeld met een bakker die COA-bewoners in dienst had en met de filiaalchef van een supermarkt die

regelmatig geconfronteerd werd met diefstal door bewoners van het nabijgelegen azc. Naast de gesprekken met professionals hebben we ook op elke locatie gesprekken gevoerd met COA-bewoners. Vaak betrof het asielzoekers in procedure, maar soms ook statushouders die in afwachting van de toewijzing van een woning nog op de opvanglocatie verbleven.

Per locatie hebben we twee dagen met twee onderzoekers uitgetrokken om respondenten te werven en de interviews af te nemen. Dat gold zowel voor de gesprekken met de professionals als met de COA-bewoners. Het grootste deel van de gesprekken met professionals vond plaats op locatie. Wanneer het niet mogelijk was om fysiek af te spreken, vond later een online gesprek plaats. Afhankelijk van de beschikbaarheid van professionals vonden gesprekken individueel of in duo's plaats. Waar de gesprekken met professionals ongeveer één uur in beslag namen, varieerde de duur van de gesprekken met COA-bewoners sterk, van een informeel gesprek van tien minuten op de gang tot een anderhalf uur durend interview in de spreekkamer. Afhankelijk van de noodzaak, de sfeer en de mogelijkheden op locatie vonden de gesprekken plaats in een afgesloten ruimte waar anderen hen niet konden horen. Bewoners kwamen alleen of in groepen van maximaal vier naar ons toe. In het geval een bewoner de Nederlandse, Engelse of Turkse taal niet machtig was, communiceerden we met een vertaalapp, met behulp van een medebewoner die diende als tolk of met handen en voeten. Hoe dan ook hebben taalbarrières de gesprekken beïnvloed en zullen nuances verloren zijn gegaan. Om deze kans te verkleinen zijn waar mogelijk gesprekken met toestemming opgenomen zodat de onderzoeker de antwoorden later op een rustig moment kon terugluisteren. Als de situatie dit echter niet toeliet of de respondent daar geen toestemming voor gaf, herhaalden de onderzoekers ter controle mondeling de opgeschreven teksten.

De professionals waren veelal via een informatiefolder vooraf geïnformeerd over onze komst en het doel van onze aanwezigheid. De COA-bewoners informeerden we ter plekke door bijvoorbeeld met een huismeester langs de COA-bewoners te gaan en ter plekke onze aanwezigheid in één van de mogelijke talen toe te lichten. Daarnaast hadden we ook voor de COA-bewoners in verschillende talen een informatiesheet beschikbaar met daarin het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de

opdrachtgever. Deze informatiefolders legden we aan het begin van ons bezoek bij een balie waar bewoners zich meldden, zodat zij tijdens hun meldplicht hiervan kennis konden nemen. Zowel in de informatiesheet als in de mondelinge toelichting richting professionals en COA-bewoners hebben we de vrijwilligheid van deelname en onze onafhankelijkheid als onderzoekers benadrukt. In veel gevallen hebben we gewerkt met een standaard instemmingsverklaring toegepast op ons onderzoek, die de respondenten konden ondertekenen. Soms, vooral bij de COA-bewoners die niet goed begrepen waarom ze hun handtekening moesten plaatsen, hebben we mondeling instemming gevraagd en gekregen. De gesprekken zijn soms opgenomen en getranscribeerd en soms zijn er ter plekke aantekeningen gemaakt die later zijn uitgewerkt. In beide gevallen is expliciet bij alle respondenten om toestemming gevraagd. Deze toestemming is ook altijd gegeven, op één uitzondering na. Deze respondent, een afgewezen asielzoeker in afwachting van terugkeer naar het herkomstland, weigerde een opname van het gesprek en stond het ook niet toe dat de interviewer tijdens het gesprek aantekeningen zou maken. Wel ging deze respondent akkoord met het interview en het uitwerken van dit gesprek op een later moment.

In totaal hebben we met 60 professionals gesproken en met 37 COA-bewoners en statushouders, verspreid over de vier COA-opvanglocaties.

Tabel 2.3 – Aantal respondenten per casuslocatie

Casus	Professionals	COA-bewoners	Totaal
Casus 1	15	8	23
Casus 2	14	4	18
Casus 3	16	7	23
Casus 4	15	18	33
Totaal	60	37	97

In de verwijzingen naar respondenten binnen de casussen en de (groeps-) interviews (zie 2.4) hebben we, om de anonimiteit van respondenten te borgen, gekozen voor abstracte verwijzingen naar de organisatie of instantie waarbinnen zij werkzaam zijn. Dit betekent ook dat de specifieke

functie van de respondenten is weggelaten. We verwijzen naar respondenten die voor een specifieke organisatie of instantie (COA, politie, VWN, Nidos, Ministerie van Asiel en Migratie) ten behoeve van de problematiek op het landelijke niveau werkzaam zijn (bijvoorbeeld COA-landelijk) en naar respondenten die op een lokaal niveau werkzaam zijn (bijvoorbeeld COA-lokaal). In het laatste geval betreft het vrijwel zonder uitzonderingen professionals die we hebben gesproken in het kader van één van de vier casussen. We realiseren ons dat met deze abstrahering een deel van de waardering van een citaat verloren kan gaan. We verwijzen in de lopende tekst naar respondenten met een specifieke respondentcode (bijvoorbeeld RCP13) en of naar het documentnummer (bijvoorbeeld D29) in ATLAS.ti. Als we aan de interviews met COA-bewoners refereren of hen citeren, verwijzen we niet naar geslacht, leeftijd, herkomstland of andere specifieke kenmerken die (in combinatie) herleidbaar kunnen zijn naar personen. Zo kunnen we de anonimiteit van respondenten waarborgen. In een enkel geval heeft het benoemen van een kenmerk een functie, bijvoorbeeld wanneer een respondent spreekt over haar gevoelens van onveiligheid of wanneer respondenten praten over de verschillen tussen een veilig land van herkomst en onveilig land van herkomst. Enkel in deze gevallen zal een specifiekere benoeming van het relevante kenmerk worden opgenomen.

2.4 (Groeps)interviews met overige stakeholders (N=25)

Voor een breder perspectief op het thema hebben we verschillende groepsinterviews gevoerd met in totaal 25 professionals. Anders dan de (gemiddelde) professionals gesproken op één van de casuslocaties, werken deze professionals op landelijk niveau. Vanuit deze positie krijgen zij te maken met verschillende COA-locaties, netwerkpartners en COA-bewoners. Hierdoor vergelijken zij in hun antwoorden continu de problematiek onder andere omstandigheden. Ook aan hen is gevraagd naar welke factoren die bijdragen aan overlast/criminaliteit. Verder gingen we dieper in op de eerder opgehaalde bevindingen.

Het betrof twee groepsinterviews met in totaal zes GZA-zorgverleners (verslavingsexpert, huisartsen en (voormalig) POH-GGZ die bekend zijn met problematiek en psychische klachten bij overlastplegers). Daarnaast

hebben we een interview gehouden met een vreemdelingenrechtadvocaat en is er een groepsinterview gehouden met twee deskundigen van het van Asiel en Migratie. Er is een groepsinterview gehouden met vijf professionals met ieder hun expertise en werkzaam bij Nidos en er is een groepsinterview gehouden met twee inspecteurs van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV). Er zijn ook twee gesprekken georganiseerd met in totaal drie experts werkzaam bij het COA. Tot slot zijn er twee groepsinterviews gehouden met in totaal zes professionals werkzaam bij VWN. Deze gesprekken stonden mede in het licht van de terugkoppeling van de resultaten uit de survey met de medewerkers van VWN.

Gevoelig onderzoeksthema

De vraag naar de achterliggende redenen om een onderzoek naar de motieven van een dergelijk kleine groep te starten, is een legitieme vraag en ook een vraag die 'in het veld' veelvuldig aan ons is gesteld. Ons antwoord daarop leek vaak ook leidend te zijn in de beslissing om al dan niet mee te doen aan het onderzoek. Van leden van de begeleidingscommissie tot landelijke beleidsmakers werkzaam voor de Rijksoverheid en instanties als de Nederlandse politie, het COA, Nidos en VWN was er sprake van een voorzichtige houding ten aanzien van een actieve betrokkenheid bij het onderhavige onderzoek. Het onderwerp staat regelmatig centraal in politieke debatten en leidt daarbij soms ook tot onrust in de samenleving. Deze voorzichtige houding bij professionals leek ook ingegeven door de zorg dat een onderzoek naar criminaliteit en overlast door asielzoekers de volledige groep asielzoekers zou kunnen stigmatiseren en in een negatief daglicht zou kunnen plaatsen. Deze gevoeligheid leeft ook bij de professionals die lokaal werkzaam zijn met en voor asielzoekers in en buiten de verschillende COA-opvanglocaties; ook deze professionals maken zich zorgen om de mogelijke impact van het onderzoek op de beeldvorming over en de positie van asielzoekers in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd kennen zij als geen ander de invloed van het overlastgevende en deviante gedrag van een enkele bewoner op de volledige populatie binnen een COA-locatie en daarbuiten op de omwonenden in de omgeving van een opvanglocatie. Vanuit die optiek omarmden de professionals juist ons onderzoek.

We hebben in deze rapportage geen systematische plan- en procesevaluatie op de aanpak uitgevoerd. Dit vormde geen onderdeel van dit onderzoek. We presenteren een algemeen overzicht van de aanpak in hoofdstuk 8 om verder te gaan met een beschrijving van hetgeen respondenten aangeven over een (niet-)effectieve of missende aanpak. De afwezigheid van een plan- en procesevaluatie op de aanpak brengt met zich mee dat we niet oordelen over de verschillende aanpakken maar louter beschrijven en analyseren op basis van hetgeen de respondenten naar voren hebben gebracht.

Tot slot hebben we ook veelvuldig met COA-bewoners gesproken, maar niet allemaal wilden ze aan ons onderzoek meedoen. Ook de COA-bewoners die niet meededen wezen op het belang van ons onderzoek. Of ze nu wel of niet participeerden in het onderzoek, zij spraken zich regelmatig uit over onveiligheid in de centra en de angst die zij soms voelen voor een klein deel van de medebewoners die het minder nauw nemen met gangbare gedragsregels.

2.5 In gesprek met bewoners van de htl Hoogeveen (N=16)

De meest directe manier om antwoorden te krijgen op vragen naar beweegredenen van overlastgevend en crimineel gedrag is het bevragen van COA-bewoners die hiervoor zelf verantwoordelijk worden gehouden. Zij kunnen antwoorden geven op vragen naar waarom ze al dan niet overlast veroorzaken of overgaan tot specifieke vormen van criminaliteit. Tegelijkertijd hebben de overlastgevende of criminele COA-bewoners ook het meest te verbergen en kunnen er vragen gesteld worden over de betrouwbaarheid van de informatie die zij tijdens de interviews geven. Om met deze COA-bewoners in gesprek te komen, hebben we uiteindelijk om pragmatische redenen en in overleg met de begeleidingscommissie besloten om deze groep via de handhaving en toezichtlocatie (htl) in Hoogeveen te benaderen. In hoofdstuk 8 gaan wij dieper in op de (juridische) achtergrond van de htl.

Het verzoek aan het eerste contact om bewoners van de htl te interviewen is via een beleidsadviseur van het COA verlopen. Uiteindelijk heeft er ook een kennismakingsgesprek plaatsgevonden met de onderzoekers en de

locatiemanager van htl Hoogeveen en zijn er concrete afspraken gemaakt over de onderzoeksdagen. Uiteindelijk hebben we met 16 van de 38 bewoners die op dat moment in htl Hoogeveen verbleven formeel en met hun instemming gesproken en hebben we enkele informele gesprekken gevoerd met personeel. Tabel 2.4 geeft een overzicht van enkele kenmerken van de respondenten. Om de Arabischspreekende bewoners te kunnen interviewen, heeft een Arabischspreekende collega-onderzoeker, werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, één dag meegewerkt aan het onderzoek en vijf respondenten gesproken die uitsluitend Arabisch machtig waren. Naderhand heeft deze onderzoeker de uitwerking van het gesprek vertaald van een Arabische naar een Nederlandse tekst.

Tabel 2.4 – Achtergrondkenmerken htl-respondenten (N=16)

<i>Gemiddelde leeftijd</i>	32,8 jaar
<i>Leeftijdssrange</i>	19 tot 55 jaar, leeftijd van 1 respondent onbekend
<i>Geslacht</i>	Allen man
<i>Land van herkomst</i>	6x Syrië 4x Nigeria 1x Egypte 1x Palestina 1x Turkije 1x Jemen 1x Sierra Leone 1x onbekend
<i>Situatie</i>	7x alleenstaand 2x getrouwd en kinderen (in land van herkomst) 1x gescheiden 1x met moeder 5x onbekend
<i>Bijzonderheden</i>	2 respondenten hebben we gesproken tijdens het ontbijtmoment. Om verschillende redenen wilden zij uiteindelijk niet doorpraten in de interviewruimte. De informatie die we in het eerste gesprek hebben opgehaald, mochten we gebruiken.

Het werven van de respondenten hebben we op informele wijze gedaan. In overleg met het personeel hebben we op de eerste dag tijdens het gezamenlijke ontbijtmoment de groep aanwezige bewoners in het Engels, Arabisch

en Turks toegesproken over het doel van onze aanwezigheid. Daarna zijn we individueel in gesprek gegaan met de aanwezige bewoners en hebben we het onderzoek en onze wensen nog eens opnieuw uitgelegd en gevraagd of ze met ons in gesprek wilden. Niet iedereen wilde meedoen; voor sommigen waren de problemen waar ze mee worstelden te groot en wilden ze daarom niet meedoen. Anderen zeiden eenvoudigweg 'nee', zonder verdere toelichting. Drie amv's waren bereid mee te doen, maar dit stond hun geraadpleegde Nidosvoogd niet toe. De mensen die wel mee wilden doen, wilden hun verhaal vooral vertellen omdat ze zich onrechtvaardig behandeld voelden. Anderen bleven hangen in de interviewruimte vanwege de goede koffie en thee met suiker en stemden uiteindelijk met een interview in. De interviewruimte betrof een ruim klaslokaal met tafels en stoelen, waar in verschillende hoeken een, twee of soms drie gesprekken tegelijk werden gevoerd. Respondenten leken echter niet gehinderd in hun verhaal door het omgevingsgeluid.

De gesprekken werden in het Nederlands, Engels, Arabisch, Turks of met een mengeling hiervan gehouden. Taalbarrières zullen tijdens sommige interviews de diepgang en precisie van de gesprekken hebben beperkt. Taal vormde hoofdzakelijk een obstakel in de gesprekken met twee respondenten. Zij spraken geen Turks of Arabisch en hun beheersing van de Nederlandse en Engelse taal was gering. Ondanks dat zij een aantal zaken duidelijk hebben weten over te brengen, kunnen nuances, emoties en contextuele details verloren zijn gegaan of verkeerd geïnterpreteerd, wat invloed kan hebben gehad op de kwaliteit van de verkregen informatie. Om deze kans te verkleinen zijn deze twee gesprekken gevoerd met twee onderzoekers.

Alle gesprekken werden veelal direct en met toestemming van de respondent op basis van aantekeningen verwerkt. Ook tijdens de tweede dag hebben we nog verschillende interviews kunnen afnemen. De stemming onder de bewoners over het onderzoek was dermate positief dat een klein aantal bewoners door eerder door ons geïnterviewde bewoners was overgehaald om ook mee te doen aan het onderzoek. Op koffie en thee na kregen de respondenten achteraf geen fysieke beloning voor hun deelname. Sommige respondenten gaven te kennen dat ze blij waren dat er op een serieuze en respectvolle manier naar hun verhaal werd geluisterd.

2.6 De verwerking en analyse van de interviews

De verwerking en de analyse van de interviews heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. Zoals ook op andere plekken is aangegeven, hebben de onderzoekers een deel van de interviews ter plekke uitgeschreven en op een later moment indien nodig verder uitgewerkt. Daarnaast is een deel van de interviews opgenomen. Deze opgenomen interviews zijn grotendeels letterlijk uitgewerkt, tenzij de informatie dusdanig beperkt van aard was dat de interviewer besloot desbetreffende opnames samenvattend uit te werken. De in het Arabisch of Turks gevoerde gesprekken zijn naar het Nederlands vertaald. Engelstalige interviews zijn voor de analyse niet vertaald. Wel zijn de in het rapport gebruikte Engelstalige citaten voor de leesbaarheid naar het Nederlands vertaald.

Alle tekstuele uitwerkingen (transcripties, uitwerkingen, samenvattingen) van de (groeps)interviews zijn opgenomen in één ATLAS.ti analysebestand. ATLAS.ti is één van de softwareprogramma's waarbinnen kwalitatieve data kan worden geanalyseerd. Gegeven het grote aantal transcripten en uitwerkingen is gekozen voor een pragmatische analyse van dit deel van de kwalitatieve data. We hebben voor de analyse vooral gebruik gemaakt van een deductieve thematische codeerstrategie waarmee de onderzoekers voorafgaand aan de analyse op basis van de literatuurstudie een lijst met codes of trefwoorden opstellen en hier indien nodig ook een korte unieke definitie aan koppelen. Deze codes worden voorafgaand aan de analyse door de onderzoeker gemaakt en vervolgens toegekend aan delen van het interview (Evers, 2024). Deze thematische codelijst is vooral gebruikt voor de analyse van de groepsinterviews en in mindere mate voor de interviews die deel uitmaken van de vier COA-opvanglocaties.

In de tweede plaats hebben de onderzoekers in de context van de beschrijving van de lokale aanpak van de vier COA-locaties eveneens gebruik gemaakt van een meer inductieve 'open code strategie' waarbij open codes tijdens de analyse gecreëerd worden op basis van de inhoud van het gespreksonderwerp. Open codes worden gebruikt om zaken die in de data relevant of interessant lijken te benoemen in codes (Evers, 2024). Deze analyse richtte zich per locatie steeds op de transcripten van de lokale professionals werkzaam bij de politie, de gemeente, het COA en, waar mogelijk, aangevuld met een vertegenwoordiger van AVIM en/of VWN. Op

deze wijze is zicht gekregen op de lokale aanpak en eventuele knelpunten voor elke casus. Door deze gecombineerde aanpak van open en thematisch coderen was het codeerproces zowel theorie- als datagedreven.

In de derde plaats hebben de onderzoekers voor de analyse van de verschillende oorzaken op het niveau van de vier casussen om pragmatische redenen voor een andere strategie gekozen. Hierbij hebben we geen gebruik gemaakt van codes, maar zijn de interviews met professionals en de COA-bewoners systematisch op oorzaken nagelopen. Alle benoemde oorzaken zijn in een apart document opgenomen en geplaatst op het niveau van landelijke, lokale of individuele oorzaken. Deze oorzaken zijn waar mogelijk geabstraheerd en geherformuleerd tot unieke oorzaken en hier zijn tevens citaten ter ondersteuning of verduidelijking aan toegevoegd.

Tot slot maakte het groeperen van de interviews op basis van een gemeenschappelijk kenmerk ook onderdeel uit van de pragmatische analysestrategie. Binnen ATLAS.ti kunnen interviews (documenten) een groepslabel krijgen die vervolgens als basis voor een selectie of analyse dienst kan doen. Zo hebben we groepen aangemaakt met als titel COA-bewoners; groepsinterviews; casus 1; casus 2; casus 3; casus 4; professionals; htl-bewoners, lokale aanpak, et cetera, waarbinnen de interviews die hieraan voldeden geplaatst werden. Interviews kunnen in verschillende groepen geplaatst worden. Een dergelijke wijze van onderverdelen binnen het grote aantal interviews vereenvoudigt de toegang tot de data en maakt het mogelijk om gemakkelijker in te zoomen op een specifiek perspectief (bijvoorbeeld van de COA-bewoners) of het perspectief van professionals werkzaam in een specifieke locatie (bijvoorbeeld casus 1). De onderzoekers die de interviews hebben geanalyseerd waren zelf ook intensief bij alle interviews betrokken.

2.7 Analyse van IBIS-dossiers (N=220)

Tot slot is een dossieranalyse uitgevoerd, waarbij gebruikgemaakt is van secundaire data afkomstig van het COA (IBIS-dossiers) en de politie (BVH-registraties). Om een evenwichtige vergelijking mogelijk te maken, is in overleg met het WODC een aselechte steekproef getrokken uit hun bestand van COA-bewoners (zie Noyon et al., 2023). Deze steekproef bestond uit

220 unieke zogenaamde Vreemdelingennummers (V-nummers), waarvan 110 personen zonder politie-antecedenten (ZA-groep) en 110 personen met politie-antecedenten (MA-groep). We hebben bewust gekozen voor 220 V-nummers in plaats van 200 om te kunnen compenseren voor eventuele uitval of ontbrekende gegevens.

IBIS is het logistieke registratiesysteem van het COA. Hierin kunnen COA-medewerkers rapporteren over alle zaken die te maken hebben met COA-bewoners, zoals het feitenrelaas, het registreren van incidentgegevens en opgelegde maatregelen, de voortgang van individuele dagprogramma's en gesprekken. De dossiers zijn opgesteld door medewerkers en geven daarmee hun perspectief op gebeurtenissen en achtergronden weer. Bij de interpretatie van de informatie is daarom enige voorzichtigheid geboden. Er bestaat een risico van informatiebias, omdat de zelfgerapporteerde dossiers gekleurd kunnen zijn door over- en onderrapportages. Wat feitelijk heeft plaatsgevonden kunnen we achteraf niet vaststellen, aangezien de informatie is gebaseerd op het perspectief van betrokkenen. We spreken dan ook over gerapporteerde incidenten, signalen en andere zaken en niet over feitelijke gebeurtenissen.

Om vertekening van resultaten als gevolg van de coronapandemie te voorkomen, is ervoor gekozen om bij voorkeur alleen personen te selecteren die in de periode van 1 maart 2022 tot en met 1 augustus 2022 zijn ingestroomd in de Nederlandse asielprocedure. Op een enkeling na voldeed de selectie ook aan dit criterium. Op deze manier is de invloed van coronamaatregelen op het gedrag of de registratie van betrokkenen zo veel mogelijk geminimaliseerd.

Het College van procureurs-generaal heeft Bureau Beke toestemming gegeven tot inzage in politiegegevens. De politie stelde hierna op verzoek een beperkte set BVH-gegevens beschikbaar, op basis van het door Noyon et al. (2023) gebruikte bestand. Deze betrof uitsluitend informatie over de aard van de registraties (maatschappelijke klasse) van de geselecteerde 110 personen met antecedenten.

Het WODC fungeerde als schakel tussen de databronnen en de onderzoekers. Zij maakten een sleutelbestand, waarin elk V-nummer werd gekoppeld aan een betekenisloos identificatienummer. Vervolgens werd de verkregen BVH-informatie toegevoegd aan dit bestand, waarna de ori-

ginele V-nummers werden verwijderd. Op deze manier werd een dataset gecreëerd met uitsluitend de betekenisloze nummers en bijbehorende BVH-informatie, die vervolgens ter beschikking werd gesteld aan Bureau Beke.

Parallel daaraan stuurde het WODC een versie van het sleutelbestand met de betekenisloze getallen naar het COA, zonder enige vermelding van de aard van eventuele politie-antecedenten. Het COA kon op basis van de V-nummers de gevraagde informatie uit het interne registratiesysteem IBIS aanleveren. Dit informatiesysteem is centraal raadpleegbaar. Bepaalde COA-medewerkers hebben de bevoegdheid om de IBIS-registratie landelijk te raadplegen. In overleg met COA-medewerkers is vooraf zorgvuldig bepaald welke velden uit IBIS relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Deze velden bevatten informatie over algemene persoonskenmerken (zoals leeftijd, geslacht, land van herkomst en verblijfslocatie), een overzicht van (doorlopen) procedures en informatie over incidenten, maatregelen, signalen en begeleidingsplannen. In het geval een bewoner een incident veroorzaakt, wordt door het COA zogenaamd ‘feitenonderzoek’ verricht. In dit feitenonderzoek wordt de bewoner zelf gehoord en komen redenen om een incident te veroorzaken in de regel aan bod. Verder kan in de begeleidingsmodule van IBIS via verschillende leefgebieden worden bijgehouden of bewoners met bepaalde problematiek zelf te kampen hebben. Indien aan de orde, staat daar ook psychische problematiek in vermeld, zonder inhoudelijk op de problematiek in te gaan. Dit laatste is namelijk vanwege medisch beroepsgeheim niet toegestaan.

Vervolgens heeft het COA een databestand, bestaande uit betekenisloze nummers met daaraan gekoppelde IBIS-informatie, gedeeld met Bureau Beke. Op basis van de betekenisloze identificatienummers kon een analist van Bureau Beke dit databestand verrijken met de verkregen BVH-informatie. De onderzoekers van Bureau Beke hebben op geen enkel moment beschikking gehad over de originele V-nummers of andere direct herleidbare persoonsgegevens. Bovendien heeft het COA niet kennisgenomen van de bewoners die in de BVH-registraties voorkwamen. Alleen het WODC heeft alle informatie hierover, zoals ook het geval is bij de incidentenmonitors. Door deze opzet wordt de privacy van onderzoeksubjecten zoveel mogelijk gewaarborgd en is volledige scheiding gerealiseerd tussen identificerende gegevens (V-nummers) en inhoudelijke informatie.

2.7.1 Analyses

Om inzicht te krijgen in de achtergronden van COA-bewoners hebben we de informatie uit IBIS kwalitatief en kwantitatief geanalyseerd. Hierbij keken we niet alleen naar incidentinformatie van deze bewoners, maar ook informatie over bijvoorbeeld medicijn- en middelengebruik, psychische problematiek en dagprogramma's. De relevante informatie uit IBIS is ingevoerd in een Excelschema, zodat bepaalde aan- of juist afwezige kenmerken en factoren structureel worden vermeld en geanalyseerd.

Een vergelijkende, kwantitatieve analyse richtte zich op het inzichtelijk maken van verschillen tussen de groep met antecedenten (MA-groep) en de groep zonder antecedenten (ZA-groep) op het gebied van persoonskenmerken, (voormalige) verblijfsstatussen, de frequentie en aard van signalen en incidenten en informatie over de locatie waar het incident heeft plaatsgevonden (grootte). Aanvullend voor de MA-groep is inzichtelijk gemaakt voor welke delicten zij geregistreerd staan in BVH. De analyse dient verschillen in kenmerken en gedragingen te duiden, waardoor het criminele of overlastgevend gedrag in deze persoonlijke context geplaatst kan worden.

Met behulp van kruistabellen is getoetst of er sprake is van significante verschillen. In eerste aanleg gebeurde dit door middel van een Chi-kwadraattoets, waarmee is nagegaan of de verhoudingen binnen de kruistabel een significant verschil laten zien. Dit is het geval als de p-waarde van de Chi-kwadraattoets kleiner is dan 0,05, op voorwaarde dat hoogstens 20 procent van de cellen een verwachte frequentie heeft die kleiner is dan 5 en geen enkele waarneming kleiner dan 1. Als dit het geval is, is er met de Bonferroni-methode getoetst welke categorieën significant van elkaar verschillen.

Ter verdieping is een kwalitatieve analyse uitgevoerd op een selectie van twintig IBIS-dossiers. Bij de MA-groep zijn tien dossiers geselecteerd van personen die meerdere BVH-registraties hadden en tegelijkertijd behoorden tot de groep met de meeste incident- en/of signaalregistraties in IBIS. Van de ZA-groep zijn de tien dossiers geselecteerd met de meeste aantal incidentregistraties. Om een beeld te krijgen van de persoon achter het dossier, is van ieder dossier een profielschets gemaakt waarin de volgende thema's zijn meegenomen:

- Demografische gegevens
- Het aantal signalen naar signaalcategorie (zie Bijlage 2)
- De datum en toelichting van signalen
- Het aantal incidenten naar soort
- Datum, locatie en toelichting op incidenten, de rol die de betrokkene innam, het feitenonderzoek beschreven door de medewerker en eventueel genomen maatregelen
- Het verloop van iemands verblijfsstatus
- Informatie uit domeingesprekken
- Begeleidingsplannen (enkel bij amv's)
- Overige acties zoals het binnenkomen van een Vreemdelingen in de Strafrechtketen-melding (VRIS-melding) of aanmelding voor de Top-X lijst
- Het aantal politieregistraties naar soort meegenomen (specifiek voor de MA-groep)

De factoren die naar voren komen in het literatuuronderzoek (hoofdstuk 3) zijn leidend geweest in het analyseren van de profielschetsen. De kwalitatieve analyse van deze dossiers leverde hoofdzakelijk waardevolle inzichten in de complexiteit van de wisselwerking van factoren en de manier waarop de factoren tot uiting komen bij een individu.

2.7.2 Kenmerken van de onderzoeksgroep

De verkregen IBIS-data heeft betrekking op 220 COA-bewoners: 110 met antecedenten op overlast en criminaliteit (MA-groep), en 110 COA-bewoners zonder antecedenten (ZA-groep). Tabel 2.5 geeft de achtergrondkenmerken per groep weer.

Tabel 2.5 – Achtergrondkenmerken MA-groep versus ZA-groep (N=220, in n en %)

	MA-groep (n=110)		ZA-groep (n=110)		Totaal (N=220)	
Geslacht	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Man*	106	96%	68	62%	174	79%
Vrouw*	4	4%	42	38%	46	21%
Leeftijd	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Jonger dan 20 jaar*	19	17%	44	40%	63	29%
20 tot 30 jaar*	48	44%	27	25%	75	34%
30 tot 40 jaar*	29	26%	17	15%	46	21%
40 tot 50 jaar	11	10%	12	11%	23	10%
50 jaar of ouder*	3	3%	10	9%	13	6%
Gemiddelde leeftijd	<i>n</i>		<i>n</i>		<i>n</i>	
	28,6		26,5		27,5	
Burgerlijke staat ¹¹	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Gehuwd*	7	6%	24	22%	31	14%
Ongehuwd	44	40%	44	40%	88	40%
Onbekend*	59	54%	42	38%	101	46%
Land van herkomst	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Algerije*	31	28%	2	2%	33	15%
Marokko*	21	19%	0	0%	21	10%
Syrië*	13	12%	49	45%	62	28%
Turkije	4	4%	8	7%	12	5%
Jemen	4	4%	6	5%	10	5%
Eritrea*	3	3%	10	9%	13	6%
Overige landen ¹²	34	31%	35	32%	69	31%

* $p < .05$

Uit Tabel 2.5 kan worden geconcludeerd dat de MA- en de ZA-groep op bepaalde achtergrondkenmerken significant van elkaar verschillen. Zo bestaat de MA-groep voornamelijk uit mannen (96%), terwijl dit voor ZA-groep 62 procent is. Ook is te zien dat de ZA-groep voor 40 procent uit COA-bewoners tot 20 jaar bestaat. De MA-groep bestaat voor 17 procent uit COA-bewoners jonger dan 20 jaar. Bijna de helft van de MA-groep (44%) valt binnen de leeftijdscategorie 20 tot 30 jaar. De gemiddelde leeftijd van de MA- en de ZA-groep verschilt niet (significant) van elkaar.

De IBIS-dossiers van amv's bevatten beduidend meer informatie, in tegenstelling tot de dossiers van volwassenen. Amv's krijgen doorgaans begeleidingsplannen, waardoor een uitgebreider beeld van deze jongeren verkregen kan worden op basis van de dossiers.

Wat betreft de burgerlijke staat zijn er verschillen tussen de twee groepen: van de MA-groep is 6 procent gehuwd, terwijl dit voor de ZA-groep 22 procent is. Voor ruim de helft van de MA-groep (54%) is het onbekend wat de burgerlijke staat is, dit verschilt 16 procentpunt met de ZA-groep (38%). Wat betreft land van herkomst komt bijna de helft van de MA-groep uit Algerije (28%) of Marokko (19%), terwijl de ZA-groep voor bijna de helft uit COA-bewoners uit Syrië (45%) bestaat.

Eindnoten

1. Naast de COA-locaties richten Noyon et al. (2024a) zich voor hun incidentmonitor ook op incidenten die plaatsvinden in de tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO) en de crisisnoodopvang (CNO) die onder verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen.
2. Zie de versie van de meest uitgebreide vragenlijst bijlage 1.
3. Bij COA-medewerkers is op grond van een functieselectie automatisch aangenomen dat zij contact hebben met COA-bewoners. Om de vragenlijst van COA-medewerkers niet te lang te maken en daardoor het risico te lopen op non-respons, zijn hen ofwel vragen over criminaliteit ofwel vragen over overlast voorgelegd. Deze opdeling in vragen is gerandomiseerd via het programma QuestionPro uitgevoerd.
4. In een mail vanuit VWN is aangegeven dat het om 'ongeveer 30 medewerkers (zowel medewerkers op locaties in het land als een aantal beleidsmedewerkers op het landelijk bureau)' gaat.
5. Alle hercoderingen worden in bijlage 4 vermeld.
6. Dit geldt ook voor de andere, verkeerd geplaatste oorzaken op de vragen naar lokale en individuele factoren.

7. Vier respondenten hebben aangegeven bij een andere organisatie te werken. Het gaat dan om defensie, een professional van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en een medewerker van Meldpunt voor Perspectief. Van de vierde respondent is de organisatie onbekend gebleven. Deze vier respondenten zijn alleen meegenomen in de subanalyses voor wat betreft al dan niet contact met COA-bewoners.
8. In een eerdere noot gaven we al aan dat bij het COA bewust is gekozen voor medewerkers die contact hebben met COA-bewoners.
9. Overigens blijkt uit verdiepende analyses dat de meningen van deze drie instanties over al dan niet overlastgevend/crimineel gedrag van asielzoekers betrekkelijk dicht bij elkaar liggen.
10. Zie COA (z.d.b). Dit is de lijst met incidentregistraties over 2022. De nieuwe incidentenlijst over 2023 is in juli 2024 openbaar gemaakt en kwam te laat voor de casusselectie. Daarom is ervoor gekozen om de selectie te baseren op de incidentregistraties over 2022 en deze keuze voor te leggen aan het COA, met het verzoek deze keuze te duiden ook in het licht van de incidentregistraties over 2023. Vervolgens is door het COA een gedeeltelijke extractie van de incidentenlijst over 2023 verstrekt, waarin tien locaties met de meeste incidenten en tien locaties met de minste incidenten zijn verstrekt. Op basis van deze extractie is de keuze voor de locaties bepaald.
11. Onder 'gehuwd' vallen de burgerlijke staten 'gehuwd' (n=30) en 'geregistreerd partnerschap' (n=1). Onder 'ongetrouwd' vallen de burgerlijke staten 'ongetrouwd en nooit getrouwd' (n=83), 'gescheiden' (n=3) en 'weduwe/weduwnaar' (n=2). Voor de meeste COA-bewoners is de burgerlijke staat 'onbekend' (n=101).
12. Landen die minder dan tien COA-bewoners hebben zijn samengevoegd in de categorie 'overige landen'. Het gaat om Afghanistan (n=9), Nigeria (n=8), Somalië (n=8), Libië (n=5), onbekend (n=4), Rusland (n=4), Moldavië (n=3), Tunesië (n=3), Azerbeidzjan (n=2), Wit-Rusland (n=2), Egypte (n=2), Georgië (n=2), Irak (n=2), Pakistan (n=2) en, allemaal met N=1, Armenië, Colombia, Gambia, Gazastrook, India, Iran, Koeweit, Libanon, Mongolië, Oekraïne, Senegal, Soedan en Uganda.

3

Literatuuronderzoek

In de wetenschappelijke literatuur zijn diverse onderzoeken uitgevoerd die inzicht bieden in factoren die een rol spelen bij daderschap van criminaliteit. Zo voerden Servaas et al. (2021) een literatuurstudie uit naar de stand van zaken op dit terrein. Hieruit komen zowel risico- als beschermende factoren naar voren verspreid over verschillende domeinen, waaronder individuele kenmerken, omgevingsfactoren, familiale context en de invloed van *peers*. Daarnaast heeft Bureau Beke, in opdracht van het WODC, onderzoek verricht naar risico- en beschermende factoren onder jongeren om in te groeien in de criminaliteit (De Boer et al., 2022).

Zoals in het voorgaande hoofdstuk aangegeven, richt onderhavig onderzoek zich specifiek op verklaringen van criminaliteit en overlast veroorzaakt door COA-bewoners buiten de opvang. De overlast en criminaliteit wordt echter door een klein gedeelte van deze groep veroorzaakt. Zo werd in 2023 3,1 procent van alle COA-bewoners als verdachte geregistreerd door de politie (zie hoofdstuk 4). Desondanks kan dit gedrag veel impact hebben op andere COA-bewoners, COA-medewerkers en omwonenden (Noyon et al., 2024b). Onder COA-bewoners vallen (Noyon et al., 2024a):

- Asielzoekers met een (al dan niet tijdelijk) toegekende vluchtelingenstatus (statushouders) die nog in afwachting zijn van huisvesting.
- Asielzoekers in procedure. Zij zijn in afwachting van een beslissing van hun eerste of herhaalde asielaanvraag.
- Afgewezen asielzoekers. Asielzoekers wiens asielaanvraag is afgewezen kunnen nog 28 dagen op de COA-locatie verblijven in afwachting van een uitzettingsprocedure (Rijksoverheid, z.d.c.). Zij kunnen ook opnieuw asiel aanvragen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van nieuwe

feiten of omstandigheden. Nadat de aanvraag opnieuw is ingediend, zit de asielzoeker weer ‘in procedure’ waarmee ook het recht op opvang hervat wordt (IND, 2024c).

Als (voormalige) asielzoekers hebben de COA-bewoners allen gemeen dat zij naar Nederland zijn gemigreerd met als doel asiel aan te vragen (Maliepaard et al., 2018).

Het overlastgevende en criminele gedrag van een klein deel van de COA-bewoners kan deels begrepen worden door generieke verklaringen zoals beschreven door Servaas et al. (2021) en De Boer et al. (2022), die in principe relevant zijn voor ieder mens. Tegelijkertijd nemen COA-bewoners een unieke positie in vanwege hun specifieke statussen en ervaringen als asielzoeker. Deze unieke positie brengt omstandigheden met zich mee, waar anderen niet of in mindere mate mee te maken krijgen. Het criminele en overlastgevende gedrag van COA-bewoners kan begrepen worden in het samenspel van factoren op verschillende niveaus.

In dit hoofdstuk pogen we verklaringen van overlastgevend en crimineel van COA-bewoners buiten de opvanglocatie in beeld te brengen zoals beschreven in de literatuur. Het is niet relevant en tevens ondoenlijk om een volledig uitputtend overzicht van alle verklaringen toe te voegen in dit rapport. Het accent binnen dit onderzoek ligt tevens op verklaringen die specifiek ingaan op (een deel van) de groep COA-bewoners.¹ Bovendien is de literatuur met betrekking tot de generieke verklaringen zeer omvangrijk. Studies als die van Servaas et al. (2021) en De Boer et al. (2022) hebben hierin al de nodige focus aangebracht. Er is aanzienlijk minder geschreven over verklaringen die specifiek het overlastgevende en criminele gedrag van (voormalige) asielzoekers inzichtelijk maken. De verklaringen waarover wel geschreven is, brengen we in dit hoofdstuk samen.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3.1 zetten we een theoretisch kader uiteen dat dient als basis voor het begrijpen van criminaliteit en overlast. Aan de hand van theorieën en concepten geeft het kader richting aan de verdere analyse van crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners. Vervolgens richten we ons in paragraaf 3.2 vooral op in de literatuur voorkomende verklaringen van het criminele en overlastgevende gedrag van COA-bewoners in het bijzonder. Het hoofdstuk besluit met een resumé.

We gebruiken de op literatuur gebaseerde relevante factoren om de bevindingen voortkomend uit de andere onderzoeksactiviteiten aan te spiegelen.

3.1 Theoretisch kader

3.1.1 Crimineel gedrag verklaard vanuit de theorie

Vanuit de sociale wetenschappen, waaronder de criminologie, zijn verschillende theorieën ontwikkeld om crimineel gedrag te begrijpen en verklaren. De theorieën bieden uiteenlopende perspectieven op de factoren van deviant gedrag, van structurele en sociale invloeden tot individuele keuzes. Criminaliteit is in andere wetenschappelijke studies meermaals verband gebracht met stress. Dan wel direct (zie Agnew, 1985; Merton, 1968; Paternoster & Mazerolle, 1994) of indirect, gemedieerd door gevoelens van frustratie en woede (zie Agnew, 1985; Broidy, 2001; Hay, 2003). Merton (1968) stelt dat criminaliteit voortkomt uit de stress (*strain*) die ontstaat wanneer individuen niet in staat zijn om maatschappelijk gedefinieerde, culturele doelen te behalen met legitieme, geïnstitutionaliseerde middelen. De meeste individuen leggen zich hierbij neer (*conformity*). Bij degenen voor wie deze situatie ondraaglijk is, constateert Merton een aantal deviante manieren om met deze stress om te gaan.² Veel crimineel gedrag zou te verklaren zijn als het gebruik van illegitieme middelen om de geaccepteerde, culturele doelen te bereiken (*innovation*). Denk aan het stelen van producten of deze aanschaffen met gestolen geld. De theorie van relatieve deprivatie bouwt voort op de fundering van de *strain* theorie, maar legt de nadruk op het gevoel van ontevredenheid of onrechtvaardigheid dat mensen ervaren wanneer ze zich vergelijken met anderen die het beter hebben. Zij beschikken niet over de juiste legitieme middelen om sociale doelen (zoals maatschappelijk succes) te realiseren. Merton (1968) stelt dat individuen gefrustreerd kunnen raken en mede als gevolg van sociale ongelijkheid crimineel gedrag vertonen om deze doelen alsnog te behalen. Voornamelijk gevoelens van ongelijkheid veroorzaakt door relatieve deprivatie, eerder dan daadwerkelijke armoede, zou een zeer vruchtbare bodem zijn voor criminaliteit (Blau & Blau, 1982). Eerder relateerden Achbari en

Leerkes (2017) de relatieve deprivatie theorie aan de afname van criminele betrokkenheid van asielmigranten tussen 2005 en 2015. Zij beredeneerden dat asielmigranten minder deprivatie en stress ervaarden door de afname van de asielprocedureduur, als gevolg van de invoering van de herziene asielprocedure in 2010, en toegenomen mogelijkheden tot (on)betaald werk.

Effecten van stress

Aanhoudende stress veroorzaakt veranderingen in de hormonale huishouding en beschadigt verschillende hersengebieden. Dit leidt vaak tot fysieke, mentale en sociale problemen, zoals geheugenstoornis, verminderde executieve vaardigheden en emotieregulatieproblemen. In geval van langdurige stress kunnen problemen erger worden en zich opstapelen. Zo zijn mensen geneigd impulsievere, minder gezonde keuzen te maken, waardoor gedragsverandering en leefstijlaanpassingen moeizamer worden (Hemke et al., 2023) en de kans op overlastgevend en crimineel gedrag toeneemt (Agnew, 1985; Merton, 1968). Door de beperktere emotieregulatie ontstaan ook meer problemen in relaties met anderen. Doordat het werkgeheugen beperkt functioneert, vindt de persoon het moeilijker om adviezen, bevelen of waarschuwingen op te volgen. Psychische aandoeningen als depressie, angststoornissen, paniekaanvallen, burn-out, posttraumatische stressstoornis (PTSS) en verslavingsproblematiek hangen eveneens samen met stress (Hemke et al., 2023). De relatie tussen (aanhoudende) stress en een opeenstapeling van fysieke, mentale en sociale problemen is wederkerig, waardoor personen terecht kunnen komen in een neerwaartse spiraal.

In tegenstelling tot de structurele benaderingen van Merton, is criminaliteit volgens Hirschi (1969, in Lilly et al., 2011) het gevolg van zwakke of afwezige sociale banden met de samenleving. Banden met familie en vrienden, maar ook betrokkenheid aan conventionele activiteiten zoals school of werk en gedeelde normen en waarden zouden mensen ervan weerhouden om crimineel gedrag te vertonen. Sampson en Laub (1993) beschrijven dat de mate waarin een gemeenschap of sociaal netwerk (denk aan een wijk, geloofsgemeenschap, vriendengroep of een azc) in staat is om gedrag te controleren en normen te handhaven, essentieel om criminaliteit te voorkomen. Zo zou het hebben van werk een zekere mate van verantwoor-

delijkheid en stabiliteit met zich meebrengen, waardoor de risico's van (voornamelijk vermogens)criminaliteit steeds onaantrekkelijker worden (Servaas et al., 2021). Ook De Boom et al. (2008) constateren dat migranten die niet of nauwelijks crimineel gedrag laten zien, vaak onderdeel zijn van een stabiele en hechte migrantengemeenschap. Naarmate individuen meer of minder ondersteund worden vanuit hun sociale netwerken, neemt de kans op crimineel gedrag af of toe. Hun bevindingen zijn in lijn met de overtuiging van Sampson en Laub (1993) dat criminele betrokkenheid afhangt van veranderingen in sociale omgeving en levensomstandigheden. De werking van de sociale banden is echter afhankelijk van de geldende normen en waarden binnen sociale netwerken. Wanneer vrienden en familie immers zelf over een criminele historie beschikken, kunnen personen door de feitelijke blootstelling aan het gedrag en aan de opvattingen van de delinquente *peers*, het gedrag imiteren vanwege de wens 'erbij te horen' (De Boer et al., 2022; Pratt et al., 2010; Servaas et al., 2021).

Een meer individueel georiënteerde benadering van crimineel gedrag gaat ervan uit dat mensen criminele daden plegen na voltooiing van een kosten-batenanalyse. Volgens de rationele keuzetheorie wegen individuen de mogelijke voordelen van een criminele daad af tegen de risico's of nadelen, zoals de kans op arrestatie of straf. Essentieel is hierbij dat zij op de hoogte zijn van deze straffen en overige risico's. De rationele keuzetheorie is gebaseerd op het idee van rationele beslissingen, waarbij mensen handelen in hun eigen belang en proberen de grootste voordelen met de minste kosten te behalen. Crimineel gedrag wordt gezien als een logische reactie op bepaalde omstandigheden, waarbij het individu besluit dat de potentiële voordelen van het plegen van een misdrijf groter zijn dan de mogelijke nadelen (Cornish & Clarke, 2014 [1986]). Het idee van 'rationaliteit' is echter relatief, omdat het niet per se betekent dat mensen altijd weloverwogen of volledig geïnformeerd handelen, maar eerder dat ze hun acties baseren op wat ze op dat moment als de beste optie zien (*bounded rationality*). De 'keuze' is gebaseerd op iemands percepties van de mogelijke nadelen. De kosten-batenanalyse is daarmee subjectief van aard (Bosker, 1997; Lilly et al., 2011).

Vanuit cultureel-criminologische hoek is er met het werk van Jack Katz (1988) ook aandacht gevraagd voor een meer situationeel perspectief op het

verklaren van criminaliteit waarbij er veel aandacht uitgaat naar de emoties die mensen kunnen ervaren in deviant, normoverschrijdend gedrag. Katz spreekt over de verleidingen van criminaliteit en de positieve stimuli die daders kunnen ervaren door de wet te overtreden en die (mede) motiveren tot bijvoorbeeld een mishandeling of het plegen van een inbraak. In dit perspectief wordt het plezier beleven aan geweld of de kick van het moment, zogenaamde *sneaky thrills*, in de woorden van Katz als drijfveren voor crimineel gedrag gezien. Het beleven van dergelijke sensaties gaat in deze visie juist samen met het overtreden van wetten of met het uitdagen van autoriteiten.

Demografische kenmerken van criminaliteit

Verder identificeren onderzoekers ook een aantal demografische kenmerken die vaker in relatie worden gebracht met criminaliteit. De Boer et al. (2022) concluderen dat voornamelijk mannen betrokken raken bij georganiseerde criminaliteit. Ook drugsgebruik, een laag opleidingsniveau en specifieke werkomstandigheden vergroten de kans op betrokkenheid bij criminele organisaties. Verder hebben individuen die alleenstaand zijn, werkloos zijn, een laag inkomen hebben en/of van een lagere leeftijd een grotere kans om veroordeeld te worden voor crimineel gedrag (Van Hazebroek & Nieuwbeerta, 2024).

Internationaal onderzoek laat al tientallen jaren zien dat er een relatie bestaat tussen leeftijd en crimineel gedrag, waarbij crimineel gedrag een piek bereikt in de adolescentie en daarna afneemt (*age-crime curve*; Hirschi & Gottfredson, 1983). Er wordt in de criminologische literatuur onderscheid gemaakt tussen twee groepen daders. Enerzijds een groep daders die op jonge leeftijd begint met het plegen van criminaliteit en dit gedurende hun levensloop blijft doen, de zogenoemde *life-course persistent* daders. Anderzijds de zogenoemde *adolescent limited* daders, waarbij het criminele gedrag verbonden is aan de fase van de adolescentie (Moffitt, 1993). Een daarmee samenhangende risicofactor is eerder crimineel gedrag. Uit meerdere onderzoeken blijkt eerder crimineel gedrag de beste voorspellende factor is voor toekomstig crimineel gedrag (Lipsey & Derzon, 1998; Tremblay & LeMarquand, 2001; Assink et al., 2015). De leeftijd ten tijde van het eerste delict is eveneens een belangrijke voorspeller voor een eventuele

toekomstige criminele carrière. Het plegen van een delict op jonge leeftijd verhoogt de kans om tot de groep *life-course-persistent* te horen (Moffitt, 1993). Wanneer we kijken naar de inhoud van het criminele gedrag, blijkt agressie een belangrijke risicofactor te zijn voor een langdurige criminele carrière (Assink, et al., 2015). In hetzelfde onderzoek komt naar voren dat seksueel gedrag, zoals het hebben van meerdere verschillende bedpartners, het hebben van seks voor het negentiende levensjaar, onveilige seks en/of het leiden van een promiscue leven tijdens de kindertijd of adolescentie een risicofactor is voor crimineel gedrag (Assink et al., 2015).

Een ander belangrijk kenmerk om crimineel gedrag te verklaren betreft psychische problematiek. De aanwezigheid van zowel internaliserende als externaliserende problematiek verhogen de kans op crimineel gedrag. Bij internaliserende problematiek vormen met name symptomen van een angststoornis en kenmerken van een depressie een risico. Bij externaliserende problemen worden voornamelijk hyperactiviteit, impulsiviteit, agressie en/of een gedragsstoornis in verband gebracht met criminele uitingen (Jolliffe et al., 2017; Leschied et al., 2008).

Verder is gebleken dat personen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in de justitiële keten. Van Hazebroek en Nieuwbeerta (2024) identificeren hiervoor twee verklaringen in de criminologische literatuur. De eerste verklaring veronderstelt dat selectieve wetshandhaving van politie en justitie een deel van de oververtegenwoordiging verklaart. Zo heeft onderzoek in Zweden aangetoond dat niet-autochtone personen een groter risico lopen dan autochtone personen om te worden aangehouden zonder een overtreding te hebben begaan (Schclarek Mulinari, 2020). Ook in Nederland zijn indicaties voor etnisch profileren door de politie (Brown & Van Eijck, 2021). Van Hazebroek en Nieuwbeerta (2024) stellen daarentegen dat de grootte van het effect op criminaliteitscijfers en eventuele veranderingen over tijd moeilijk zijn vast te stellen. Volgens de onderzoekers is een tweede verklaring te vinden in de verschillen tussen migrantengroepen wat betreft de aanwezigheid van risicofactoren voor crimineel gedrag en veroordeling. De oververtegenwoordiging van (voormalige) migranten in justitiële statistieken neemt af wanneer gecorrigeerd wordt voor demografische en sociaaleconomische kenmerken zoals leeftijd, geslacht en inkomen (Achbari & Leerkes, 2017; Blom & Jennissen, 2014).

3.1.2 Overlastgevend gedrag verklaard vanuit de theorie

Eerder in paragraaf 1.3 stelden we dat overlast kan worden veroorzaakt door criminaliteit, maar dat tegelijkertijd ook incidenten onder overlast kunnen vallen die niet (altijd) strafbaar zijn. Overlast is een containerbegrip waar- onder vele verschijningsvormen geschaard kunnen worden. Bovendien is overlast een subjectieve term; mensen ervaren overlast op eigen wijze. Wat de één ervaart als geluidsoverlast, kan de ander kwalificeren als een gezellige muzikale samenkomst (Staring et al., 2025). Overigens is wat als overlast ervaren wordt ook sterk cultureel en institutioneel bepaald. Gedrag dat in land A als normaal geldt, kan in Nederland als storend worden geïnterpreteerd. In onderhavig onderzoek definiëren wij overlast in brede zin, waaronder strafbare als niet strafbare gedragingen vallen (zie paragraaf 1.3). Verklaringen voor overlastgevend gedrag zullen we enerzijds moeten zoeken in de oorzaken van het gedrag van de overlastgever als in de ervaringsbeleving van de overlastmelder.

Verklaringen van overlastgevend gedrag kunnen deels gevonden worden in de hiervoor aangehaalde theorieën. Zo ziet Merton (1968) een groep gedesillusioneerde individuen die zich terugtrekt uit de samenleving, in een poging de stress te ontvluchten (*retreatism*). De terugtrekking kan resulteren in drugs- of alcoholverslaving, psychoses, dakloosheid of zelfmoord, met soms als gevolg normoverschrijdend gedrag (Lilly et al., 2011; Peters, 2015).

Overlast door drank en drugs

Een verslaving ontstaat wanneer iemand lichamelijk en/of geestelijk afhankelijk wordt van middelen, zoals alcohol en drugs (GGZ interventie, z.d.). De ontwikkeling van een verslaving wordt beïnvloed door het type middel en biologische, psychische en sociale factoren. De ontvankelijkheid van de hersenen voor genotmiddelen verschilt per persoon en iemand kan door psychische aandoeningen (zoals ADHD, angststoornissen of depressie) kwetsbaarder zijn om een verslaving te ontwikkelen (ZorgkaartNederland, 2015). Daarnaast speelt de sociale omgeving een cruciale rol in het al dan niet ontwikkelen van een verslaving. Een middelenverslaving kan immers enkel ontstaan wanneer deze middelen beschikbaar zijn binnen iemands omgeving (Boekhoven, 2019). Verslaving leidt vaak tot

problemen in leefgebieden zoals werk, gezin en sociale relaties (Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie, z.d.). Bovendien kan middelengebruik, evenals de productie en handel van drugs, overlast veroorzaken, zoals dronken mensen op straat of hinder door drugsdealers (Nationale Drug Monitor, 2024).

Anderen kunnen de deviante gedragingen voortkomend uit de terugtrekking ervaren als overlast. Zo kunnen mensen overlast ervaren van ‘personen met verward en onbegrepen gedrag’ of als gevolg van middelengebruik of –verslaving. Achter deze problemen kan echter een uiteenlopend pallet aan sociale, psychische en biologische oorzaken schuilgaan. Daarmee ligt de verklaring van overlastgevend gedrag eveneens in de onderliggende oorzaken van iemands problematiek (Koekkoek, 2024; Trimbos, z.d.).

Oorzaken van verward en onbegrepen gedrag

Het Informatie-analyseteam (IAT) van de politie definieert personen met verward gedrag als mensen die, door een verstoord oordeelsvermogen, zichzelf of anderen in gevaar brengen, de openbare orde bedreigen of hulpbehoevend zijn (IAT, 2022). Deze groep is zeer divers, waarbij uiteenlopende problematiek en contextuele factoren een rol spelen (Koekkoek, 2019). Vaak is sprake van een combinatie van problemen in meerdere leefgebieden (Trimbos, z.d.).

Oorzaken van verward gedrag variëren van psychische aandoeningen zoals schizofrenie, dementie of depressie, tot niet-aangeboren hersenletsel (Zorg voor Beter, 2024). Het onbegrepen gedrag kan eveneens een gevolg zijn van levensproblemen die mensen boven het hoofd groeien, zoals dakloosheid, verlies van naasten of schulden. In de meeste gevallen is sprake van een combinatie van levensproblemen en psychische aandoeningen (Trimbos, z.d.). Zonder tijdige en passende zorg kunnen deze problemen escaleren en andere leefgebieden beïnvloeden. Als gevolg van bezuinigingen in de GGZ, minder beschikbare GGZ-bedden, een gefragmenteerd zorglandschap en beperkt ziekte-inzicht komt hulp soms te laat, waardoor problemen pas opvallen bij overlastmeldingen (Koekkoek, 2024; Mulder et al., 2017). Volgens Koekkoek moeten oorzaken van escalatie worden gezocht in de zorg, veiligheidssystemen en maatschappelijke structuren (Koekkoek, 2024).

Gedrag wordt als crimineel of overlastgevend gezien wanneer het door de samenleving zodanig wordt gelabeld. Aanhangers van de *labeling theory* beargumenteren dat het toekennen van deze deviante labels meer crimineel en overlastgevend gedrag als gevolg heeft. Justitiële reacties die erop gericht zijn criminaliteit en overlast terug te dringen, zouden in die zin juist het deviante gedrag verankeren. Als gevolg van stigmatisering en uitsluiting kunnen individuen geneigd zijn zich te gedragen naar hun criminele of overlastgevende label. Daarmee bevestigen ze de verwachtingen vanuit de maatschappij (Lilly et al., 2011).

De wijze waarop mensen overlast ervaren, wordt mede beïnvloed door het verschijnsel etnocentrisme. Een belangrijke theorie die dit mechanisme verklaart, is de *ingroup-outgroup theory*, zoals geïntroduceerd door William G. Sumner (1906). Deze theorie stelt dat mensen de neiging hebben om zichzelf te identificeren met een bepaalde sociale groep (*ingroup*). Tegelijkertijd percipiëren zij personen die buiten die groep vallen als extern of 'anders' (*outgroup*), een fenomeen dat ook wel *othering* wordt genoemd (Staszak, 2020). Het onderscheid tussen *in-* en *outgroups* beïnvloedt niet alleen hoe mensen elkaar waarnemen, maar ook hoe zij overlast en normafwijkend gedrag interpreteren en anderen behandelen. Mensen ontwikkelen positieve gevoelens naar de leden van deze *ingroup*, zoals trots, loyaliteit en een gevoel van superioriteit (Rabbie & Horwitz, 1969). Deze liefde voor de *ingroup* is niet noodzakelijk een voorloper van haat of vijandigheid jegens buitenstaanders. Toch kunnen dezelfde mechanismen die groepsbinding en loyaliteit versterken, ook de basis vormen voor wantrouwen tegenover de *outgroup* (Brewer, 1999). Het gevolg is dat personen het gedrag van een *outgroup*-lid als storender en problematischer beschouwen dan wanneer een *ingroup*-lid zich op dezelfde manier gedraagt (Sumner, 1906). Bovendien is de perceptie van *outgroup*-leden vaak niet alleen negatiever, maar hangt dit ook samen met machtsverhoudingen en sociale hiërarchie (Brewer, 1999; Sidanius & Pratto, 1999). Enkel dominante groepen (zoals het Westen in tijden van kolonialisme) bevinden zich in een positie om negatieve attributies op te leggen aan de *outgroup* en daarmee bij te dragen aan stigmatisering en *othering* (Staszak, 2020). Met andere woorden: mensen die lager in de sociale orde staan of als 'buitenstaan-

ders' worden gezien, kunnen eerder worden beschuldigd van overlastgevend gedrag, zelfs wanneer hun gedrag niet wezenlijk verschilt van dat van *ingroup*-leden.

3.1.3 Geïntegreerde theorieën

In de literatuur bestaan tal van theorieën die overlast of criminaliteit vanuit een bepaalde invalshoek proberen te verklaren, zoals ook de in het voorgaande beschreven theorieën. Sumner (1906) en Staszak (2020) schreven bijvoorbeeld vanuit de invalshoek van de observeerder. Dit terwijl anderen het ontstaan van het gedrag bij de daders zochten, die door *strain* (Merton, 1968), de aanwezigheid van een criminele omgeving (Samson & Laub, 1993) of *sneaky thrills* (Katz, 1988) overgaan tot crimineel of overlastgevend handelen. Eind vorige eeuw ontstond verzet tegen dit óf-óf denken. Crenshaw (1989) introduceerde de term intersectionaliteit om de manier te beschrijven waarop verschillende vormen van ongelijkheid en onderdrukking, zoals etniciteit, gender en klasse, elkaar kruisen en versterken. Waar traditionele criminologische theorieën vaak focussen op één factor of kenmerk, benadrukt intersectionaliteit dat deze kenmerken niet los van elkaar begrepen kunnen worden, maar in wisselwerking kunnen resulteren in bepaald gedrag (Pels & Verstappen, 2023; Van Meeteren et al., 2024). De verklaringen van overlastgevend/crimineel gedrag van COA-bewoners, zoals beschreven in paragraaf 3.2, kunnen naar onze mening vanuit dit geïntegreerde perspectief bekeken worden. Intersectionaliteit nodigt uit om verder te kijken dan enkel gedrag, situatie of persoonlijkheid, en ook te analyseren wie op welk moment als crimineel wordt bestempeld, door wie en met welke maatschappelijke gevolgen. De benadering ziet criminaliteit of overlastgevend gedrag niet enkel als het product van individuele keuzes of direct sociale context, maar ook als het resultaat van structurele ongelijkheden (zoals racisme en sociale uitsluiting) en gevoelens van marginalisering en wantrouwen tegenover instituties.

Een andere benadering die een poging doet verbanden te leggen tussen uiteenlopende theorieën is de situationele actie theorie (SAT) van Wikström (2014). Met de theorie poogt Wikström te begrijpen waarom mensen gedragsregels volgen en verbreken. De SAT stelt dat criminaliteit niet verklaard kan worden door enkel te kijken naar individuele factoren dan wel

omgevingsfactoren, maar door de wisselwerking tussen beide. Mensen zijn de bron van hun daden, maar de oorzaken van hun daden zijn situationeel (Wikström, 2014). De directe oorzaken van de criminele daad vloeien voort uit de interactie tussen persoonskenmerken en omgevingsfactoren (*causes of action*; Servaas et al., 2021). De rol van sociale context en ontwikkelingsprocessen is indirect in de verklaring van de criminele daad en moet worden onderzocht als oorzaken van deze oorzaken (*causes of causes*; Wikström, 2014). Afhankelijk van iemands morele filter kunnen criminele verleidingen en uitdagingen wel of niet resulteren in het plegen van een criminele daad. Hierbij spelen onder andere factoren zoals een individuele geneigdheid tot het plegen van criminaliteit (moraliteit), de blootstelling tot een criminogene context, het vermogen tot zelfcontrole en de mate van gepercipieerde afschrikking een rol (Weerman, 2019).

3.2 Verklaringen uit de literatuur

Gebaseerd op de indeling van Staring en Bouabid (2019) presenteren we de uit de literatuur naar voren gekomen verklaringen van crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners op drie niveaus: de landelijke, lokale en individuele context. Verklaringen binnen de landelijke context hebben te maken met wetgeving, waaronder de juridische status van de COA-bewoner en het landelijke asielbeleid in Nederland. Verklaringen binnen de lokale context hebben betrekking op de opvanglocatie waar iemand verblijft, waaronder de sociale contacten daar en de toegang tot faciliteiten op en rondom deze opvanglocatie. Tot slot kunnen verklaringen gevonden worden binnen de individuele context van de COA-bewoner, zoals de migratiegeschiedenis en eventuele traumatische ervaringen. De verschillende niveaus en de afzonderlijke verklaringen zijn allen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zoals de intersectionele benadering en SAT beamen, is criminaliteit en overlast het resultaat van een wisselwerking tussen verschillende factoren. De verschillende verklaringen kruisen en versterken elkaar. Of iemand bij een criminele verleiding overgaat tot crimineel handelen, hangt af van de *causes of action* én *causes of causes*.

In het vervolg van deze paragraaf bespreken we verklaringen beschreven in wetenschappelijke literatuur die een rol kunnen spelen in het ont-

staan van crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocatie. In deze opsomming van verklaringen bespreken we ook factoren die kunnen leiden tot onzekerheid, spanningen, frustratie dan wel conflicten op locatie en van daaruit ook als mogelijke reactie tot overlast en criminaliteit buiten de opvanglocatie kunnen leiden.

3.2.1 Landelijke context

Juridische status en maatschappelijke positie.

Juridische status (of het gebrek daaraan) is nauw verbonden met de sociale positie van een groep. In een verzorgingsstaat zoals die in Nederland bepaalt de juridische status de mate van toegang tot formele arbeidsmarkt en publieke voorzieningen zoals gezondheidszorg en huisvesting (De Boom et al., 2006; 2008). De Boom et al. (2008) onderzochten het verband tussen juridische classificaties en criminele betrokkenheid van de drie categorieën asielmigranten: 1) statushouders, 2) asielmigranten in procedure die (minimale) ondersteuning van de overheid krijgen, en 3) afgewezen asielmigranten die zonder geldige verblijfsdocumenten en ondersteuning van de overheid leven in Nederland (oftewel: ongedocumenteerden). De onderzoekers zien dat de laatste groep vaker betrokken is bij criminaliteit dan asielzoekers in procedure, en asielzoekers in procedure vaker betrokken zijn bij criminaliteit dan statushouders. In lijn met Merton's *strain* theorie concluderen De Boom et al. (2008) dat criminele betrokkenheid van asielmigranten toeneemt naarmate hun juridische status afneemt. Zij benadrukken daarmee de relatie tussen stress en crimineel gedrag. Leerkes (2006) stelt bovendien dat de zwakke positie van afgewezen asielzoekers eerder behandeld moet worden als een humanitair probleem dan een criminaliteitsprobleem. De omvang van de groep ongedocumenteerde, voormalige asielzoekers zonder verblijfsrecht blijft echter onduidelijk, mede vanwege het grote gedeelte veiligelanders³ dat vertrekt met onbekende bestemming (MOB; ACVZ, 2018).

De zwakke sociaaleconomische positie van de asielzoeker (in procedure) zou voornamelijk verband houden met vermogensmisdriven en fraude in het openbaar vervoer. In vergelijking met statushouders, is de maatschap-

pelijke positie en bewegingsvrijheid van asielmigranten in procedure sterk ingeperkt. Zij krijgen weliswaar onderdak op COA-locaties, maar moeten soms jarenlang rondkomen van beperkt weekgeld. Naast diefstallen uit direct geldgebrek zouden asielmigranten ook stelen uit onvrede over en ter compensatie van hun levenssituatie (De Haan & Althoff, 2002, geciteerd in De Boom et al., 2006). Onderzoek van Achbari en Leerkes (2017) schetst een vergelijkbaar beeld. Zij stellen vast dat de oververtegenwoordiging van asielmigranten onder verdachten van winkeldiefstal grotendeels te wijten is aan de samenstelling van deze groep op basis van leeftijd, geslacht en gezinssituatie, evenals hun kwetsbare sociaaleconomische positie. De zwakkere sociaaleconomische positie van asielmigranten resulteert in een vertekend beeld.

De zwakke maatschappelijke en juridische positie vertaalt zich ook in belemmeringen voor asielmigranten bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Nadat asielmigranten zes maanden in de asielprocedure zitten, mogen zij werken, op voorwaarde dat ze ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen, beschikken over een Burgerservicenummer en een werkgever een tewerkstellingsvergunning (TWV) heeft aangevraagd bij het UWV. Een veelvoud aan uitdagingen belemmert asielmigranten echter in het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt. Enkele voorbeelden van deze belemmeringen zijn de onbekendheid van werkgevers omtrent het aanvragen van TWV, lange wachttijden voor vergunningen, gebrek aan toeleiding naar arbeid, problemen met het verkrijgen van een Burgerservicenummer, beperkte beheersing van de Nederlandse taal en psychische problematiek gerelateerd aan de vluchtreis (Van den Braak et al., 2023).

Migratierecht en asielbeleid.

De manier waarop het migratiebeleid is ingericht kan asielmigranten criminaliseren en bijdragen aan gevoelens van deprivatie. De afgelopen jaren is het immigratierecht in toenemende mate vervlochten met het strafrecht (crimmigratie; zie o.a. Rijken et al., 2022; Stumpf, 2006; Van der Woude, 2019). Deze ontwikkeling uit zich op drie manieren. Ten eerste middels het uitbreiden van strafbare feiten met immigratierechtelijke gevolgen, zoals uitzetting na een strafbaar feit. Ten tweede middels het criminaliseren van immigratierechtelijke situaties, zoals het voornemen om illegaal verblijf strafbaar te stellen. Tot slot middels het gebruik van strafrechte-

lijke methoden en strategieën in migratiecontrole. Het beleid sluit steeds meer mensen uit en biedt hun minder rechtsbescherming. De door het recht gecreëerde buitenstaanders worden niet als volwaardige leden van de maatschappij beschouwd (Van der Woude, 2019). Daarmee bevestigt en versterkt het recht het bestaan van een *ingroup* en *outgroup* (Sumner, 1906) en vergroot het de kans dat buitenstaanders worden beschuldigd van onwenselijk gedrag.

Bovendien kan het migratiebeleid bijdragen aan gevoelens van deprivatie bij asielmigranten. Staring en Bouabid (2019) zien in hun onderzoek naar amv's dat de dagelijkse toepassing en individuele uitkomst van het migratierecht in de opvang veel stress, angst, frustratie en onzekerheid oplevert. Vooral het verloop en de uitkomst van asiel- en gezinsherenigingsprocedures zorgen voor spanningen. In onderzoek van Kulu-Glasgow et al. (2021) geven (ex-)amv's aan dat onzekerheid rondom hun verblijfs-situatie stress versterkt en de sfeer in de opvang negatief beïnvloedt. IND-gehoren versterken deze gevoelens van stress, angst en onzekerheid. Welke op hun beurt de kans op spanningen, escalatie en geweld in de opvang vergroten (Kulu-Glasgow et al., 2021; Staring & Bouabid, 2019).

Differentiële kansenstructuur van migranten.

Deprivatie leidt niet automatisch tot criminaliteit, zo leggen De Boom et al. (2008) uit. Hoe mensen omgaan met deze spanning tussen doelen en middelen hangt af van sociale achtergrond, culturele normen en toegang tot zowel legitieme als illegitieme middelen. Sommige individuen beperken hun doelen of blijven vasthouden aan traditionele waarden zoals hard werken, terwijl anderen innovatieve (waaronder illegale) strategieën ontwikkelen. De geblokkeerde toegang tot legitieme middelen is bepalend, maar ook de toegang tot illegitieme middelen. Uiteindelijk heeft een persoon bepaalde kennis, vaardigheden en (informele) netwerken nodig om doelen met illegitieme middelen te bereiken en dus crimineel gedrag te ontwikkelen (Cloward, 1959; Cloward & Ohlin, 1960; Merton, 1996 in De Boom et al., 2008). De Boom et al. (2008) onderscheiden drie dimensies binnen deze kansenstructuur van asielmigranten: 1) toegang tot legitieme, formele instituties, 2) toegang tot informele, deels illegitieme instituties

en tot informele steunnetwerken en 3) toegang tot illegitieme instituties (criminele economie en netwerken).

Bij aankomst zijn COA-bewoners veelal de Nederlandse taal (nog) niet machtig (De Vries & Lautenbach, 2023) en maken (nog) geen onderdeel uit van de Nederlandse gemeenschap. Zij zijn daardoor aangewezen op andere, mogelijk nog te vormen sociale netwerken, veelal uit hun eigen etnische gemeenschap. De Boom et al. (2008) stellen dat de kansenstructuur die hiermee samenhangt een rol speelt in het al dan niet betrokken raken bij criminaliteit. Asielmigranten die kunnen terugvallen op ondersteuning van een grote en hechte migrantengemeenschap lopen minder risico om in de criminaliteit verzeild te raken. De onderzoekers konden op basis van hun gepresenteerde gegevens niet vaststellen dat de kansenstructuur ook een rol speelt bij asielmigranten die zich juist inlaten met criminele activiteiten. De Boom et al. (2008) betogen dat verder onderzoek nodig is om vast te stellen of de relatief hoge criminaliteitscijfers onder asielmigranten uit bepaalde landen verband houden met eventuele gemakkelijke toegang tot of rekrutering door bestaande aan het herkomstland gelieerde criminele netwerken.

Verschillen asielkansen op Europees niveau.

Binnen de EU bestaat geen uniforme interpretatie van het begrip ‘veilig land van herkomst’, wat leidt tot verschillen in hoe asielzoekers worden behandeld. Een land wordt als ‘veilig’ beschouwd als inwoners daar geen vervolging, marteling, of willekeurig geweld hoeven te vrezen. Echter, de wijze waarop landen dit begrip invullen en toepassen varieert sterk. Hierdoor verschillen de lijsten van veilige landen per lidstaat. Het ontbreken van een geharmoniseerde aanpak stimuleert secundaire migratie. Asielzoekers kunnen proberen hun aanvraag in een ander EU-land in te dienen, in de hoop daar meer kans op succes te hebben (ACVZ, 2018; Eekelschot et al., 2024). Het vertrekken naar Europa zonder duidelijk doel, de variatie in nationale lijsten en procedures draagt bij aan gevoelens van onzekerheid, frustratie en stress. Meermaals constateerden onderzoekers dat het effect van stress op criminaliteit gedeeltelijk verklaard kan worden door deze negatieve gevoelens (zie paragraaf 2.1.1).

Een onaantrekkelijk asielbeleid en versobering van de opvang

Om asielmigratie naar Nederland te beperken en te beheersen ligt, voor zover de Nederlandse Grondwet en het Europese en het internationale recht hiertoe ruimte biedt, de nadruk op een restrictief beleid. De belangrijkste voornemens rondom asiel binnen het regeerprogramma van het kabinet-Schoof (2024) zijn “het beperken van de instroom, snelle procedures, lik op stuk richting overlastgevers, strenger grenstoezicht, beperken van nareis-mogelijkheden en stevig inzetten op terugkeer” (Rijksoverheid 13-09-2024). Onderdeel van dit asielregime is ook een gedifferentieerde sobere inrichting van de opvang (Rijksoverheid, 13-09-2024; Regeerprogramma, 2024; Kamerstukken II, nr. 6187072). Met de publicatie van het regeerprogramma van het kabinet-Schoof laat de toenmalige minister van Asiel en Migratie optekenen: *“Het roer moet om en de instroom moet direct omlaag. We nemen maatregelen om Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken voor asielzoekers”*. In de berichtgeving in de media duiden journalisten en academici de invulling van het voorgenomen asielbeleid in termen van afschrikking. Zo stelt Ten Hooven (2024) voor *De Groene Amsterdammer* “niet crisisbeheersing, maar afschrikking lijkt het doel”. Keultjes (2024) schrijft voor *Het Parool* over de voorgestelde asielmaatregelen “Alle retoriek ademt één doel: asielzoekers afschrikken”

Er is weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effectiviteit van restrictief en ‘afschrikwekkend’ asielbeleid op het verminderen van de instroom van asielzoekers. Hetgeen wel beschikbaar is, biedt weinig ondersteuning voor de aanname dat afschrikking en repressie de binnenkomst en het verblijf van ongewenste migranten in Nederland zou verminderen of de terugkeer van deze migranten naar hun herkomstlanden zou stimuleren (cf. Staring, 2025). In de specifieke context van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en vreemdelingendetentie ten behoeve van uitzetting beschrijven Leerkes en Kox (2017) hoe onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen zich tijdens hun leven in Nederland nauwelijks laten afschrikken door de immer aanwezige dreiging om in vreemdelingendetentie geplaatst te worden. Deze vreemdelingen zonder geldige verblijfsdocumenten, waaronder ook afgewezen asielzoekers, ervaren vreemdelingendetentie als pijnlijk, onrechtvaardig en illegitiem. De auteurs concluderen dat de vermeende afschrikwekkende werking van vreemdelingendetentie als zodanig niet of nauwelijks bij-

draagt aan de bereidheid van onrechtmatige vreemdelingen om naar hun land van herkomst terug te keren of hun heil buiten Nederland te zoeken. Andere factoren, zoals de onmogelijkheid terug te keren naar het land dat ze zijn ontvlucht en de Dublinregelgeving, spelen bij hen een grotere rol om in Nederland te blijven (cf. Kox, 2024). In de context van de opvang van amv's voor de Commissie De Winter beschrijven Staring en Bouabid (2019) op basis van onderzoek hoe Nidos-medewerkers door hun *caseload* en de hoge werkdruk minder ruimte ervaren om pedagogische doelen met de amv's te realiseren. De auteurs concluderen dat in de context van de opvang van amv's een te grote nadruk op afschrikking in het Nederlandse asielbeleid op gespannen voet kan staan met een verregaande professionalisering en doorontwikkeling van de amv-opvang. Daar waar de bevindingen uit het onderzoek naar de normatieve en instrumentele doelmatigheid van afschrikking in het migratie- en vreemdelingenrecht vooral spreken over de geringe effectiviteit die van dergelijke maatregelen op de vreemdeling uitgaat, worden binnen aanpassingen binnen de asielketen juist wel gezocht in een verregaande versobering van de asielopvang waaronder ook strengere voorwaarden op het gebied van gezinshereniging en een zo smal mogelijke invulling van het kerngezin. Maar bijvoorbeeld ook door de hernieuwde invoering van tijdelijke grenscontroles en voornemens om illegaliteit strafbaar te stellen (zie Keultjes, 2024; Kos, 2024; NOS Nieuws, 2024; RTL Nieuws, 2024; Van der Woude, 2025).

Langere verblijfsduur

In de wetenschappelijke literatuur is geen consensus over de invloed van een langere verblijfsduur op het al dan niet vertonen van overlastgevend of crimineel gedrag van asielzoekers. Er wordt verondersteld dat langdurige procedures stress en onzekerheid verhogen en dus ook de kans op overlastgevend en crimineel gedrag vergroten. Waar De Boom et al. (2008) stellen dat langdurig verblijf in de opvang criminaliteit stimuleert, vinden Noyon et al. (2024a) geen duidelijk verband tussen verblijfsduur en hogere betrokkenheid van asielzoekers bij incidenten op COA-locaties dan wel in verdachtenregistraties van de politie. Noyon et al. wijzen erop dat de kans op betrokkenheid bij aankomst laag is en zelfs tijdelijk daalt na hun aankomst in de opvanglocatie. Pas bij extreem lang verblijf (60 maanden) lijkt deze kans toe te nemen, maar die resultaten kunnen niet eenduidig geïn-

terpreteerd worden omdat slechts een zeer kleine groep bewoners hiermee te maken krijgt. In een poging asielaanvragen van asielzoekers met een lage kans op asiel sneller af te doen en daarmee langdurig verblijf te voorkomen, is het begrip ‘veilig land van herkomst’ ingevoerd. Onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ, 2018) laat zien dat de cijfers dit slechts deels ondersteunen. De gemiddelde behandelduur blijft met gemiddeld 50 tot 90 dagen (voor Albanezen, Marokkanen en Georgiërs) veel langer dan de beoogde 10 dagen. Veel aanvragen verlopen via het normale of Dublinspoor, wat de duur verlengt. Dit roept de vraag op of het zinvol is kansloze asielzoekers binnen de EU te verplaatsen, vooral omdat niet alle EU-landen dezelfde herkomstlanden als veilig beschouwen.

(On)duidelijkheid over toekomstperspectief

Hoewel in 2010 de asielprocedure werd verkort om sneller duidelijkheid te geven over het toekomstperspectief van asielzoekers, vonden Staring en Bouabid (2019) geen bewijs dat deze verkorting leidde tot minder frustraties, irritaties en spanningen. Onzekerheid over de toekomst blijft een belangrijke bron van stress en kan bijdragen aan escalaties binnen opvanglocaties.

Slachtoffer van mensenhandel

Een pleger van criminele activiteiten kan tegelijkertijd slachtoffer zijn van mensenhandel, specifiek: criminele uitbuiting. We spreken van criminele uitbuiting wanneer een persoon gedwongen wordt om tot het plegen van strafbare feiten, zoals diefstal, druggerelateerde misdrijven of het onder dwang ronselen van nieuwe slachtoffers (CoMensha, z.d.). Mensenhandelaren kunnen eenvoudig inspelen op de kwetsbare positie van asielmigranten. Zonder werkvergunning zijn asielmigranten uitgesloten van de formele arbeidsmarkt, waardoor zij zich genooddaakt kunnen voelen aan de slag te gaan in de informele economie. Buiten het zicht van de overheid lopen asielzoekers het risico om uitgebuit te worden (Nillessen et al., 2024). De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) heeft de aantrekkelijkheid van deze groep voor mensenhandelaren meermaals aangekaart (zie o.a. NRM, 2017; 2023; 2025).

3.2.2 Lokale context

Economische inactiviteit tijdens asielprocedure

Statushouders zijn vaker verdacht van een delict dan reguliere Nederlandse burgers. De Boom et al. (2008) schrijven dit verschil voornamelijk toe aan de economische inactiviteit van asielzoekers tijdens de asielprocedure. Zij kunnen hun talenten niet benutten en spenderen hun tijd in de opvang voor een groot deel met nietsdoen. Door de langdurige economische inactiviteit verliezen zij interesse van werkgevers op het moment dat zij de arbeidsmarkt betreden, beargumenteren De Boom et al. (2008). Daarnaast is de arbeidszoekende bewoner ook afhankelijk van de mogelijkheden en banen die de omgeving van de COA-locatie aanbiedt. In gebieden met ongunstige sociaaleconomische omstandigheden hebben COA-bewoners minder arbeidskansen (Baalbergen & Weterings, 2024) en zullen zij daarom langer op werk moeten wachten. Bovendien hebben geringe participatiemogelijkheden in de opvang een negatief effect op de psychische gezondheid van COA-bewoners (Dagevos et al., 2024). Tegelijkertijd worden psychische problemen meermaals als factor of mediator van crimineel of overlastgevend gedrag gezien (Koekkoeck, 2024; Smit, 2019; Smit, 2023; Staring & Bouabid, 2019; Zorgkaart Nederland, 2015; zie ook paragraaf 3.2.3).

Continuïteit kwaliteit opvangmedewerkers

Een continue groei en krimp van opvanglocaties stelt hoge eisen aan de professionaliteit van het management en het uitvoerende niveau van de opvang. Staring en Bouabid (2019) stellen dat de dynamische leef- en werkomgeving die hieruit voortkomt, bijdraagt aan stress, frustraties en onzekerheid onder opvangprofessionals in het brede veld en bewoners (in hun onderzoek specifiek amv's).

Wisselingen in bewonersbestand

Grote instroom vanuit het buitenland, doorstroom naar een volgende opvanglocatie en uitstroom (vanwege terugkeer of anders) versterken deze dynamische leef- en werkomgeving en daarmee ook de onzekerheid die daarmee gepaard gaat (Staring & Bouabid, 2019).

Grootschaligheid van opvanglocaties en caseload medewerkers

De grootte van een opvang heeft invloed op de beheersbaarheid van groepen mensen en de tijd voor persoonlijke aandacht. COA-medewerkers werkzaam in de praktijk (zoals woonbegeleiders en casemanagers) hebben een aantal COA-bewoners in hun caseload. Hoe groter de *caseload* per medewerker, hoe minder tijd zij hebben voor persoonlijk contact per individuele bewoners. Dit is voornamelijk problematisch bij amv's, waar een pedagogisch klimaat van belang is. Een grote caseload en grootte locatie hebben gemeen dat een gevoel van anonimiteit onder bewoners toeneemt. Het kan eveneens een voedingsbodem vormen voor irritaties en frustraties, wat kan escaleren tot verschillende vormen van geweld. Alledaagse conflicten lijken in een grote opvang sneller te escaleren in geweld. Tegelijkertijd biedt grootschaligheid wel meer flexibiliteit in de asielketen en mogelijkheden te reageren op krimp en groei (Staring & Bouabid, 2019).

Huisregels, dagstructuur en standaardisering

Om groepen bewoners binnen de opvangsetting te kunnen beheersen, gelden huisregels binnen COA-opvanglocaties. De regels dienen samenleven van verschillende mensen binnen de opvang en het organiseren van de organisatiedoelen. Tegelijkertijd kunnen bewoners de regels ervaren als een inperking van hun vrijheid. Het overtreden van de huisregels kunnen kan leiden tot het inhouden van weekgeld of overige maatregelen. Hierdoor kunnen de regels bijdragen aan stress, irritaties en frustraties bij bewoners (Staring & Bouabid, 2019).

Gebrek aan privacy

Een versterker van irritatie, frustratie, spanningen en daarmee ook conflicten is een gebrek aan privacy. De opbouw van deze spanningen creëert een context waarbinnen geweld gemakkelijk kan voortvloeien (Staring & Bouabid, 2019).

Stressfactoren van een opvanglocatie in het algemeen

Het leven in opvanglocaties gaat gepaard met diverse stressfactoren. Bewoners leven dicht op elkaar met mensen uit verschillende culturen, wat leidt tot onderlinge spanningen. Taalbarrières, verschillen in normen

en waarden, en persoonlijke relaties versterken deze spanningen (Staring & Bouabid, 2019). Bovendien kan het wonen met personen die een andere asielstatus hebben (erkend, in procedure of afgewezen) deze spanningen versterken (Kulu-Glasgow et al., 2021). Daarnaast ervaren bewoners onzekerheid door complexe migratieprocessen, zoals gezinshereniging en de aanvraag van verblijfsvergunningen. Voor vluchtelingen uit conflictgebieden kan het extra belastend zijn wanneer ze in de opvang tegenover personen staan die betrokken waren bij conflicten in hun herkomstland. Deze confrontaties heropenen vaak wonden en versterken de spanningen (Staring & Bouabid, 2019).

Campisation van de opvanglocaties

Kreichauf (2018) doelt met de term *campisation* op de veranderende institutionele en ruimtelijke inrichting van opvanglocaties die herinneren aan gesloten kampen voor tijdelijk gebruik. Hij stelt op basis van drie casestudies (Berlijn, Kopenhagen en Athene) dat er een transformatie in de opvang van vluchtelingen plaatsvindt richting grote, kampachtige structuren met een gesloten karakter en beperkte bewegingsvrijheid, in afzondering van de stedelijke omgeving en met lagere levensstandaarden. Hij beschrijft dat deze transformatie in de opvang van vluchtelingen het resultaat is van een als tijdelijk bedoeld (crisis)kamp dat permanent wordt. Het resulteert in een situatie van 'permanente tijdelijkheid' (Hailey, 2009). Tegelijkertijd, zo stelt Kreichauf (2018), ondersteunt deze permanente tijdelijkheid het beleid dat migratie als een tijdelijk fenomeen benadert.

Achterblijvende psychische hulpverlening

Trauma's en andere psychische problematiek krijgen niet altijd de benodigde aandacht in de opvang, zo constateren Smit (2019) en Staring en Bouabid (2019). Een behandeling kan bijvoorbeeld niet altijd opgestart worden omdat de (eerste) opvang daar geen geschikte plek voor is. In vergelijking met de toegang tot vergelijkbare hulpverlening die andere kinderen in Nederland hebben, blijft toegang voor de groep amv achter. Aan de andere kant weigeren bewoners psychische hulp vanwege traumatische ervaringen of het stigma rondom deze hulp. Psychische problematiek blijft hiermee een potentiële voedingsbodem voor geweld op de opvang.

Plaatsen op basis van verblijfsstatus

In 2016 trad een nieuw model voor opvang van amv's in werking waarin amv's zonder verblijfsvergunning (afgewezen asielzoekers) apart werden opgevangen van amv's met verblijfsvergunning (statushouders). Dit verbeterde de veiligheid, begeleiding en onderwijs voor de laatste groep. Op de opvanglocaties van de groep zonder verblijfsvergunning ontstonden spanningen en een negatieve sfeer (Nijboer & Van Gastel, 2018). Hoewel de scheiding van opvang tot verbeteringen leidde voor statushouders, toont onderzoek aan dat gemengde woonvormen met personen met verschillende verblijfsstatussen ook positieve effecten kunnen hebben. Mathieu en Van Caudenberg (2020) onderzochten een kleinschalige woonvorm in Antwerpen waar alleenstaande jongvolwassen vreemdelingen (zonder verblijfsvergunning) samenwoonden met jonge lokale burgers. De onderzoekers concludeerden dat deze gemengde setting leidde tot diverse informele vormen van sociale steun en wederzijds leren, en integratiemogelijkheden bewerkstelligde. De jonge nieuwkomers deden socialen contacten op, verbeterden hun taalvaardigheden en leren over de Belgische cultuur. Tegelijkertijd leerden de lokale bewoners op hun beurt over andere culturen, taal en praktische zaken zoals huishoudvaardigheden (Mathieu & Van Caudenberg, 2020). De studie benadrukt hoe plaatsingsbeleid directe invloed heeft op de sociale dynamiek binnen opvanglocaties.

3.2.3 Individuele context

Bestaans- en verblijfscriminaliteit

De beperkte levens- en verblijfsopties van afgewezen asielzoekers vormen een belangrijke factor achter crimineel gedrag. Een gebrek aan financiële middelen en de onzekerheid rondom hun verblijfsstatus zetten hen onder druk, wat soms leidt tot criminele activiteiten zoals diefstal. Daarnaast speelt frustratie over hun levenssituatie een rol, waarbij criminaliteit of overlast kan dienen als een vorm van compensatie. Tijdelijke verbeteringen in hun leefsituatie kunnen echter een positieve invloed hebben op hun gedrag (De Boom et al., 2006; Leerkes, 2006).

Sociale bindingen en morele normen

Culturele en morele normen kunnen zowel een remmende als stimulerende invloed hebben op crimineel gedrag. Sterke sociale banden en een gedeeld gevoel van moraal kunnen de neiging tot criminaliteit beperken. Tegelijkertijd kunnen specifieke mogelijkheden binnen bepaalde gemeenschappen juist crimineel gedrag aanmoedigen (De Boom et al., 2006; zie ook paragraaf 3.1, theoretisch kader).

Alleen- versus samenreizend

Alleenreizenden hebben een hoger risico om geregistreerd te worden als betrokkene bij incidenten op een COA-locatie of als verdachte van een misdrijf dan mensen die samen reizen. Personen die in groepen van 2 reizen lopen 70 procent minder risico om geregistreerd te worden dan alleenreizenden. Bij reisgezelschappen van 3 of meer personen groeide dit verschil zelfs naar 83 procent (Noyon et al., 2024a).

Sociale verplichtingen

Asielzoekers hebben vaak verplichtingen richting familie in het thuisland, zoals het sturen van geld. Dit kan hen onder druk zetten om op illegale manieren inkomsten te verwerven en daarmee crimineel gedrag aanmoedigen (De Boom et al., 2006).

Kans op verblijfsvergunning

Onderzoek van Noyon et al. (2024a) toont aan dat overlastgevende asielmigranten veelal afkomstig zijn uit landen met lage inwilligingspercentages. In de politie en incidentregistraties komen bepaalde nationaliteiten aanzienlijk vaker voor dan anderen. De onderzoekers zien bijvoorbeeld dat de kans om als verdachte geregistreerd te worden voor een misdrijf 63 keer hoger is voor Algerijnse COA-bewoners dan voor Syrische COA-bewoners. De verschillen tussen nationaliteiten in betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties zijn echter voor een groot deel te verklaren door het verschil in inwilligingspercentage per nationaliteit. In de vergelijking tussen Algerijnse en Syrische COA-bewoners, loopt dit verschil al tot tien keer terug wanneer rekening gehouden wordt met de inwilligingspercentages. De verschillen tussen nationaliteiten die na correctie blijven bestaan zijn waarschijnlijk te wijten aan specifieke kenmerken van betrokkenen en niet

zozeer aan hun etnische of nationale achtergrond, zo stellen de onderzoekers. Mogelijk spelen andere, niet meetbare factoren een rol zoals schulden, verslaving, psychische problemen of criminele betrokkenheid (Noyon et al., 2024a).

Nieuwe herkomstlanden, gevestigde migrantengemeenschappen en kansen

Asielzoekers uit relatief nieuwe herkomstlanden zijn vaker betrokken bij criminaliteit dan groepen waarvan al langer etnische gemeenschappen in Nederland bestaan. Deze groepen ondervinden meer problemen bij de overgang van asielprocedures naar participatie in de Nederlandse samenleving. De tweede dimensie van de kansenstructuur, toegang tot informele steunnetwerken en sociale bindingen, kan hierbij een cruciale rol spelen (De Boom et al., 2008). Daarnaast worden groepen uit specifieke herkomstlanden vaker verdacht van criminele activiteiten, wat deels kan worden verklaard door hun beperkte kansenstructuur in Nederland. De Boom et al. (2006) constateren dat asielzoekers uit (Noord-)Afrika en het voormalige Oostblok relatief vaak gelinkt worden aan criminele activiteiten. Noyon et al. (2024a) zien eveneens dat de MALT-nationaliteiten (Marokko, Algerije, Libië en Tunesië) oververtegenwoordigd zijn in incidenten op COA-locaties en politiedossiers.⁴ Overigens is het percentage in deze groep dat met onbekende bestemming vertrekt ook bijzonder hoog.

Overigens verschilt de aard van de gepleegde criminaliteit per herkomstregio. Asielmigranten uit het voormalig Oostblok zijn bijvoorbeeld relatief vaak betrokken bij vermogensmisdrijven en asielmigranten uit het Midden-Oosten worden vaker dan gemiddeld verdacht van (seksuele) geweldsdelicten. Noord-Afrikaanse asielmigranten komen relatief vaak in aanraking met de politie in verband met openbare orde en drugsdelicten (De Boom et al., 2006).

Samenstelling naar leeftijd en geslacht

Voornamelijk mannelijke en jongvolwassen COA-bewoners hebben een groter risico om betrokken te raken bij incidenten of verdacht te worden van misdrijven (Noyon et al., 2024a). Verschillende onderzoeken tonen aan dat de oververtegenwoordiging van (voormalige) asielmigranten in justitiële statistieken afneemt wanneer rekening gehouden wordt met onder

andere leeftijd en geslacht (Achbari & Leerkes, 2017; Blom & Jennissen, 2014). Achbari en Leerkes (2017) concluderen dat de oververtegenwoordiging van asielzoekers onder verdachten van criminaliteit grotendeels kan worden toegeschreven aan de afwijkende samenstelling van de groep asielzoekers naar geslacht en leeftijd, aangezien een relatief groot aandeel van de asielzoekers bestaat uit jonge mannen. Over het algemeen zijn mannen vaker betrokken bij criminele activiteiten dan vrouwen. Het CBS stelt dat in 2023 124.230 mannen zijn geregistreerd als verdachte van een misdrijf, ten opzichte van 25.550 vrouwen (CBS, 2024). Tegelijkertijd stipt onderzoek de relatie tussen criminaliteit en leeftijd aan. De *age-crime curve* stelt dat na criminele betrokkenheid na een piek in de late adolescentie afneemt bij het leeuwendeel van de daders (Hirschi & Gottfredson, 1983; zie ook paragraaf 2.1.1). Cijfers omtrent de ‘groep’ asielzoekers kunnen daarom niet een op een vergeleken worden met die van de rest van de Nederlandse bevolking; het zijn geen gelijke groepen.

Aard van criminaliteit naar leeftijd

Minderjarigen (12–17) en jongvolwassenen (18–24) zijn vaker betrokken bij gewelddadige (seksuele) en openbare orde delicten dan de oudere asielzoekers. Ouderen worden relatief vaker verdacht van verkeersdelicten en vermogensdelicten (De Boom et al., 2006).

Criminele migratie

Criminele migratie verwijst naar het bewust reizen naar Nederland met de intentie criminele activiteiten te ontplooiën, ook wel bekend als import-criminaliteit. De kans op criminele migratie wordt groter geacht wanneer een asielzoeker kort na aankomst een delict pleegt, wat kan wijzen op criminele intenties. Echter, onderzoek toont geen substantieel bewijs dat criminele migratie op grote schaal plaatsvindt (De Boom et al., 2008). De meeste gedetineerde asielzoekers kwamen pas in Nederland in aanraking met politie en justitie (Leerkes, 2006). Het staat buiten kijf dat de aanwezigheid van criminelen (asielzoekers of niet) maatschappelijk onwenselijk is, zeker vanwege het hoge risico op herhaald gedrag (zie De Boer et al., 2022; Servaas et al., 2021). Wanneer ernstige redenen zijn om aan te nemen dat een asielzoeker al vóór aankomst in Nederland betrokken is geweest bij ernstige criminaliteit, kan asiel worden geweigerd. Overigens

kan een verblijfsstatus ook worden geweigerd of ingetrokken vanwege in Nederland gepleegde criminaliteit en wanneer een asielzoeker als gevaar voor de nationale veiligheid wordt beschouwd (Van Wijk & Bolhuis, 2017).

Verveling

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat verveling zich kan vertalen in uiteenlopende vormen van probleemgedrag. Daarnaast heeft verveling een negatief invloed op iemands mindfulness (Hager et al., 2022; LePera, 2011); dagen doorbrengen in uitzichtloosheid, zonder zinvolle activiteiten of afleiding, draagt niet bij aan mentale gezondheid. Zo toont LePera (2011) aan dat verveling positief correleert met angst, depressie en middelengebruik. Ook de verslechterde mentale gesteldheid blijkt op haar beurt deze problemen te versterken. Verveling draagt daarmee direct en indirect, via een afgenomen psychisch welzijn, bij aan een toename van angst, depressie en middelengebruik (LePera, 2011). Daarnaast worden verveling en depressie al langer gezien als risicofactoren voor het ontwikkelen van verslavingsproblematiek (Blaszczynski et al., 1990).

Recente studies, verricht in de covid-pandemie, bieden nieuw inzicht in de gevolgen van verveling. Tijdens deze periode werden veel mensen plots gedwongen hun tijd thuis door te brengen, vaak zonder structuur, nuttige werkzaamheden of sociale interactie buiten hun huishouden om. Boylan et al. (2021) vonden in dit kader bewijs voor een negatieve correlatie tussen verveling en zelfcontrole. Respondenten die zelf een hoge mate van verveling rapporteerden, bleken vaker de coronamaatregelen rond sociale isolatie te overtreden. De onderzoekers concludeerden dat verveling een belangrijke versterker vormt tussen verminderde zelfcontrole en regelovertreding. Ook Sommer et al. (2021) lieten zien dat deze pandemische verveling kan fungeren als ondraaglijke stressfactor: zelfs ogenschijnlijk zachtmoedige mensen konden hierdoor tot gewelddadig gedrag worden aangezet. Pfattheicher et al. (2021) vonden vergelijkbare verbanden tussen verveling en (sadistische) agressie. Zij concluderen dat verveling zowel proactieve agressie stimuleert, als reactieve agressie die volgt op een externe trigger. In een nog te publiceren studie van TNO komt bovendien naar voren dat de kans op agressief gedrag van COA-bewoners groter wordt wanneer hun behoefte aan zingeving niet vervuld wordt. Vinden mensen

geen zingeving, dan kunnen zij zich boos maken of gefrustreerd raken en soms agressief worden (TNO, in publicatie).

Voorgaande onderzoeken benadrukken het belang van dagbesteding of werk, juist om de kans op overlastgevend en crimineel gedrag, als op mentale problemen te verkleinen. COA-bewoners zijn tijdens de lange wachttijd van de asielprocedure sterk afhankelijk van de voorzieningen en mogelijkheden die het COA en andere landelijke of lokale initiatieven hen kunnen bieden. Investeren in nuttige dagbesteding is een essentieel onderdeel om problemen op verschillende leefgebieden te voorkomen.

Psychische problematiek

Psychische problemen verhogen de kans op crimineel of overlastgevend gedrag. De problemen kunnen een directe of indirecte voorspeller zijn van criminaliteit of overlast. Zo wordt externaliserende problematiek als impulsiviteit, een gedragsstoornis, hyperactiviteit of agressie in verband gebracht met crimineel gedrag (Jolliffe, et al., 2017; Leschied, et al., 2008). Onderzoek van Assink et al. (2015) toont bovendien aan dat agressie een belangrijke risicofactor is van een langdurige criminele carrière. Ook zien Staring en Bouabid (2019) dat geweld in opvanglocaties van amv's vaak toegeschreven is aan psychische problematiek. Psychische problemen maken een persoon bovendien ook kwetsbaar voor overmatig alcohol- en drugsgebruik of -verslaving (Zorgkaart Nederland, 2015). In combinatie met problemen op andere levensgebieden kunnen personen onbegrepen gedrag vertonen (Trimbos, z.d.). Zonder tijdige en passende zorg kan het gedrag escaleren en pas opvallen bij overlastmeldingen (Koekkoek, 2024; Mulder et al., 2017). Uit onderzoek komt naar voren dat psychische problematiek bij COA-bewoners voortkomt uit of versterkt wordt door verschillende factoren, die elkaar bovendien onderling kunnen versterken:

- **Traumatische ervaringen in het herkomstland:** Asielzoekers hebben meestal onder dwang moeten vluchten uit hun land. Dergelijke ingrijpende levensgebeurtenissen kunnen fysieke en mentale sporen achterlaten (TNO, in publicatie). Een groot deel van de asielzoekers heeft last van lichamelijke en psychische trauma's. Meermaals resulterend in posttraumatische stressstoornis of andere angstklachten (Tabesh, 2012). Geweldsverleden leidt tot een verhoogde neiging om geweld toe

te passen. Asielzoekers kunnen gewend zijn aan gewelddadige situaties die in hun ogen noodzakelijk zijn voor overleving (Smit, 2019; Staring & Bouabid, 2019).

- **Negatieve ervaringen tijdens de reis:** Tijdens de vluchtreis naar Nederland kunnen asielzoekers getuige of betrokkene zijn geweest bij gewelddadige, schrijnende of andere onaangename situaties. Denk aan blootstelling aan verkrachting, sterfgevallen, extreme angst en honger (Smit, 2019; Staring & Bouabid, 2019). Als gevolg van het meemaken van geweld kunnen slachtoffers en getuigen angst- of depressieve gevoelens ontwikkelen, last krijgen van boosheid en moeite hebben met relaties en vertrouwen. Zij kunnen later zelf agressief gedrag vertonen, bijvoorbeeld uit angst, bescherming of poging om controle te krijgen over situaties (TNO, in publicatie). De negatieve ervaringen kunnen eveneens bijdragen aan al bestaande trauma's of het ontstaan daarvan (Smit, 2019; Staring & Bouabid, 2019).
- **Stress en onzekerheid tijdens de asielprocedure:** De asielprocedure en een gebrek aan toekomstperspectief leiden tot stress en frustratie en dragen bij aan het ontwikkelen van trauma tijdens verblijf (Staring & Bouabid, 2019). In paragraaf 3.1.1 stelden we dat stress veelal resulteert in fysieke, mentale of sociale problemen. Door langdurige blootstelling aan stress stapelen problemen zich op en zijn mensen sneller geneigd impulsief te handelen (Hemke et al., 2023). De opgebouwde stress kan, al dan niet in combinatie met andere gedragsrisico's zoals middelengebruik, negatieve ervaringen tijdens de reis of trauma's, de kans op onbegrepen gedrag, overlast of criminaliteit verhogen (Agnew, 1985; Merton, 1968; Trimbos-instituut, z.d.).
- **Overmatig alcohol- en drugsgebruik:** Het middelengebruik is ook een middel om de uitzichtloosheid te ontvluchten (Hoogenboezem & Bransen, 2006). Het overmatig gebruik kan zowel een gevolg zijn van de geschetste contexten (landelijk, lokaal en persoonlijk) als van gebruikersculturen in opvanglocaties. Verslaving verergert vaak gewelddadig gedrag (Staring & Bouabid, 2019). Tegelijkertijd kan verslaving een reden zijn om overtredingen en misdrijven te plegen, om middelen te (kunnen) verwerven voor eigen gebruik (Leerkes, 2006).

- **Zorgen over achtergebleven familie:** Veel asielzoekers kampen met intense stress over familieleden die zijn achtergebleven in onveilige gebieden (Smit, 2023).

Bij amv's speelt bovendien een gebrek aan ouderlijk toezicht en jarenlange zelfstandigheid een rol. Strikte regels in opvanglocaties stroken vaak niet bij deze groep, die zichzelf gedurende hun reis veel zelfstandigheid en onafhankelijkheid heeft eigen gemaakt (Staring & Bouabid, 2019).

Verwachtingen van bewoners ten opzichte van professionals

Asielzoekers komen vaak uit culturen waar zaken geregeld worden door een tussenpersoon, die zij onder druk kunnen zetten om zaken voor hen te regelen. In Nederland verwachten ze van hulpverleners dezelfde volledige ondersteuning. De bureaucratische structuur van de Nederlandse asielketen beperkt echter de mogelijkheden van deze professionals. Dit leidt tot frustratie, stress en irritatie bij de bewoners (Staring & Bouabid, 2019).

Perspectief op geweld

COA-bewoners hebben doorgaans het nodige aan geweld van dichtbij meegemaakt. Zij komen veelal uit conflictgebieden en kunnen ook onderweg tijdens hun reis naar Nederland getuige of betrokken zijn geweest bij geweld. Staring en Bouabid (2019) stellen dat, als gevolg van deze ervaringen in hun jeugd, sommige amv's geweld zien als een vanzelfsprekendheid om in te kunnen zetten als oplossing voor hun problemen. Bovendien wordt fysiek geweld in sommige culturen en straatculturen (tot in een zekere mate) gezien als een gebruikelijke manier van communiceren of reageren op conflicten. In een onderzoek naar agressie binnen de COA-opvang stelt TNO (in publicatie) eveneens dat slachtoffers en getuigen van geweld zelf overgaan tot agressief gedrag om zichzelf te beschermen of controle te krijgen over situaties. Staring en Bouabid (2019) bedingen dat de drempel om geweld toe te passen kan afwijken van wat men in Nederland gewend zou zijn. Een amv in hun onderzoek legt uit: "In ons land gaat het gewoon zo. Mensen worden snel boos en gaan snel slaan" (p. 9). Ondanks dat het onderzoek zich baseert op amv's, is het aannemelijk dat dit voor volwassen COA-bewoners die met deze amv's een vergelijkbare achtergrond delen ook van toepassing kan zijn.

Wens tot rechtmatig bestaan in Nederland

Staring en Aarts (2010) constateren dat voormalige amv's die na hun 18^e verjaardag onrechtmatig in Nederland verblijven, sterk georiënteerd zijn op het verwezenlijken van een rechtmatig bestaan in Nederland. Deze toekomstwens weerhoudt hen betrokken te raken bij criminele activiteiten en de informele arbeidsmarkt. Zij zijn bang hun kans op een rechtmatig bestaan te verspelen.

3.3 Resumé

Om crimineel gedrag te verklaren worden in de criminologische literatuur verschillende theoretische benaderingen gepresenteerd. Structurele benaderingen zoeken verklaringen van criminaliteit in verhoogde stress-niveaus, als gevolg van een onvermogen om maatschappelijke doelen te behalen of relatieve deprivatie. Sociale benaderingen verklaren criminaliteit voornamelijk door een gebrek aan positieve sociale bindingen en informele sociale controle. Een meer individualistische verklaring benadert de criminele daad als menselijke keuze, op basis van iemands inschatting of perceptie over de mogelijke voordelen en straffen. Al dan niet verleid door de kick die het overtreden van de wet kan geven. In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd die inzicht bieden in generieke verklaringen van (jeugd)criminaliteit. Studies van De Boer et al. (2022) en Servaas et al. (2021) identificeren zowel risico- als beschermende factoren die variëren over verschillende domeinen, zoals persoonlijke kenmerken, omgevingsfactoren, familiale context en de invloed van *peers*. Demografische factoren, zoals geslacht, leeftijd, en psychische problematiek, worden vaak in verband gebracht met een verhoogde kans op crimineel gedrag.

Het begrip overlast is minder eenvoudig te duiden. Criminaliteit kan als overlast ervaren worden, maar tegelijkertijd zijn niet alle incidenten die onder overlast vallen strafbaar gesteld. Verklaringen van overlastgevend gedrag liggen deels in de oorzaken van het gedrag van de overlastgever, zoals het ontvluchten van stress en levensproblemen. De terugtrekking kan resulteren in psychische problematiek, middelengebruik of -verslaving, met soms normoverschrijdend gedrag als gevolg. Tegelijkertijd liggen

verklaringen deels in de ervaringsbeleving van degenen die de overlast als zodanig ervaren. Om overlastgevend gedrag te kunnen verklaren zal dus ook buiten de zogenoemde overlastgever zelf gezocht moeten worden.

In recente benaderingen van overlast en criminaliteit wordt steeds vaker gekozen voor geïntegreerde theorieën, die niet één enkele oorzaak aanwijzen, maar de interactie tussen meerdere factoren centraal stellen. De intersectionele benadering, zoals voor het eerst gebruikt door Crenshaw in 1989, benadrukt dat individuele kenmerken die structureel worden vormgegeven zoals etniciteit, gender en klasse elkaar beïnvloeden en samen de sociale positie evenals het gedrag van individuen vormen. De situationele actie theorie (SAT, Wikström, 2014) integreert eerdere benaderingen door de criminele daad te verklaren als uitkomst van het samenspel tussen persoonlijke geneigdheid om criminaliteit te plegen en blootstelling aan criminogene contexten. Beide benaderingen maken duidelijk dat overlast en criminaliteit niet los kunnen worden gezien van bredere sociale contexten, morele oriëntaties en structurele uitsluitingsmechanismen.

Dit onderzoek richt zich specifiek op crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners, waaronder statushouders, asielzoekers in procedure en afgewezen asielzoekers vallen. Hoewel generieke verklaringen voor crimineel of overlastgevend gedrag ook van toepassing zijn op COA-bewoners, spelen de unieke omstandigheden van deze groep, vanwege hun uitzonderlijke status en ervaringen als (voormalige) asielzoekers, een cruciale rol in het begrijpen van mogelijk gedrag. Tussen de regels van dit hoofdstuk door is al te lezen dat de generieke verklaringen ook doorwerken in de factoren die specifiek van toepassing zijn op de context waarin asielzoekers zich bevinden. Bij wijze van samenvatting presenteren we de besproken verklaringen in Tabel 3.1.

Tabel 3.1 – Overzicht van verklaringen uit de literatuur

Verklaringen binnen de landelijke context
Juridische status en zwakke maatschappelijke positie
Migratierecht en asielbeleid
Differentiële kansenstructuur van migranten
Verschillen asielkansen op Europees niveau
Onaantrekkelijk asielbeleid en versoering van de opvang
Langere verblijfsduur (betwist)
(On)duidelijkheid over toekomstperspectief
Slachtoffer van mensenhandel
Verklaringen binnen de lokale context
Economische inactiviteit tijdens asielprocedure
Continuïteit kwaliteit opvangmedewerkers
Wisselingen in bewonersbestand
Grootschaligheid van opvanglocaties
Huisregels, dagstructuur en standaardisering
Gebrek aan privacy
Stressfactoren van een opvanglocatie in het algemeen
Verkamping van opvanglocatie
Achterblijvende psychische hulpverlening
Plaatsen op basis van verblijfsstatus
Verklaringen binnen de individuele context
Bestaans- en verblijfscriminaliteit
Sociale bindingen en moraal
Alleen versus samen reizend
Sociale verplichtingen
Kans op verblijfsvergunning
Nieuwe herkomstlanden
Samenstelling naar leeftijd en geslacht

Aard van criminaliteit naar leeftijd
Criminele migratie (betwist)
Verveling
Psychische problematiek: traumatische ervaringen in het herkomstland, negatieve ervaringen tijdens de reis, stress en onzekerheid tijdens de asielprocedure, overmatig alcohol- en drugsgebruik, en zorgen over achterblijvende familie.
Verwachtingen van bewoners ten opzichte van professionals
Perspectief op geweld
Wens tot rechtmatig bestaan in Nederland

Eindnoten

1. In de wetenschappelijke literatuur wordt de toepassing van de term ‘asielzoeker’ op verschillende manieren gehanteerd. In sommige studies wordt de term uitsluitend gebruikt om te verwijzen naar asielzoekers die zich nog in de procedure bevinden, terwijl andere onderzoeken de term breder interpreteren, en deze zowel toepassen op statushouders, asielzoekers in procedure als op afgewezen asielzoekers. Wanneer wij in onderhavig rapport schrijven van COA-bewoners of (voormalige) asielzoekers, verwijzen wij naar alle drie de genoemde subgroepen. Indien we in het vervolgstudies aanhalen die betrekking hebben op een specifieke subgroep, geven we dit expliciet aan.
2. Innovation, ritualism, retreatism en rebellion.
3. De Nederlandse overheid hanteert een lijst met herkomstlanden van asielzoekers die als ‘veilige landen’ worden bestempeld. Op de website van de Rijksoverheid valt te lezen dat “Asielzoekers uit veilige landen [...] bijna nooit in aanmerking voor bescherming [komen]. Om deze asielaanvragen sneller af te handelen, heeft het kabinet een lijst met veilige landen van herkomst gemaakt. Deze lijst kan veranderen”. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>
4. Op 1-5-2025 staan Tunesië en Marokko op deze lijst, maar Algerije en Libië staan niet op deze lijst van veilige landen (Rijksoverheid, z.d.d).

4

Geconstateerde problematiek

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de in onderzoek geconstateerde fenomenen rondom overlastgevende en criminele COA-bewoners. In het inleidende hoofdstuk is hier kort op ingegaan, maar bewust ruimen we hier een apart hoofdstuk voor in omdat onze onderzoeksbevindingen hier ook een en ander over aangeven.

4.1 Bevindingen uit literatuuronderzoek

In de periode 1995–2004 vroegen bijna 74.000 mensen met succes asiel aan in Nederland. Zij hebben inmiddels een verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit. Van deze groep stonden in 2004 2.516 personen geregistreerd als verdachte bij de Nederlandse politie, wat neerkomt op 3,4 procent. Onder de asielmigranten die nog in afwachting zijn van een beslissing ligt dit aandeel hoger, namelijk op 5,4 procent. Van de circa 35.000 asielmigranten in procedure stonden in 2004 1.854 personen geregistreerd als verdachte. Het hoogste aandeel verdachten wordt gevonden bij afgewezen asielmigranten die geen verblijfsstatus hebben en niet langer in procedure zijn. Bij deze groep, waarvan werd aangenomen dat in 2004 81 procent inmiddels uit Nederland is vertrokken en er nog zo'n 24.000 in Nederland verblijven, ligt dit percentage rond de 10 procent (Boom, Snel & Engbersen, 2008). Van deze groep afgewezen asielzoekers verbleef waarschijnlijk slechts een klein deel nog op een COA-locatie ten tijde van het onderzoek. De meeste van hen hadden de opvang al verlaten en verbleven ongedocumenteerd in Nederland. Deze laatste groep valt buiten de scope van onderhavig onderzoek.

In de jaren 2018–2019 werd ruim 4 procent van de populatie COA-bewoners geregistreerd als verdachte van een misdrijf buiten de COA-locatie. Dit betekent dat ten minste 95 procent van de bewoners in deze periode niet in beeld kwam bij de politie voor een misdrijf gepleegd buiten een COA-locatie (Kruize & Gruter, 2022). Recentere cijfers laten zien dat het percentage COA-bewoners dat als verdachte werd geregistreerd enigszins is gedaald. In 2023 werd 3,1 procent van de COA-bewoners als zodanig geregistreerd bij de politie. De procentuele afname in criminele betrokkenheid ging gepaard met een absolute toename van het aantal personen dat opgevangen werd op een COA-locatie (Noyon et al., 2024b).

Waar misdrijven gepleegd op COA-locaties grotendeels geweldsdelicten zijn, betreft het leeuwendeel van de geregistreerde misdrijven gepleegd buiten de COA-locatie vermogensmisdrijven. In 2018 en 2019 betrof twee derde van deze misdrijven eenvoudige diefstal, doorgaans in de vorm van winkeldiefstal (Kruize & Gruter, 2022). Noyon et al. (2024b) onderzochten de misdrijven (zowel op als buiten locaties) waarvan COA- en CNO-bewoners verdacht worden tussen 2017–2023. Zij concluderen dat bewoners, in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, “veel vaker verdacht [worden] van vermogensmisdrijven en juist minder vaak van geweldsmisdrijven”. Nader onderzoek is volgens de auteurs nodig om te onderzoeken in hoeverre deze verschillen verklaard kunnen worden door de specifieke demografische samenstelling van de groep COA-bewoners (Noyon et al., 2024b, p. 36). Zeer recent hebben Noyon et al. (2025) de bevindingen over de periode 2017–2024 geopenbaard. Daaruit blijkt dat ondanks de hogere bezetting in de asielopvang (stijging van 24 procent ten opzichte van 2023) het percentage COA-bewoners dat werd verdacht van een misdrijf met 13 procent daalde. Dit betekent concreet dat ondanks de stijging van het aantal COA-bewoners, zij relatief minder verdacht worden van een strafbaar feit. Wel nam met de hogere bezetting het aantal incidenten op locatie in 2024 toe met 21 procent. Verder bleek ruim een derde van de amv's betrokken bij incidenten op de opvanglocatie (ten opzichte van 11 procent van alle COA-bewoners) en was 22 procent van de verdachten van misdrijven minderjarig. Dat laatste percentage betekent een stijging ten opzichte van 2023. Overigens is er onder de onderzochte doelgroep nog steeds in ruim twee derde van de gevallen sprake van vermogensmisdrijven, waarbij winkeldiefstal de hoofdmoot vormt.

4.1.1 Inzoomen op genoemde landelijke factoren

Hoewel de focus van het onderzoek ligt bij overlast en criminaliteit buiten de opvanglocaties, is enige verdieping op incidenten op de locaties ook relevant vanwege de mogelijke overlap.

De data rondom incidenten die het COA jaarlijks publiceert, wijst op grote verschillen per locatie (COA, z.d.b). Maar deze cijfers worden in absolute zin weergegeven; uit deze COA-data wordt niet duidelijk a) hoeveel asielzoekers maximaal aanwezig gehuisvest kunnen worden en b) hoeveel asielzoekers op jaarbasis hebben verbleven in de betreffende opvanglocatie. Dit zou beter inzicht geven in de relatieve overlastdruk waarmee iedere locatie te maken heeft, los van de overlast en de criminaliteit die door asielzoekers buiten de opvanglocatie veroorzaakt wordt.

Een laatste noemenswaardig gegeven is de verhouding in incidenten op een COA-locatie die leiden tot een aangifte. Een deel van deze incidenten is dermate zwaar dat aangifte gedaan wordt. Bijna een vijfde (18%) van de misdrijven waarvan een COA-bewoner verdacht wordt, wordt op een COA-locatie gepleegd. In deze gevallen is vooral sprake van mishandeling en bedreiging (Kruize & Gruter, 2022).

4.1.2 Wat is bekend over de plegers?

Achbari & Leerkes nuanceren in 2017 een door hen gevonden oververtegenwoordiging van asielzoekers in de criminaliteitsstatistieken. Deze blijkt namelijk grotendeels te verklaren door de afwijkende leeftijds- en geslachtssamenstelling van de groep asielzoekers: het betreft veelal jonge mannen. Ook speelt de zwakke sociaaleconomische positie van asielzoekers en het feit dat zij relatief vaak buiten gezinsverband wonen mee. Verder wijzen zij op de rol van specifieke groepen asielzoekers. Personen uit ‘veilige’ landen, zoals Marokko en Tunesië, die overwegend zullen worden geweigerd, zijn vaker verdachte dan asielzoekers uit landen met een hoog inwilligingspercentage (zoals Eritrea en Afghanistan).

Enige verdieping gaf het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). Uit dat onderzoek blijkt dat de minderjarige en meerderjarige jongvolwassenen regelmatig te maken hebben met moeilijke gezinsomstandigheden, ernstige psychiatrische klachten en een combinatie hiervan (multiproblematiek).

Ook in het onderzoek van Noyon et al. (2024b) worden enkele achtergrondkenmerken van verdachte COA-bewoners aangehaald. De vergelijking met onderhavig onderzoek is enigszins lastig, omdat het naast COA-bewoners ook bewoners van crisisnoodopvanglocaties betreft. In samenvattende vorm wordt de volgende beschrijving van de doelgroep gegeven: “De doelgroep bestaat voor bijna drie kwart uit mannen. Jongvolwassenen in de leeftijd van 18–29 jaar vormen met 34 procent de grootste leeftijdsgroep in 2023. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 26 procent van de doelgroep in 2023. Dit kunnen zowel amv’s als kinderen in gezinnen zijn. De personen die tijdens de rapportageperiode op de COA- of CNO-locaties verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. In 2023 waren de meest voorkomende nationaliteiten Syrisch, Turks, Jemenitisch, Eritrees en Somalisch. De nationaliteiten met het grootste aandeel in de bezetting veranderen in de loop van de tijd. Nationaliteiten die in de top 15 van 2023 staan, maar in 2017 nog niet tot de voornaamste nationaliteiten behoorden, zijn Jemenitisch, Nigeriaans, Pakistaans en Colombiaans. Een groot aandeel (39%) van de mensen die in 2023 op een COA- of CNO-locatie verbleven, had de Syrische nationaliteit; daarmee de meest voorkomende nationaliteit. Syrisch is gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit”.

Verder is onderzoek verricht naar achtergronden van amv’s. Daaruit blijkt het volgende: “Het onderzoek laat zien dat jongeren die in Europa een nomadisch leven leiden en met multiproblematiek kampen, een slechte startpositie in hun land van herkomst hadden. Ze komen vaak uit sociaal-economisch kwetsbare gezinnen, waar binnen het gezin serieuze ‘breuken’, fysiek geweld en drugsmisbruik bestaan. Via sociale netwerken, vooral via sociale media, worden er valse verwachtingen van de mogelijkheden in Europa gecreëerd. De jongeren denken dat ze daar hun aspiraties voor een Europees leven en de wens om hun ouders financieel te helpen, kunnen verwezenlijken. In werkelijkheid maken ze in veel Europese landen geen kans op legaal werk of een verblijfsvergunning. Ze komen terecht in een nomadisch bestaan, vaak op straat, en kampen met mentale gezondheids- en gedragsproblemen en met drugsmisbruik. Daarnaast zijn ze vaak betrokken bij criminele activiteiten om te kunnen overleven. Er zijn indi-

caties dat ze daarbij uitgebuit worden. Zo verergeren de problemen die in het land van herkomst al bestonden. Zo komen ze in een vicieuze cirkel terecht waar ze moeilijk uit kunnen komen” (Kulu-Glasgow, Van der Meer, Schans & Scheepmaker, 2023).¹

4.2 Bevindingen uit de survey onder COA-medewerkers

Naast vragen over factoren en aanpak hebben we in de survey ook vragen opgenomen over de problematiek waarmee de respondenten zelf te maken hebben gekregen. Daarmee vragen we naar de door respondenten waargenomen incidenten. Deze waarnemingen kunnen afwijken van de gemelde of geregistreerde incidenten en kunnen beïnvloed zijn door eerdere ervaringen of mediabeelden.

Aan COA-medewerkers gestelde vragen over overlast

Via twee vragen is aan COA-medewerkers gevraagd of COA-bewoners overlastgevend gedrag buiten de opvanglocatie vertonen. In de eerste vraag geven 131 van de 170 COA-respondenten (77%) die eerdere vragen over overlast hebben beantwoord aan dat het kan voorkomen dat sommige COA-bewoners buiten de opvanglocatie overlast veroorzaken.² Vervolgens is in de tweede vraag gesteld een inschatting te maken van het deel van de COA-bewoners dat overlastgevend gedrag vertoont (zie Tabel 4.1). Dan blijkt dat dit volgens bijna twee derde van de COA-respondenten ‘een enkeling’ is (zie Tabel 4.3).

Tabel 4.1 – Inschatting overlastgevende COA-bewoners door COA-respondenten (N=123, in n en %)

Kunt u een inschatting maken van het deel van de COA-bewoners, van de locatie(s) waarvoor u werkzaam bent, dat buiten de opvanglocatie regelmatig voor overlast zorgt?	n	%
Geen	2	2
Een enkeling	77	63
Een klein deel (1 op de 4)	42	34
De helft (2 op de 4)	2	2
De meerderheid (3 op de 4)	0	0
Iedereen (4 op de 4)	0	0
Totaal	123	100

Omdat we in de survey hebben gevraagd naar de omvang van de opvanglocatie waar COA-medewerkers werkzaam zijn, is enig inzicht verkregen in eventuele verschillen op dat gebied. Bij deze nadere analyses hebben we onderscheid gemaakt in kleine opvanglocaties (tot 150 bedden) en grote opvanglocaties (150 bedden en meer).³ Deze nadere analyse wijst niet op substantiële verschillen tussen kleine en grote opvanglocaties voor wat betreft de mening over het deel van de COA-bewoners dat voor overlast zorgt.⁴

Daarnaast is een vraag gesteld over de vormen van overlast die COA-bewoners buiten de opvanglocatie plegen. Dit levert het volgende beeld op:

Tabel 4.2 – Vormen van overlastgevend gedrag door COA-bewoners volgens COA-respondenten (N=128, in n en %)

Welke vormen van overlast worden door deze groep COA-bewoners, gepleegd buiten de opvanglocatie?	n	%
<i>Meerdere antwoorden mogelijk</i>		
Rondhangen	73	57
Openbare dronkenschap	68	53
Geluidsoverlast	64	50
Vervuiling, rommel op straat	63	49
Lastigvallen op straat	61	48

<i>Vervolg</i>	n	%
Druggerelateerde overlast	55	43
Vernielingen	46	36
Verkeersoverlast	34	27
Anders, namelijk: ⁵	44	34

Aan COA-medewerkers gestelde vragen over criminaliteit

Op twee manieren is aan COA-medewerkers gevraagd of COA-bewoners crimineel gedrag buiten de opvanglocatie vertonen. Ten eerste is de algemene vraag gesteld of het volgens de medewerkers kan voorkomen dat sommige bewoners buiten de opvanglocatie crimineel gedrag vertonen. Van de 153 COA-respondenten die vragen over criminaliteit hebben beantwoord, geven 108 respondenten (71%) aan dat het kan voorkomen dat sommige COA-bewoners buiten de opvanglocatie crimineel gedrag vertonen.⁶ Vervolgens blijkt wel dat dit volgens COA-respondenten in de meerderheid 'een enkeling' is (zie Tabel 4.3).

Tabel 4.3 – Inschatting criminele COA-bewoners door COA-respondenten (N=100, in n en %)

Kunt u een inschatting maken van het deel van de COA-bewoners, van de locatie(s) waarvoor u werkzaam bent, dat buiten de opvanglocatie regelmatig voor criminaliteit zorgt?	n	%
Geen	1	1
Een enkeling	54	54
Een klein deel (1 op de 4)	39	39
De helft (2 op de 4)	4	4
De meerderheid (3 op de 4)	2	2
Iedereen (4 op de 4)	0	0
Totaal	100	100

Eerder gaven we al aan dat in de survey is gevraagd naar de omvang van de opvanglocatie waar COA-medewerkers werkzaam zijn. Dit geeft ook voor de in Tabel 4.3 gestelde vraag inzicht in eventuele verschillen tussen kleine opvanglocaties (tot 150 bedden) en grote opvanglocaties (150 bedden en meer). Maar ook deze analyse wijst niet op substantiële verschillen

tussen kleine en grote opvanglocaties voor wat betreft de mening over het deel van de COA-bewoners dat criminaliteit veroorzaakt.⁷ In Tabel 4.4 zijn de uitkomsten op de vraag over de door COA-bewoners geuite vormen van criminaliteit buiten de opvanglocatie verder uitgeschreven.

Tabel 4.4 – Vormen van crimineel gedrag door COA-bewoners volgens COA-respondenten (N=99, in n en %)

Welke vormen van crimineel gedrag worden door deze groep COA-bewoners, buiten de opvanglocatie gepleegd? Meerdere antwoorden mogelijk	n	%
(Winkel)diefstal	97	98
Openlijke geweldpleging	56	57
Mishandeling	52	53
Inbraak	51	52
Vernieling van goederen	51	52
Bedreiging	48	48
Drugsmisdrijven	47	47
Heling	45	45
Schennis der eerbaarheid (bijvoorbeeld nafluiten/sissen/'potloodventen')	29	29
Verkeersmisdrijven (o.a. rijden zonder rijbewijs, verlaten plaats ongeval)	29	29
Aanranding	19	19
Mensenhandel	18	18
Afpersing	15	15
Mensensmokkel	15	15
Vuurwapenmisdrijven	9	9
Witwassen	6	6
Brandstichting	6	6
Verkrachting	6	6
Moord of doodslag	5	5
Gijzeling	3	3
Anders, namelijk:	6	6

In hun onderzoek geven Noyon et al. (2024b) aan dat als COA- en CNO-bewoners verdachten zijn, ze vooral worden verdacht van vermogensmis-drijven (bij 74 procent van de geregistreerde verdachten het geval). Onder de COA-respondenten worden vermogensfeiten, zeker als (winkel)diefstal, inbraak, heling en witwassen worden samengenomen, het meest genoemd.

4.3 Bevindingen uit de interviews

Op basis van de interviews komt een aantal punten naar voren die van belang zijn om het fenomeen overlast en criminaliteit door COA-bewoners nader te duiden. De algemene constatering is als volgt:

1. Veel professionals benadrukken dat het om een probleem gaat waar zich een klein deel van de COA-bewoners schuldig aan maakt. Het overgrote deel van de COA-bewoner gedraagt zich keurig en is niemand tot last.
2. Professionals benadrukken vervolgens dat deze kleine groep overlastgevende en criminele COA-bewoners sterk wordt uitvergroot in de media en in de landelijke discussies.
3. Professionals benadrukken hierbij ook dat het om die reden ook erg belangrijk is om adequaat en streng te reageren op deze kleine groep COA-bewoners om zo ook het draagvlak te behouden voor de opvang van COA-bewoners in brede zin.
4. Professionals vanuit alle geledingen wijzen erop dat het moeilijk is om de factoren voor de overlast en criminaliteit van COA-bewoners te benoemen. Zij hebben vaak op basis van hun werkervaring allerhande vermoedens of ideeën, maar zijn voorzichtig om zich hierover uit te spreken en durven niets met zekerheid te stellen. Bovendien vinden ze het veelal moeilijk om onderscheid te maken tussen de factoren van enerzijds overlast en anderzijds crimineel gedrag. Professionals geven vervolgens aan dat ze de factoren van deviant gedrag binnen de COA-locaties en buiten de COA-locaties nog moeilijker kunnen duiden. Tot slot constateren zij ook dat de vermeende factoren bij de meesten niet tot overlast en criminaliteit leiden maar bij sommigen wel. Deze causaliteit kunnen zij ook vaak niet duiden.

5. De moeilijkheid om te kunnen spreken over ‘directe factoren’ of causale verbanden leidt ertoe dat we in dit onderzoek schrijven over risicoverhogende factoren of omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot overlast en criminaliteit. Ondanks de moeilijkheden die professionals ervaren in het duiden van overlast en criminaliteit hebben ze op basis van hun (in)directe ervaringen met COA-bewoners wel concrete ideeën die we in de navolgende hoofdstukken uitvoerig zullen beschrijven.
6. Een deel van de professionals (in de htl in het bijzonder) verklaart de overlast en criminaliteit voor een belangrijk deel vanuit de individuele kenmerken van de COA-bewoners en minder vanuit de omstandigheden van de asielprocedure of de lokale situatie.

4.4 Bevindingen uit de IBIS-dossiers

Tussen de groep met antecedenten (MA-groep) en zonder antecedenten (ZA-groep) zijn verschillen te zien in de frequentie en het soort signalen en incidenten waarvoor zij geregistreerd staan. Op verschillende gebieden kunnen achtergronden in beeld worden gebracht. We kijken hier in eerste aanleg naar de signalen en incidenten waarvoor de twee groepen worden geregistreerd. Vervolgens belichten we de BVH-incidenten waarvoor de MA-groep geregistreerd staat. De IBIS-dossiers zijn gevuld door registraties van COA-medewerkers; of een signaal of incident geregistreerd wordt in IBIS, hangt af van de registrerende medewerker.

4.4.1 In IBIS geregistreeerde signalen

Voor 39 COA-bewoners zijn er signalen geregistreerd.⁸ Het leeuwendeel van deze 39 COA-bewoners maken deel uit van de MA-groep (N=37). Een vergelijking tussen de MA-groep en de ZA-groep laat zien dat het aandeel COA-bewoners met een registratie voor een of meerdere signalen significant verschilt. Ongeveer een derde van de COA-bewoners (34%) die deel uitmaken van de MA-groep hebben een registratie voor een of meerdere signalen. Voor de ZA-groep is dit 2 procent. Tabel 4.5 geeft inzicht in het aantal COA-bewoners dat voor signalen is geregistreerd door het COA.

Tabel 4.5 – COA-bewoners met geregistreerde signalen (N=220, in n en %)

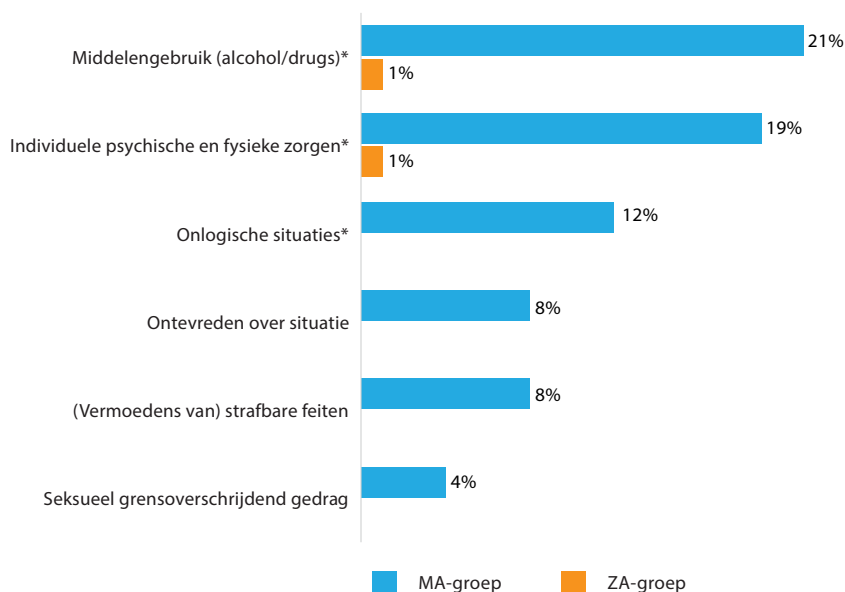
	ZA-groep (N=110)		MA-groep (N=110)		Totaal (N=220)	
	n	%	n	%	n	%
(Vermoedens van) middelengebruik (drugs en alcohol)*	0	0%	20	18%	20	9%
Gebruik drugs (afwezig, rode ogen)*	1	1%	11	10%	12	5%
Agressief gedrag*	0	0%	11	10%	11	5%
(Vermoedens van) onvrede over huisvesting	0	0%	7	6%	7	3%
(Vermoedens van) onvrede over medewerkers (COA, vrijwilligers, Trigion et cetera)	0	0%	7	6%	7	3%
Gebruik (te veel) alcohol	0	0%	6	5%	6	3%
Heeft veel conflicten	0	0%	6	5%	6	3%
Korte onduidelijke afwezigheid	0	0%	6	5%	6	3%
(Vermoedens van) suïcidaliteit	0	0%	5	5%	5	2%
Dure spullen	0	0%	5	5%	5	2%
Onveilig gevoel uiten	0	0%	4	4%	4	2%
Opvallend gedrag naar andere sekse	0	0%	4	4%	4	2%
Psychische klachten	0	0%	4	4%	4	2%
Vreemde vrienden	0	0%	4	4%	4	2%
(Vermoedens van) overige strafbare feiten (die mee kunnen spelen bij een incident)	0	0%	3	3%	3	1%
(Vermoedens van) spanningen tussen bewoners (kan cultureel, religieus van aard zijn)	0	0%	3	3%	3	1%
Onverzorgd uiterlijk en kleding	0	0%	3	3%	3	1%
Vermijden van bepaalde situaties	0	0%	3	3%	3	1%
(Vermoedens van) (slachtoffer van) misbruik	0	0%	2	2%	2	1%

(Vermoedens van) bedreiging	0	0%	2	2%	2	1%
(Vermoedens van) betrokkenheid bij heeling	0	0%	2	2%	2	1%
(Vermoedens van) discriminatie	0	0%	2	2%	2	1%
's Nachts terugkomen	0	0%	2	2%	2	1%
Afwerende houding bij vragen stellen	0	0%	2	2%	2	1%
Afwezig in contact	0	0%	2	2%	2	1%
Dure kleren/sieraden	0	0%	2	2%	2	1%
Eet slecht	1	1%	1	1%	2	1%
Lichamelijk letsel	0	0%	2	2%	2	1%
Lichamelijke klachten	0	0%	2	2%	2	1%
Nachtmerries	0	0%	2	2%	2	1%
Slaapproblemen	0	0%	2	2%	2	1%
Terugkomen met tassen vol spullen	0	0%	2	2%	2	1%
Uitdagende kleding	0	0%	2	2%	2	1%
Vaak afwezig van school	0	0%	2	2%	2	1%
Veel geld	0	0%	2	2%	2	1%
(Vermoedens van) discriminatie op basis van geloofsovertuiging/levensbeschouwing	0	0%	1	1%	1	0%
(Vermoedens van) huiselijk geweld en/of kindermishandeling	0	0%	1	1%	1	0%
(Vermoedens van) wapenbezit/gebruik	0	0%	1	1%	1	0%
Druk en rusteloos	0	0%	1	1%	1	0%
Korte onduidelijke bezoeken van...	0	0%	1	1%	1	0%
Neerslachtig/depressief	0	0%	1	1%	1	0%
Vaak afwezig 's avonds	0	0%	1	1%	1	0%
Veel contact met kwetsbare jongeren	0	0%	1	1%	1	0%
Veel huilbuien	0	0%	1	1%	1	0%
Zondert zich af/sociaal isolement	0	0%	1	1%	1	0%

* $p < .05$

De signalen kunnen worden ingedeeld in zes analysecategorieën. Bijlage 2 presenteert de categorisering van de signalen in signaalcategorieën. In Figuur 4.1 staat een overzicht van deze signaalcategorieën. De indeling is omwille van analysedoeleinden gemaakt door de onderzoekers. Deze categorisering wordt niet gehanteerd door het COA.

Figuur 4.1 – Aandeel COA-bewoners naar groep per signaalcategorie (N=220)



* $p < .05$

Voor iedere signaalcategorie geldt dat de MA-groep hoger scoort, echter alleen voor de eerste drie signaalcategorieën (middelengebruik, individuele psychische en lichamelijke klachten en onlogische situaties) is dit verschil significant.

De 39 personen zijn in totaal voor 285 signalen geregistreerd. Wat betreft het aantal signalen per COA-bewoner zijn er twee COA-bewoners die opvallen: één COA-bewoner met 47 signalen, en één met 48 signalen. De signaalcategorie voor deze 285 signalen is weergegeven in Tabel 4.6.

Tabel 4.6 – Aantal signalen per signaalcategorie naar groep (N=285)

	ZA-groep (N=2)	MA-groep (N=282)	Totaal (N=285)
Vermoedens van strafbare feiten	0	19	19
Individuele psychische en fysieke zorgen	1	87	88
Onlogische situaties	0	41	41
Ontevreden over situatie	0	20	20
Middelengebruik (alcohol/drugs)	1	102	104
Seksueel grensoverschrijdend gedrag	0	13	13

4.4.2 In IBIS geregistreerde incidenten

Ongeveer twee derde van de COA-bewoners in de geselecteerde onderzoeksgroep (69%) heeft een registratie van een incident op de COA-locatie zelf.⁹ Deze incidenten vonden plaats tussen maart 2022 en september 2024. Voor de ZA-groep geldt dat bijna de helft (45%) een of meerdere incidentregistraties heeft en voor de MA-groep is dit 93 procent. Het verschil tussen beide groepen is significant. Tabel 4.7 geeft inzicht in het aantal COA-bewoners dat voor incidenten is geregistreerd door het COA. Hierin staan overigens niet alleen overlast incidenten vermeld. Het COA registreert een overlijden of ziekenhuisbezoek na een botbreuk immers ook als incident.

Tabel 4.7 – COA-bewoners met geregistreerde incidenten (N=220, in n en %)

	ZA-groep (N=110)		MA-groep (N=110)		Totaal (N=220)	
	n	%	n	%	n	%
Agressie en geweld tegen personen fysiek*	7	6%	58	53%	65	30%
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal*	3	3%	20	18%	23	10%
Agressie en geweld tegen personen verbaal*	10	9%	47	43%	57	26%
Medische noodzaak	1	1%	7	6%	8	4%
Medische noodzaak medicatie amv ¹⁰	0	0%	2	2%	2	1%
Medische noodzaak onwelwording	4	4%	5	5%	9	4%
Overlijden natuurlijke doodsoorzaak	1	1%	0	0%	1	0%

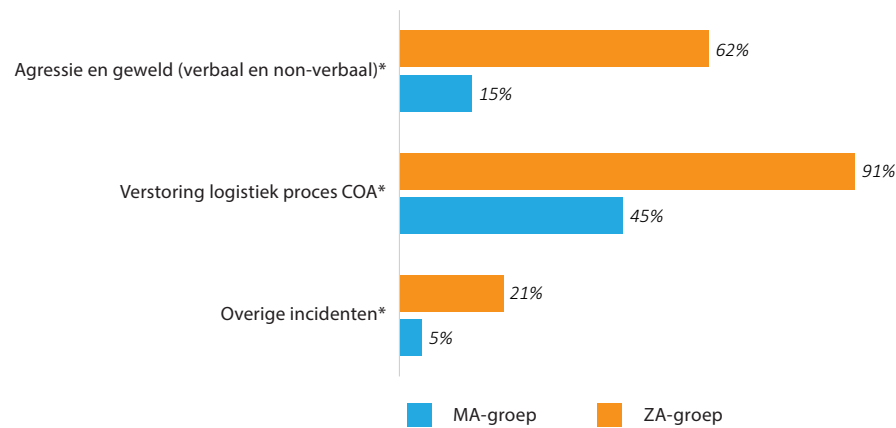
<i>Vervolg</i>	ZA-groep (N=110)		MA-groep (N=110)		Totaal (N=220)	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Overlijden onnatuurlijke doodsoorzaak	0	0%	1	1%	1	0%
Overtreden huisregels*	15	14%	74	67%	89	40%
Overtreden huisregels (verwijtbaar brand-gevaar)*	12	11%	44	40%	56	25%
Verbaal agressief gedrag ¹¹	1	1%	0	0%	1	0%
Verbale suïcidedreiging*	1	1%	11	10%	12	5%
Vermissing	0	0%	5	5%	5	2%
Verzuim COA-meldplicht*	40	36%	84	76%	124	56%
Zelfdestructieve actie	0	0%	6	5%	6	3%

* $p < .05$

De incidenten zijn omwille van analysedoeleinden door ons ingedeeld in drie analysecategorieën; agressie en geweld (verbaal en non-verbaal) (1), verstoring logistiek proces/huisvrede COA (2) en overige incidenten (3). Zie bijlage 2 voor de categorisering van incidenten naar incidentcategorieën. Deze categorisering wordt niet gehanteerd door het COA.

Figuur 4.2 presenteert het aandeel COA-bewoners per groep dat wordt geregistreerd voor een bepaalde incidentregistratie. Bijna twee derde van de COA-bewoners uit de MA-groep hebben één of meerdere incidentregistraties in IBIS voor agressie en geweld op de COA-locatie. Dit verschilt significant met de ZA-groep, waar 15 procent wordt geregistreerd voor agressief of gewelddadig gedrag. Daarnaast zien we dat nagenoeg iedere COA-bewoner met antecedenten ook één of meerdere incidentregistraties heeft die te maken hebben met het verstoren van het logistiek proces van/huisvrede bij het COA. Bijna de helft van de COA-bewoners uit de ZA-groep heeft hiervoor één of meerdere incidentregistraties in IBIS. Ook dit verschil is significant. Een ander significant verschil wordt gevonden door het aandeel COA-bewoners met overige incidenten in IBIS naar groep te vergelijken. Voor de MA-groep is dit 21 procent en voor de ZA-groep 5 procent.

Figuur 4.2 – Aandeel COA-bewoners naar groep per incidentcategorie (N=220)



* $p < .05$

De IBIS-data kunnen ook op incidentniveau bekeken worden. Op die manier kan gekeken worden naar het soort opvang en de opvangcapaciteit. De 220 COA-bewoners die binnen de steekproef vallen (110 COA-bewoners met antecedenten en 110 personen zonder antecedenten) hebben gezamenlijk 1.830 unieke registraties voor verschillende incidenten. Tabel 4.8 laat zien om welke incidentregistraties het gaat en welke incidenten relatief vaker voorkomen binnen de groepen.

Tabel 4.8 – Incidenten naar groep (N=1.830, in n en %)

Categorie	Incidentsoort	ZA-groep		MA-groep		Totaal	
		n	%	n	%	n	%
Agressie en geweld (verbaal en non-verbaal)	Agressie en geweld tegen personen fysiek	9	4%	188	12%	197	11%
	Agressie en geweld tegen personen non-verbaal	3	1%	38	2%	41	2%
	Agressie en geweld tegen personen verbaal	13	5%	218	14%	231	13%
	Verbaal agressief gedrag	1	0%	0	0%	1	0%

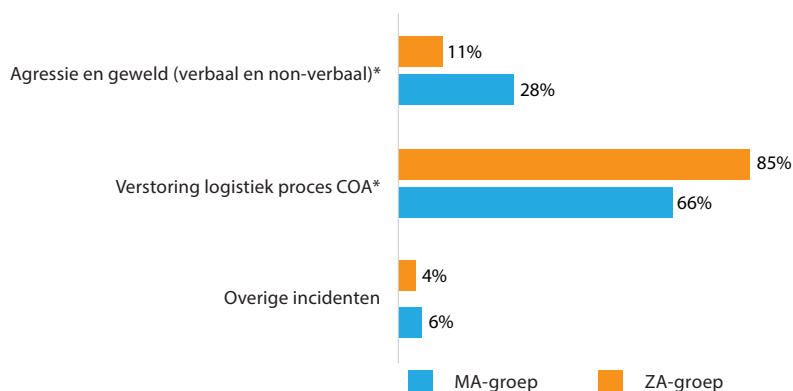
Categorie	Incidentsoort	ZA-groep		MA-groep		Totaal	
		<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Verstoring logistiek proces/huisvrede COA	Verzuim COA-meldplicht	170	71%	596	37%	766	42%
	Overtreden huisregels	20	8%	321	20%	341	19%
	Overtreden huisregels (verwijtbaar brandgevaar)	14	6%	137	9%	151	8%
Overige incidenten	Medische noodzaak	2	1%	11	1%	13	1%
	Medische noodzaak medicatie AMV	0	0%	3	0%	3	0%
	Medische noodzaak onwelwording	6	3%	8	1%	14	1%
	Overlijden natuurlijke doodsoorzaak	1	0%	0	0%	1	0%
	Overlijden onnatuurlijke doodsoorzaak	0	0%	1	0%	1	0%
	Verbale suïcidedreiging	1	0%	14	1%	15	1%
	Vermissing	0	0%	38	2%	38	2%
	Zelfdestructieve actie	0	0%	17	1%	17	1%
Totaal		240	100%	1.590	100%	1.830	100%

* $p < .05$

Binnen de ZA-groep gaat het in bijna drie kwart van de gevallen (71%) om verzuim van de COA-meldplicht. Binnen de MA-groep is dit ook het incident wat het meeste voorkomt. Een vijfde van de incidenten die door de MA-groep worden gepleegd gaan over het overtreden van de huisregels.

Binnen de ZA-groep (N=240) gaat het in de meeste incidenten om verstoringen van het logistieke proces/huisvrede van het COA (zie Figuur 4.3). Dit aandeel verschilt significant van het aandeel incidenten dat de MA-groep hiervoor heeft. Binnen de MA-groep (N=1.590) gaat het in twee derde van de incidenten om verstoringen van het logistieke proces van/huisvrede bij het COA. Ruim een kwart van de incidenten van de MA-groep (28%) heeft betrekking op agressie en geweld (verbaal en non-verbaal) op de COA-locatie. Dit verschilt significant met het aandeel incidenten dat de ZA-groep voor deze categorie heeft (11%). Voor de overige incidenten wordt er geen verschil gevonden tussen de beide groepen; het gaat hier, binnen allebei de groepen, om ongeveer een op de twintig incidenten. In Tabel 4.8 zien we wel dat verbale suïcidedreigingen en vermissingen nagenoeg uitsluitend voorkomen binnen de MA-groep. Binnen de ZA-groep gaat het binnen deze categorie voornamelijk om medische incidenten.

Figuur 4.3 – Percentage incidenten binnen groep naar categorie (N=1.830)



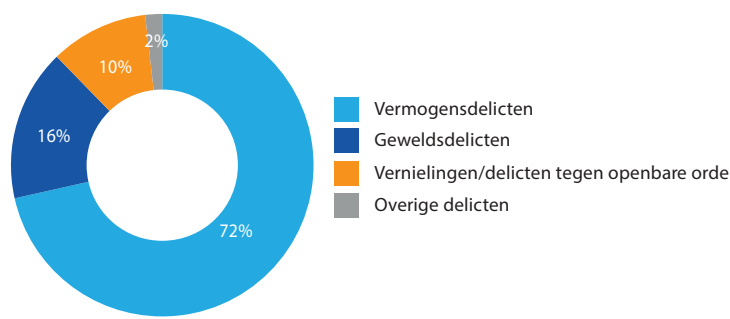
* $p < .05$

4.4.3 In BVH geregistreerde incidenten

De 110 personen uit de MA-groep (COA-bewoners met BVH-registraties) staan voor 277 delicten geregistreerd. Het gaat voornamelijk om vermogensincidenten (71%), waarbij ongeveer de helft uit winkeldiefstallen bestaat (zie Figuur 4.4 en Tabel 4.9). Andere vermogensdelicten die met enige regelmaat voorkomen zijn heling en diefstal uit/vanaf personenauto's (zie Tabel 4.9). Ongeveer een zesde van de delicten betreft een gewelds-

delict en in een tiende van de delicten gaat het om vernielingen en delicten tegen de openbare orde. Bij de geweldsdelicten (N=45) gaat het in ongeveer de helft van de gevallen (51%) om eenvoudige mishandeling en bijna een kwart van de geweldsdelicten (24%) betreft bedreigingen. Binnen de categorie vernielingen en delicten tegen de openbare orde komen vernielingen van overige objecten het meeste voor. De resterende delicten (2%) zijn als overige delicten gecategoriseerd; het gaat hierbij onder andere om één aanranding en het in bezit hebben van harddrugs (lijst I).

Figuur 4.4 – Delicten MA-groep in delictscategorieën (N=277)



* $p < .05$

Tabel 4.9 – Delicten MA-groep naar subcategorieën (N=277, in n en %)

Vermogensdelicten (N=198)	n	%
Winkeldiefstal	98	49%
Heling	22	11%
Diefstal uit/vanaf personenauto	19	10%
Zakkenrollerij/tassenrollerij	14	7%
Gekwalificeerde diefstal in/uit winkel	8	4%
Diefstal fiets	8	4%
Overige (eenvoudige) diefstal	8	4%
Straatroof	8	4%
Gekwalificeerde diefstal in/uit woning	3	2%
Overige gekwalificeerde diefstal	3	2%

Vermogensdelicten (N=198) <i>vervolg</i>	n	%
Gekwalificeerde diefstal in/uit bedrijf/kantoor	2	1%
Overige diefstallen met geweld	2	1%
Gekwalificeerde diefstal in/uit box/garage/schuur	1	1%
Gekwalificeerde diefstal met geweld in/uit andere gebouwen	1	1%
Identiteitsfraude	1	1%
Gewelddelicten (N=45)	n	%
Eenvoudige mishandeling	23	51%
Bedreiging	11	24%
Belediging	8	18%
Zware mishandeling	2	4%
Doodslag/moord	1	2%
Vernielingen en delicten tegen de openbare orde (N=29)	n	%
Vernieling overige objecten	7	24%
Wederspanningheid (verzet)	5	17%
Lokaalvredebreuk	5	17%
Niet voldoen aan bevel/vordering	4	14%
Openlijke geweldpleging tegen personen	3	10%
Huisvredebreuk	3	10%
Overige delicten openbare orde	2	7%
Overige delicten (N=5)	n	%
Aanranding	1	20%
Openbare schennis der eerbaarheid	1	20%
Verlaten plaats na verkeersongeval	1	20%
Bezit harddrugs (lijst I)	1	20%
Bezit overige wapens	1	20%

4.5 Resumé

Uit verschillende onderzoeken en rapporten blijkt dat het merendeel van de COA-bewoners geen overlast veroorzaakt of betrokken is bij criminaliteit buiten de opvanglocaties. Dit beeld wordt bevestigd door zowel de respondenten die de survey hebben ingevuld als de geïnterviewde respondenten. Surveyrespondenten geven aan dat het percentage criminele en overlastgevende COA-bewoners niet toe- of afneemt naarmate de opvanglocatie groter wordt. Onder deze groep blijkt vooral sprake van vermogenscriminaliteit, incidenten in de openbare orde, vernielingen en druggerelateerde incidenten, waarbij jonge mannen oververtegenwoordigd zijn. Tegelijkertijd benadrukken geïnterviewde professionals dat media en publieke opinie het gedrag van deze kleine groep sterk uitvergroten.

Middels een kwantitatieve analyse van 220 IBIS-dossiers en een kwalitatieve analyse van 20 IBIS-dossiers hebben we de kenmerken, gedragingen en registraties vergeleken van een groep COA-bewoners met politie-antecedenten (MA-groep) en een groep COA-bewoners zonder politie-antecedenten (ZA-groep). Verschillen tussen MA- en ZA-groep zijn evident, waarbij de eerstgenoemde groep significant vaker voorkomt in signaal- en incidentregistraties op de COA-opvanglocaties, onder meer vanwege middelengebruik, psychische of fysieke zorgen en agressief en gewelddadig gedrag. Een verklaring voor het gedrag dient gezocht te worden in een samenspel aan factoren op het landelijke, lokale en individuele niveau, zoals aan bod komt in hoofdstuk 5 tot en met 7.

Eindnoten

1. In dit kader is recent onderzoek dat wij naar overlast rondom het Bollendak in Utrecht hebben verricht ook noemenswaardig (Nillessen & Ferwerda, 2023).
2. Daarnaast geven negentien respondenten (11%) aan dat COA-bewoners geen overlast veroorzaken en twintig respondenten (12%) dat ze dit niet weten.
3. De onderverdeling tussen kleinschalige en grootschalige opvanglocatie is verlopen via de indeling die het COA zelf maakt: 'Met reguliere kleinschalige opvang bedoelen we locaties van rond de 150 plekken of minder en met een looptijd van bij voorkeur meer dan 5 jaar'. Zie www.coa.nl/nl/kleinschalige-opvang. Uit de analyse op deze overlastvragen blijkt dat het grootste deel van de COA-medewerkers (75%) in een grote opvanglocatie werkt.
4. Er ontstaat ook geen verschil als de categorieën worden ingedikt naar 'geen of een enkeling' en 'een groep' (de overige antwoordcategorieën).
5. In de 'anders'-categorie worden door COA-respondenten soms ook meerdere feiten genoemd, waarbij het vooral om criminele feiten gaat. Het gaat dan om (winkel)diefstal (dertig keer), agressie/vechtpartijen (acht keer), zwartrijden (twee keer), beroven/inbreken (twee keer) en afpersen/helen (een keer). Ook werd verward gedrag drie keer genoemd.
6. Daarnaast geven zeventien respondenten (11%) aan dat COA-bewoners geen criminaliteit veroorzaken en zeggen 28 respondenten (18%) dit niet te weten.
7. Ook voor deze nadere analyse ontstaat geen verschil als de categorieën worden ingedikt naar 'geen of een enkeling' en 'een groep' (de overige antwoordcategorieën).
8. In IBIS kunnen zorgelijke signalen op twee manieren worden geregistreerd. Manier 1: de signalen zijn gerelateerd aan een incident. Het gaat hierbij om elementen die het personeel zijn opgevallen of elementen die een rol hebben gespeeld in het incident. Dit betreft alle zorgelijke signalen die beginnen met 'vermoeden van'. Manier 2: alle overige signalen betreffen zorgelijke signalen die voortvloeien uit verschillende contactmomenten in het kader van de begeleiding.
9. Zie tabel 4.7 voor een overzicht van de door ons meegenomen incidenten.
10. 'Onwelwording' en 'medicatie amv' zijn beiden subcategorieën van de veelomvattende incidentcode 'medische noodzaak'.
11. Deze incidentsoort, die slechts 1 incidentregistratie bevat, moet waarschijnlijk tot de incidentsoort 'Agressie en geweld tegen personen verbaal' gerekend worden.

5

Landelijke factoren

De dynamiek tussen structuur en agency

De socioloog Jock Young (2003) laat zich in zijn zoektocht naar het verklaren van hedendaagse criminaliteit inspireren door klassieke wetenschappelijke teksten, in het bijzonder de anomietheorie van Robert Merton (1968) en de *Seductions of Crime* van Jack Katz (1988). Beide teksten zijn afzonderlijk al kort op hun inhoud beschreven in het eerder gepresenteerde theoretische overzicht in hoofdstuk 3. In zijn zoektocht naar verklaringen bekritiseert Young de socioloog Merton op het overschatten van de structurele factoren die deviantie begrijpelijk maken. Tegelijkertijd bekritiseert Young de criminoloog Katz in zijn overwaardering voor de agency van individuen en het negeren van een bepalende structuur waarin mensen deel van uitmaken. In de woorden van Young: “Our job is to emphasize both structure and agency and trace how each constitutes the other” (Young, 2003).

Vanuit deze klassieke wetenschappelijke traditie willen we ons in deze studie naar het verklaren van overlast en criminaliteit door COA-bewoners niet beperken tot louter de structurele invloeden van het systeem, noch willen we het deviante gedrag van de COA-bewoners uitsluitend verklaren vanuit de individuele handelingsmogelijkheden en keuzes die deze COA-bewoners maken. De aanname dat de structuur van de samenleving de handelingsvrijheid of agency van individuen begrenst en, vice versa, dat de handelingsvrijheid van individuen de structuur van de samenleving beïnvloedt, ligt aan deze rapportage ten grondslag.

We hebben daarom de vrijheid genomen om de structuur van de samenleving te vertalen naar het bredere asielopvangsysteem zoals we dat in Nederland kennen en de agency van de burgers te vertalen naar de agency van de COA-bewoners. We hebben bovendien aan de structuur van het asielsysteem de lokale factor toegevoegd: de lokale omstandigheden van de COA-opvang die mede de agency

van de COA-bewoners vormgeven. Concreet betekent dit in deze visie dat het landelijke en lokaal vormgegeven asielsysteem een belangrijke en directe stempel drukken op de individuele handelingsvrijheid van de COA-bewoners. Op de wat langere termijn brengt deze aanname ook met zich mee dat het gedrag van de COA-bewoners ook weer het asielsysteem kan beïnvloeden en veranderen.

Deze positionering betekent dat de lezer van dit rapport zich moet realiseren dat de inrichting van het systeem op het nationale en lokale niveau, zoals dat in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 wordt beschreven, consequenties kan hebben voor de handelingsvrijheid van de COA-bewoners. Wat ons betreft voegt deze positionering ook een andere dimensie toe aan het begrijpen van de overlast en criminaliteit die COA-bewoners soms plegen. Een ogenschijnlijk irrationele of agressieve handeling van een individuele COA-bewoner moet dan ook begrepen worden in de context van de inrichting van het asielsysteem. Dit heeft consequenties voor de aanpak van deze problematiek, die zich daarmee niet alleen op de vermeende individuele dader kan richten maar ook op het systeem van de asielopvang zoals die (inter)nationaal en lokaal wordt vormgegeven.

In dit hoofdstuk gaan we in op landelijke factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners, zoals naar voren gekomen in het empirisch onderzoek.

5.1 Landelijke factoren op basis van de surveys

Aan de respondenten in de survey is gevraagd of landelijke factoren een rol spelen bij overlastgevend dan wel crimineel gedrag door COA-bewoners. In Tabel 5.1 staat het resultaat van deze vraag, opgedeeld naar de driedeling in organisaties.

Tabel 5.1 – Al dan niet landelijke factoren voor overlast/criminaliteit door COA-bewoners (in *n* en %)¹

Zijn er landelijke factoren voor:	COA		Gemeente		Overige professionals ²	
Overlast	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
<i>Ja</i>	88	62	64	56	46	85
<i>Nee</i>	13	9	6	5	2	4
<i>Weet ik niet</i>	41	29	44	39	6	11
Criminaliteit	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
<i>Ja</i>	63	54	63	48	43	72
<i>Nee</i>	17	15	5	4	1	2
<i>Weet ik niet</i>	36	31	62	48	16	27

	Percentage significant hoger dan gemiddeld percentage van gehele populatie ³
	Percentage significant lager dan gemiddeld percentage van gehele populatie

Voordat de inhoud van de tabel geduid wordt, verdient deze om redenen van leesbaarheid nog enige toelichting. In de tabel worden zowel aantallen als percentages genoemd. Om verschillen in gegeven antwoorden tussen respondenten van het COA, gemeenten en overige professionals te duiden, zijn alleen de percentages relevant. Daar waar een cel **rood** of **groen** wordt weergegeven, ligt het percentage respectievelijk significant hoger dan wel lager dan het gemiddelde percentage over de gehele respondentenpopulatie.⁴

Uit Tabel 5.1 komt het beeld naar voren dat in ieder geval een meerderheid van de respondenten die op deze vraag heeft geantwoord van mening is dat landelijke factoren een rol spelen bij overlastgevend gedrag van COA-bewoners. Juist bij de overige professionals ligt het percentage beduidend hoger, wat mogelijk verklaard kan worden door de aard van hun werkzaamheden. Wat betreft de rol van landelijke factoren voor crimineel gedrag door COA-bewoners liggen deze percentages wat lager, vooral omdat respondenten van het COA significant vaker aangeven dat dit niet zo is en gemeenten dit vaker niet weten.

Wanneer gekeken wordt naar respondenten die contact hebben met COA-bewoners, dan blijkt dat 114 van de 192 respondenten (59 procent) aangeven dat er landelijke factoren meespelen bij het ontstaan dan wel voortduren van crimineel gedrag. Voor overlastgevend gedrag geldt dat voor 141 van de 206 respondenten met contact (68 procent).⁵

5.1.1 Inzoomen op genoemde landelijke factoren

In Tabel 5.2 staan de voornaamste door de respondenten genoemde en gehercodeerde landelijke factoren voor crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners. Drie zaken zijn hierbij relevant om te benoemen:⁶

- Bij de volgorde van veel- naar mindergenoemde factoren was het thema criminaliteit de referentie.
- De eerste tien rijen van de tabel staan hieronder vermeld. Het volledige overzicht met genoemde landelijke factoren staat in bijlage 4.
- Het percentage is bepaald op het aantal respondenten dat antwoord op deze vraag heeft gegeven.

Tabel 5.2 – Top-10 meest genoemde landelijke factoren voor overlast/criminaliteit door COA-bewoners (in n en %)

Genoemde landelijke factoren	Genoemd als factor voor criminaliteit (n=165)		Genoemd als factor voor overlast (n=186)	
	n	%	n	%
Langdurige asielprocedure (leidend tot verveling/frustratie/psychische problemen)	83	50%	100	54%
Gebrek aan perspectief voor COA-bewoner	24	15%	20	11%
Onzekerheid door asielprocedure	22	13%	33	18%
Door landelijke regels niet mogen werken, dan wel niet/traag krijgen bsn	21	13%	22	12%
Ontbreken van strenge/effectieve aanpak tegen overlastgevers	21	13%	12	6%
Veiligelanders die te lang in de procedure/opvang zitten	19	12%	27	15%

<i>Vervolg</i>				
Politieke ontwikkelingen/gebrek aan beleid/aanpak	17	10%	15	8%
Landelijk opererende criminele netwerken	8	5%	4	2%
(Verveling door) ontbreken dagbesteding	7	4%	15	8%
Weinig woningaanbod/doorstroom statushouders	7	4%	17	9%

De landelijke factoren die voor crimineel gedrag door COA-bewoners het meest genoemd worden, worden in meer of mindere mate ook voor overlastgevend gedrag aangehaald. De langdurige asielprocedure, de onzekerheid die dit met zich meebrengt en het ontbreken van perspectief/dagbesteding worden het meest veelvuldig genoemd.

Voor de factoren die in voldoende mate genoemd werden, is het mogelijk om in een verdiepende analyse te bepalen of bepaalde organisaties (opgedeeld naar COA, gemeente en overige professionals) deze meer of minder vaak dan gemiddeld noemen.⁷ Uit deze analyse blijkt dat vooral respondenten van gemeenten, die weinig contact met COA-bewoners hebben, bovengemiddeld aangeven dat ‘politieke ontwikkelingen/gebrek aan beleid/aanpak’ een factor betekenen voor crimineel gedrag. Bij COA-respondenten ligt dit percentage juist aanmerkelijk lager.⁸

Wat betreft overlastgevend gedrag van COA-bewoners ontstaan meer verschillen. Zo geven respondenten van het COA meer en respondenten van de gemeenten minder dan gemiddeld aan dat de lange asielprocedure een factor hiervoor is.⁹ Daarnaast geven gemeenterespondenten meer dan gemiddeld het gebrek aan perspectief voor COA-bewoners als factor voor overlastgevend gedrag aan.¹⁰ Ten slotte zijn relatief meer COA-respondenten van mening dat weinig woningaanbod/doorstroom van statushouders een factor is.¹¹

5.2 Landelijke factoren op basis van de interviews

Vanuit de interviews komen op het landelijk niveau drie belangrijke omstandigheden naar voren die direct of indirect gerelateerd worden aan overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties: (1) de inrichting

van het Nederlandse asielsysteem, (2) de bestaande beeldvorming over asielzoekers en (3) de impact van de tweedeling 'veiligelanders en de rest'. De drie punten beïnvloeden elkaar wederzijds. In het hiernavolgende gaan we hier dieper op in.

De inrichting van het Nederlandse asielsysteem

Wat betreft de inrichting van het asielsysteem, het eerste algemene punt, wijzen professionals op een aantal omstandigheden en kenmerken van de asielprocedure die een risico vormen voor overlast en criminaliteit buiten de opvang door COA-bewoners. Zo wijzen zij in verschillende bewoordingen op respectievelijk:

1. De lange duur van de asielprocedure;
2. De veelvuldige wisselingen van opvanglocaties;
3. Plaatsingsbeleid (of bestemmingsplan) van de opvanglocatie (gezinnen en jongeren, verschillende levensfasen en bijkomende levensstijlen; statushouders, veiligelanders en kansarmen, verschillende nationaliteiten);
4. Het gebrek aan opvangplekken en opvanglocaties waardoor er te weinig keuzemogelijkheden zijn om COA-bewoners die in een specifieke opvanglocatie niet goed functioneren en voor onrust en overlast zorgen, gericht te kunnen plaatsen;
5. De herhaalde procedures. Medewerkers blijven zich ook verbazen over de procedurele mogelijkheden om je als asielzoeker telkens weer aan te melden voor een herhaalde asielprocedure. Zij spreken over de kansen die asielzoekers keer op keer krijgen, ook als deze asielzoekers al een staat van dienst hebt opgebouwd rondom overlast en crimineel gedrag.

Deze onderdelen van de inrichting van het asielsysteem komen in hun uitwerking nog veelvuldig terug op het lokale en individuele niveau. Dit omdat de inrichting van het asielsysteem kan bijdragen aan stress, onzekerheid en frustraties. Daarmee verhoogt de inrichting de kans op crimineel en/of overlastgevend gedrag van COA-bewoners. In hoofdstuk 6 en 7 gaan we hier verder op in.

Beeldvorming

In de literatuur en door respondenten komt beeldvorming over asielzoekers terug als indirecte factor voor overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners. Waar onderzoeker Dagevos van het SCP (2025) aangeeft dat Nederland genuanceerd over migratie en asiel denkt, zijn de beelden die in de media naar voren komen vaak minder verfijnd. Geïnterviewde professionals verwijzen naar de kracht van deze beelden en de bredere maatschappelijke discussie en hoe deze beeldvorming indirect een bijdrage levert aan de overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners.

Om deze beeldvorming te concretiseren is de recente discussie over de asielopvang en de Spreidingswet in het bijzonder relevant om te benoemen.¹² Verschillende burgemeesters maken zich zorgen over ‘de spierballentaal’ in het landelijke debat hierover. Zo stelt de voorzitter van de adviescommissie Asiel en Migratie van de Vereniging van Nederlandse gemeenten dat het geweld en de intimidatie van lokale politici onacceptabel is, maar ook begrijpelijk is: ‘Mensen worden volgens hem “opgehitst” door landelijke politici, die niet het “werkelijke beeld” zouden laten zien’. Terug naar de praktijk van de opvang van asielzoekers vertelt een professioneel werkzaam voor COA (lokaal) hoe deze beeldvorming negatief kan doorwerken op het deviante gedrag van COA-bewoners:

“Negatieve beeldvorming over asielzoekers draagt ook niet bij aan [het voorkomen van] conflictgedrag. Je wordt als negatieve groep behandeld, met de nek aangekeken en daar ga je je ook naar dragen. De maatschappij verwacht toch al niks van je.” (RCP43)

Een andere professional werkzaam voor COA (lokaal) voegt hieraan toe: “Politiek draagt bij aan het verkeerde beeld. Partijen als Wilders die hun mening verkondigen en zo een hele groep met zich meekrijgen. Of beloven de grenzen te zullen sluiten, terwijl dat helemaal niet kan in Europa” (RCP18).

Professionals, waaronder een professional werkzaam voor COA (landelijk) voelen ook hoe het schuurt tussen de landelijke politieke lijn rond sobere asielopvang en inzichten rondom de aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers: “De minister wil versoberde opvang, terwijl wij

zien dat je juist zaken moet aanbieden om rust te creëren. We zien dat je ze juist moet activeren om hen rustig te krijgen” (RGP16).

Deze negatieve beeldvorming draagt bij aan het gevoel van uitsluiting en onrechtvaardig behandeld te worden bij een deel van de COA-bewoners en komt ook ter ore van de professionals die werken met deze COA-bewoners.

Gesimplificeerde beelden van een complexe werkelijkheid

Professionals die direct in de opvang of meer beleidsmatig met overlastgevende en criminele COA-bewoners van doen hebben, kijken naar de oorzaken van dit gedrag grofweg op basis van drie dimensies: de aanwezigheid van (1) verslaving, (2) trauma en (3) de kansrijkheid van de procedure. De beelden die de professionals gebruiken in het duiden van de problematiek van overlast en criminaliteit hangen samen met de positie van de professional in de opvang van asielzoekers. Zo benadrukken professionals van het Ministerie van Asiel en Migratie vooral het onderscheid tussen de zogenaamde kansarme en de zogenaamde kansrijke asielzoekers. Professionals van de GZA verwijzen meer naar het belang van een mentale component bij een deel van de COA-bewoners als verklaring voor het criminele en overlastgevende gedrag. Deze verschillende vereenvoudigde beelden van de dominante oorzaken van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners zouden in de optiek van de professionals ook samen moeten gaan met verschillende vormen van aanpak. Alvorens verder te gaan met de specifieke duiding van de verschillende factoren door professionals en COA-bewoners op de door ons onderscheiden niveaus is het van belang de dominante beelden op basis van de inzichten van de professionals beter te omschrijven.

Beeld 1: De ‘kansarme’ COA-bewoner: Het gaat hier in de beleving van de professionals om een groep COA-bewoners die al elders in Europa asiel hebben aangevraagd of afkomstig zijn uit zogenaamde ‘veilige landen’. Zij zwerven vaak al jaren en op jonge leeftijd door Europa of zijn aan de randen van Europa op straat opgegroeid. Het zijn vaak de jonge of jongvolwassen mannen die pragmatisch gebruik maken van de (opvang)mogelijkheden binnen eigen gemeenschappen verspreid over Europa, maar ook opportunistisch asiel aanvragen in verschillende Europese landen en zo tijdelijk een dak boven hun hoofd hebben. Zij plegen overlast maar vooral ook (vermogens)criminaliteit. Zoals een van de professionals van het Ministerie van Asiel en Migratie stelt: “de kansarme asielzoekers die hier niet lang verblijven, die vooral proberen veel geld te verdienen zolang ze hier zijn.” (RGP02). Het is de groep die volgens de professionals criminaliteit pleegt vanuit economische belangen en hier niet voor asiel komt.

Beeld 2: De verslaafde COA-bewoner: Professionals zien de overlast en de (vermogens)criminaliteit soms ook primair als het resultaat van een alcohol- of drugsverslaving. Sommige COA-bewoners nemen de verslaving mee vanuit hun herkomstland of zijn onderweg gaan gebruiken. Anderen ontwikkelen hun verslaving tijdens hun verblijf in de opvanglocaties. Een verslaving die normaliter niet bekostigd kan worden vanuit eigen financiële middelen of het weekgeld dat het COA verstrekt. Om de verslaving te kunnen continueren en te financieren, proberen deze COA-bewoners op illegitieme manier geld te verdienen, veelal door goederen te stelen en die vervolgens weer te verkopen. Van de opbrengsten kopen zij vervolgens drugs of drank. Daar-naast kunnen ze vanuit hun verslaving ook voor overlast binnen en buiten de COA-opvang zorgen.

Beeld 3: De getraumatiseerde COA-bewoner: Professionals onderscheiden ook een groep COA-bewoners die kampt met serieuze psychische problemen. Deze ernstige psychische problematiek nemen de COA-bewoners veelal mee vanuit het herkomstland en ook onderweg op weg naar Nederland kunnen COA-bewoners trauma's oplopen. Deze (ernstige) psychische problemen of trauma's worden om verschillende redenen onvoldoende onderkend of onvoldoende tijdens de opvang behandeld en geven aanleiding tot wat sommigen duiden als agressie en geweld vanuit 'kwaadmoedigheid'.

Beeld 4: De 'kansrijke' COA-bewoner: Deze COA-bewoners hebben, zo is de belangrijkste gedachte onder de professionals, gegronde redenen om asiel aan te vragen en de verwachting is ook dat zij deze status na verloop van tijd zullen gaan krijgen. Zij zitten veelal al lang in de asielprocedure. Het is vooral de combinatie van factoren die samenhangen met onzekerheid over de uitkomst van de procedure, de achtergebleven familie en de lange duur van de asielprocedure die tot stress en frustraties kunnen leiden en onder specifieke lokale omstandigheden de aanleiding tot overlast en criminaliteit kunnen vormen. Deze COA-bewoners raken tijdens de asielprocedure om verschillende redenen gefrustreerd en kunnen onder invloed van deze opgebouwde stress en frustraties 'verkeerde, emotionele beslissingen' nemen. Dit resulteert vooral in verbaal en fysiek geweld buiten maar vooral binnen de COA-opvanglocaties. Deze agressie kan de COA-bewoner richten op zichzelf, op andere COA-bewoners en op personeel.

Impact van de structurering 'veiligelanders en de rest'

De IND heeft in 2015 een doelgroepenbeleid ontwikkeld waarbij voor verschillende doelgroepen verschillende procedures (sporen) worden gehanteerd. Drie van de vijf sporen zijn actief. Spoor 1 verwijst naar de asielzoekers die in een ander Europees land asiel hadden moeten aanvragen of dat ook gedaan hebben. Het gaat hier om de zogenaamde Dublinprocedure. In spoor 2 vallen asielaanvragen van asielzoekers afkomstig uit een veilig land of de asielzoekers die legaal verblijf in een ander Europees land hebben. In het derde actieve spoor (spoor 4) worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een van de hierboven beschreven sporen vallen. Dit sporenbeleid heeft geresulteerd in een basale tweedeling waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen kansarme (spoor 1 en spoor 2) en kansrijke asielzoekers (spoor 4) en tussen asielzoekers uit al dan niet 'veilige landen'. Met dit sporenbeleid, zo veronderstelt de IND, kan zij "kansarme asielzoekers sneller en met minder processtappen afwijzen" (Factsheet kansarmen, z.d.).

Het is van belang stil te staan bij de impact van deze structuur op overlast en criminaliteit. Asielzoekers uit veilige landen, die in de asielketen door professionals ook wel als 'veiligelanders' of 'kansarme asielzoekers' worden aangeduid, doorlopen in vergelijking met de 'reguliere asielzoekers' een ander en soberder traject. Binnen de IND wordt gesproken over het zogenaamde spoor 2-traject waarbij asielzoekers uit veilige landen van herkomst of asielzoekers die al bescherming in een ander EU-land genieten in een versnelde procedure worden geplaatst. Asielzoekers in spoor 2 krijgen geen weekgeld, maar krijgen verstrekkingen in natura, moeten zich dagelijks melden in de COA-opvang en wekelijks bij de AVIM. De gedachte van de overheid hierbij is dat een snellere procedure en een sobere opvang eraan bijdraagt dat de asielketen minder wordt belast. Daarnaast wordt deze groep asielzoekers nadrukkelijk geassocieerd met overlast en criminaliteit. Zo schrijft de DTenV op haar website:

"Personen van wie de asielaanvraag door de IND in spoor 2 behandeld wordt, zijn op dit moment relatief vaak in beeld als overlastgever. Door deze groep centraal op te vangen en een dagelijkse inhuysregistratie op te leggen, worden deze mensen beter beschikbaar gehouden voor een snelle afhandeling van de asiel- en de eventueel opvolgende vertrekprocedure."

De versoberde en separate opvang van de asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen wordt beëindigd als desbetreffende asielzoeker in beroep gaat. Op dat moment verhuizen deze asielzoekers naar een regulier asielzoekerscentrum.¹³

Het sporenbeleid dat in 2016 is ingevoerd had tot doel de wachttijd voor asielzoekers te beperken en de asielprocedures efficiënter te maken. Waar spoor 1 zich richt op de opvang van ‘Dublinclaimanten’, richt spoor 2 zich op de opvang van asielzoekers waarvan verondersteld wordt dat zij weinig kans maken op asiel in Nederland. Het gaat hierbij in het bijzonder om asielzoekers die afkomstig zijn uit een land dat beoordeeld is als een veilig land van herkomst of om asielzoekers die al internationale bescherming genieten in een lidstaat van de EU, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland. Alle andere asielzoekers doorlopen de algemene asielprocedure of verlengde asielprocedure in spoor 4 (Molema & Treep, 2021). In hoeverre er momenteel nog gesproken wordt over een ‘sporenbeleid’ is onduidelijk, maar de verschillende asielprocedures zijn momenteel wel op identieke wijze ingericht.¹⁴

Alle goede bedoelingen die aan de basis hebben gelegen van het sporenbeleid ten spijt, verschillende professionals in het onderhavige onderzoek stellen dat het label ‘kansarm’ dat een deel van de asielzoekers met zich meedraagt ervoor zorgt dat zij zich naar dit label gaan gedragen. De beleidsmatige inrichting van de asielopvang en het asielsysteem in sporen van ‘kansrijke’ en ‘kansarme aanvraag’ maakt dat asielzoekers die tot de tweede categorie worden gerekend zich bij voorbaat gediskwalificeerd zien en zich in hun asielaanvraag niet serieus genomen voelen.¹⁵ Zo vertelt een professional van het COA (landelijk):

“Het stempel speelt soms al mee. ‘Dus ik heb niks te verliezen, wat maakt het dan uit of ik zin heb in die kilo kaas want ik heb toch al het stempel dat ik dingen pik.’”
(RGP16)

Andersom zien professionals ook dat de asielzoekers die nog volop in een zogenaamde kansrijke procedure zitten overlast en criminaliteit zoveel mogelijk vermijden, of dat nu binnen of buiten de asielopvang gebeurt. Zo stelt een professional werkzaam bij het COA (lokaal), die ruim zeven jaar met asielzoekers werkt:

“Buiten de locatie is het over het algemeen toch een bepaalde doelgroep die die daarmee bezig is. De rest, die proberen toch een goede [asielzoeker] te zijn. Omdat ze nog in een procedure zitten die misschien wel kansrijk is en die kunnen uit de problemen willen blijven. [...] Natuurlijk, dat lukt niet altijd even goed, maar die probeert buiten de deur toch wel wat... Dus die gaan niet op stelen uit, want dat kan gewoon natuurlijk je procedure beïnvloeden. Terwijl als je hier [binnen COA-opvang] eens een keertje een klap uitdeelt, heeft dat niet gelijk [consequenties]”. (RCP23)

COA-bewoners constateren ook dat het perspectief op een verblijfsstatus mee kan spelen in de overlast die zij creëren. Een COA-bewoner die twee jaar in de procedure zit, antwoordt op onze vraag naar mogelijke verklaringen voor het overlastgevende en criminele gedrag van sommige COA-bewoners:

“We moeten een stapje terug om het gedrag te begrijpen. We moeten begrijpen waar ze vandaan komen en wat hun toekomstperspectief in Nederland is. Ik schrijf hier vaak over als ik in bed lig. In dit kamp zijn Syrische en Jemenitische mensen, van Noord-Afrika en van Zuid-Afrika, Afghanistan, mensen vanuit de hele wereld. De toekomst voor Syrische mensen hier in Nederland is ongeveer 90 procent kans dat je wordt geaccepteerd. Deze personen hebben zicht op de toekomst. Ze zorgen voor geen enkel probleem buiten het kamp omdat ze een toekomst hebben, een gezin, hoop op een leven hier. Dat willen zij niet ruïneren. [...] Sommige mensen uit Noord-Afrikaanse landen hebben geen enkele hoop of kans hier. Deze groep is gevaarlijk. Zij veroorzaken problemen. Ik vraag hen ook waarom ze hier komen terwijl ze weten dat ze geen kans hebben.” (RCBo9)

Deze basale beleidsmatige tweedeling in kansarme en kansrijke asielzoekers werken daarmee lokaal in de COA-opvang door en beïnvloeden daarmee het gedrag van de individuele COA-bewoners. In de verbeelding van COA-bewoners verwordt ‘kansarm’ al snel tot ‘kansloos’ en dat label faciliteert deviant gedrag.

Een kritische professional werkzaam bij COA (lokaal) gaat een stap verder en concludeert dat de criminaliteit en overlast die COA-bewoners plegen bovenal het resultaat is van ‘het niet kunnen integreren’ en daarmee van het beleid. Deze professionals doelde daarmee niet alleen op het spo-

renbeleid dat de aanvraag van asielzoekers op basis van hun herkomstland kwalificeert als 'kansarm', maar breder op het Nederlandse en Europese restrictieve migratie- en asielbeleid waardoor er beperkte mogelijkheden zijn voor migranten om zich legaal te kunnen vestigen en te kunnen integreren en formeel te kunnen deelnemen aan de samenleving. Het resultaat in de visie van deze professionals, is niet dat migranten wegblijven, maar dat migranten zich zonder documenten in Europa en Nederland vestigen en opportunistisch gebruik maken van de asielprocedure.

5.3 Landelijke factoren op basis van de IBIS-dossiers

Op basis van de informatie uit de IBIS-dossiers hebben wij een aantal landelijke factoren geïdentificeerd. In deze paragraaf tekenen wij de bevindingen op uit de kwantitatieve (N=220) en kwalitatieve analyse (N=20) van de dossiers van COA-bewoners met antecedenten (MA-groep) en COA-bewoners zonder antecedenten (ZA-groep). In de blauwe kaders beschrijven we situaties waar de onderzoekssubjecten in de kwalitatieve analyse mee te maken hebben gekregen. In eigen woorden schetsen we hoe een samenspel van factoren in de praktijk tot uiting is gekomen.

Verplaatsen tussen COA-locaties

Voor ieder incident geregistreerd in IBIS staat ook vermeld op welke locatie het incident heeft plaatsgevonden. Dit is niet per definitie gekoppeld aan de locatie waar de betrokkene op dat moment verblijft, aangezien bepaalde incidenten ook kunnen plaatsvinden buiten de opvang waar een persoon verblijft. Zo kunnen agressieve gedragingen of vernielingen overal voorkomen, terwijl een melding 'verzuim meldplicht' enkel op de verblijfslocatie kan worden geregistreerd. De feitenonderzoeken bieden desalniettemin aanvullend inzicht in de verblijfslocatie van personen ten tijde van het incident. We constateren dat personen in de ZA-groep op maximaal drie locaties betrokken zijn bij incidenten, terwijl dit bij de MA-groep varieert van drie tot elf locaties. Hieruit concluderen we dat in ieder geval de MA-groep meermaals verplaatst is naar een andere COA-locatie.¹⁶

Stabiliteit, een vaste omgeving en stabiele contacten zorgen voor rust bij COA-bewoners en beschermen tegen afglijden in criminaliteit (De Boom

et al., 2008; Servaas et al., 2021; groepsinterview Nidos). Dit ‘rondpompen’ van bewoners draagt bij aan stress en onzekerheid. De verplaatsingen kunnen het gevolg zijn van iemands procedure, maar het kan ook een maatregel zijn tegen overlast. Zo heeft MA7, toen nog minderjarig, verschillende keren een time-out maatregel opgelegd gekregen vanwege meerdere incidenten. Hierdoor is MA7 destijds twee weken overgeplaatst en heeft MA7 een tijdelijk locatieverbod kreeg opgelegd gekregen. Door de overlastgever weg te halen uit de opvang, kan een veilige leefomgeving en rust (al dan niet tijdelijk) gecreëerd worden voor de overige bewoners. In het geval van MA1 negeerde de bewoner de voorwaarden van de time-outmaatregel en verbrak de bewoner meermaals het locatieverbod. Om te voorkomen dat MA1 een gevaar voor de omgeving vormde, is de bewoner naar de htl in Hoogeveen gebracht.

Voor de verplaatste COA-bewoner betekenen de verplaatsingen dat hij of zij op de nieuwe locatie opnieuw zal moeten aarden, contacten moet opbouwen en de omgeving moet leren kennen. Het betekent ook dat de begeleiding en hulp voor deze persoon weer opnieuw opgebouwd moet worden. Om in aanmerking te komen voor hulp bij verslavings- of psychische problematiek, zal iemand opnieuw achteraan de wachtlijst moeten aansluiten. Iemand verplaatsen die overlast veroorzaakt vanwege psychische problematiek/verslaving, kan dus een dubbel negatief effect hebben op diegene.

Labels en ‘andere behandeling’

Binnen de populatie COA-bewoners in Nederland bestaat een grote diversiteit in herkomstlanden, culturele achtergronden en verblijfsstatus. De steekproef van 220 IBIS-dossiers van personen uit meer dan veertig landen geeft deze diversiteit helder weer (zie paragraaf 2.7). Hoewel de groep ‘asielzoekers’ in het publieke debat en beleid vaak als één wordt genoemd, wordt, zoals we eerder beschreven, in de asielprocedure ook onderscheid gemaakt tussen kansrijke en kansarme asielzoekers (zie bijvoorbeeld Van Gennip, 2024). Uit de IBIS-dossiers komt naar voren dat COA-bewoners zelf een duidelijke onderverdeling binnen de opvang ervaren. Met name op basis van dit onderscheid tussen land van herkomst en de daaraan gekoppelde kansrijkheid van hun asielaanvraag. Deze onderlinge verschillen leiden regelmatig tot gevoelens van ongelijkheid en onrechtvaardigheid, zo is terug te lezen in de dossiers van de MA-groep.

COA-bewoners signaleren dat zij niet altijd gelijk worden behandeld, ook niet bij gelijke gedragingen of overtredingen. Een genoemde klacht is dat bepaalde groepen, met name mensen uit ‘kansrijke’ landen, meer ruimte krijgen of minder streng worden aangesproken (MA3; MA7), terwijl de daarbuiten vallende groepen juist onder een vergrootglas liggen (MA10). Dit gevoel van ongelijke behandeling voedt bij sommige bewoners het idee dat zij worden gediscrimineerd of zelfs structureel benadeeld op basis van hun afkomst (MA5; MA7; MA10). Deze ervaren onrechtvaardigheid kan een belangrijke *trigger* vormen voor escalaties. MA7, een bewoner afkomstig uit een ‘veilig land’, benoemt dat Syrische¹⁷ jongens wel op de kamer mogen verblijven en elkaar mogen opzoeken zonder daarop aangesproken te worden, terwijl MA7 zelf bij vergelijkbaar gedrag wordt gecorrigeerd.¹⁸ Of dit daadwerkelijk zo is, is door ons onderzoekers onmogelijk vast te stellen. Wel zien we dat het gevoel van onrechtvaardigheid bij MA7 zich omzet in frustratie en verbaal agressief gedrag naar medebewoners en COA-personeel.

Gelegitimeerd gedrag?

In het dossier van MA10 lezen we dat de bewoner zich bij herhaling onterecht beschuldigd voelt en COA-personeel ‘racisten’ noemt. Dit gevoel beschrijft MA10 ook wanneer (in ieder geval volgens de registratie) blijkt dat de bewoner op heterdaad betrapt is op blowen op zijn kamer. In reactie daarop vertoont MA10 verbaal agressief gedrag en scheldt deze bewoner het aanwezige personeel uit. Dit gedrag is gedurende een periode van twee jaar consistent zichtbaar, zonder merkbare gedragsverandering. Er zijn incidenten geweest waarbij MA10 het eigen gedrag legitimeert door zichzelf als slachtoffer te positioneren en waarbij de bewoner weinig tot geen eigenaarschap over het eigen handelen toont.

Opvallend is dat MA10 in domeingesprekken door personeel als vriendelijk en rustig wordt omschreven, ten minste wanneer de bewoner geen middelen heeft gebruikt.

De ervaren verschillen in behandeling komen enkel in de IBIS-dossiers van COA-bewoners met een kansarme aanvraag uit de MA-groep naar voren. Deze casussen illustreren hoe het labelen van groepen, daadwerkelijke of

ervaren verschillen in behandeling en het ontbreken van erkenning van die beleving kunnen leiden tot spanningen en in sommige gevallen overlastgevend of crimineel gedrag kan *triggeren*. Het gevoel ‘anders behandeld te worden’ beperkt zich niet tot de opvanglocaties, maar kan ook hierbuiten risico op dergelijk gedrag verhogen.

5.4 Integratie van bevindingen op landelijk niveau

Voor zover mogelijk en voor zover informatie per bron beschikbaar is, trachten we in deze paragraaf op basis van de verschillende onderzoeksbronnen een algeheel beeld van landelijke factoren voor overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners op te tekenen. Daarbij gaan we voor dit, maar ook de volgende hoofdstukken, beschrijvingen geven met de volgende uitgangspunten:

- a. Meerdere bronnen wijzen op dezelfde landelijke factoren in dezelfde richting;
- b. Meerdere bronnen wijzen op dezelfde landelijke factoren, maar in tegengestelde richting;
- c. Een enkele bron wijst op een of meerdere landelijke factoren.

Als we de naar voren gekomen landelijke factoren op een rijtje zetten dan levert dat het volgende overzicht op (zie Tabel 5.3).

Tabel 5.3 – In de bronnen naar voren gekomen landelijke factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

	Surveys	Interviews	IBIS-dossiers
Wisselingen tussen opvanglocaties	X	X	X
Langdurige asielprocedures (leidend tot verveling, frustratie, psychische problematiek en onzekerheid)	X	X	
Gebrek aan (toekomst)perspectief of verblijfsstatus	X	X	
Politieke ontwikkelingen/politiek beleid	X	X	
Negatieve beeldvorming over COA-bewoners/asielzoekers		X	X
Structurering asielprocedure op basis van kansrijkheid (sporenbeleid)		X	X
Door landelijke regels niet mogen werken, dan wel niet/traag krijgen van bsn	X		
Ontbreken van strenge/effectieve aanpak tegen overlastgevers	X		
Plaatsingsbeleid (of bestemmingsplan) van opvanglocaties		X	
Gebrek aan opvangplekken en daardoor gebrek aan keuzemogelijkheden bij plaatsing		X	
Beperkingen op integratie		X	
Criminele netwerken	X	X*	X*
Veiligelanders die te lang in de procedure/opvang zitten	X		
Woningtekort/stagnerende doorstroom statushouders	X		

* De bespreking van de factor volgens deze bron vindt plaats in hoofdstuk 6.

Er zijn geen bronnen die elkaar absoluut tegenspreken op een en dezelfde factor. Wel is was er tijdens de interviews meer ruimte om in te gaan op een genoemde factor en op welke wijze deze criminaliteit of overlast kan versterken of verminderen. Zo leggen surveyrespondenten een verband

met criminaliteit/overlast en bewoners met een 'kansarme' asielaanvraag, terwijl interviewrespondenten ingaan op het gevolg van de structurering tussen kansarme en kansrijke asielaanvragen op criminaliteit/overlast. De bronnen leggen de nadruk op verschillende aspecten binnen dezelfde factor: de kansrijkheid van de aanvraag of de structurering daarnaar.

Ad a) Meerdere bronnen die op dezelfde landelijke factoren in de dezelfde richting wijzen

In zowel de interviews als vanuit de analyse van de IBIS-dossiers komen de veelvuldige wisselingen in opvanglocaties als factor naar voren. Ook vanuit de surveys wordt dit door respondenten opgemerkt, maar eindigt deze factor niet in de top-10. Een aandachtspunt bij deze factor willen we hierbij wel maken; in het geval COA-bewoners overlast plegen, is de kans ook automatisch groter dat overplaatsing opgelegd wordt. De samenhang van overlastgevend gedrag en plaatsingsbeleid komt in zekere zin ook terug in andere meningen van respondenten in de survey. Zo noemen zij ook nog de volgende factoren: het plaatsen van te veel overlastgevers/mensen met een kansarme aanvraag op enkele locaties, het toch in de opvang houden van COA-bewoners na overlastgevend gedrag, te weinig specifieke locaties voor overlastgevers en te veel alleenstaande mannen op één locatie.

Daarnaast blijkt uit de surveys en de interviews dat de lange duur van de asielprocedure volgens respondenten een voorname factor voor overlast en criminaliteit is. Het gevoel van uitzichtloosheid, frustratie en het ontwikkelen van psychische problemen lijkt dan een soort katalysator voor overlastgevend gedrag.

Ad b) Meerdere bronnen die op dezelfde landelijke factoren wijzen, maar in tegengestelde richting

Uit de interviews en de analyse van de IBIS-dossiers komt een duidelijk beeld naar voren dat het onderscheid tussen kansrijke en kansarme asielprocedure regelmatig leidt tot gevoelens van ongelijkheid en onrechtvaardigheid. Dit is een perspectief dat niet uit de survey naar voren komt; daarin wordt meer het overlastgevende/criminele accent bij de groep asielzoekers met een kansarme aanvraag gelegd in plaats van het ontwikkelen van dergelijke gevoelens.

Ad c) Een enkele bron die wijst op een of meerdere landelijke factoren

Vooraf in de survey worden meer gedetailleerde landelijke factoren genoemd die in de interviews of uit de analyse van IBIS-dossiers niet als zodanig naar voren komen.¹⁹ Wanneer we ons richten op de hiervoor nog niet aan bod gekomen, door respondenten genoemde factoren binnen de top-10, dan gaat het vooral om het niet kunnen werken (vanwege een ontbrekend bsn, het ontbreken van strenge/effectieve aanpak tegen overlastgevers, veiligelanders die te lang in de procedure/opvang zitten en de huidige politieke ontwikkelingen. In mindere mate worden ook nog landelijk opererende criminele netwerken en het tekort aan woningaanbod voor/doorstroom onder statushouders genoemd.

Eindnoten

1. Vanwege afronding van celpercentages tellen niet alle percentages op tot 100. Dit kan ook in andere tabellen voorkomen.
2. Ter herinnering: het gaat hierbij om de professionals van de politie, DTenV en VWN. Na analyse blijkt dat deze professionals op de gegeven antwoorden in het algemeen tamelijk eensluidende antwoorden geven, waarbij geen sprake is van significante verschillen. Vooraf is met de begeleidingscommissie besproken of deze instanties wel bij elkaar te voegen zijn, maar achteraf blijkt dus dat dit geen analysetechnische en inhoudelijke obstructies oplevert.
3. De significanties zijn bepaald aan de aan van de Z-toets, waarbij is gekeken naar significante afwijking ten opzichte van het gemiddelde van alle respondenten samen.
4. Het significantieniveau is $p < .05$.
5. De percentages 'nee' en 'weet ik niet' bedragen op deze vraag respectievelijk 9 en 31 procent voor crimineel gedrag van COA-bewoners en 8 en 24 procent voor overlastgevend gedrag.
6. Deze zaken zijn ook relevant voor de soortgelijke tabellen die voor de lokaal en individueel genoemde oorzaken zijn opgesteld.
7. Hoe vaak een factor dan genoemd moet worden, is variabel, maar in de regel volstaat een aantal van ongeveer dertig stuks.
8. Het percentage respondenten van de gemeente dat dit punt aanhaalt ligt op 19, tegenover 10 gemiddeld. Daarentegen geeft 2 procent van de COA-respondenten dit punt aan.
9. Het percentage respondenten van de gemeente dat dit punt aanhaalt ligt op 34, tegenover 54 gemiddeld. Daarentegen geeft 67 procent van de COA-respondenten dit punt aan.
10. Het percentage respondenten van de gemeente dat dit punt aanhaalt ligt op 23, tegenover 11 gemiddeld.
11. Het percentage COA-respondenten dat dit punt aanhaalt ligt op 18, tegenover 9 gemiddeld.
12. Zie bijvoorbeeld <https://nos.nl/artikel/2562235-gemeenten-zien-link-tussen-azc-protesten-en-asielbeleid-kabinet>; <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2563107-minister-uit-mark-over-azc-protesten-harde-toon-den-haag-slaat-neer-in-raadszalen>; <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/burgemeesters-landelijke-politici-wakkeren-onrust-aan>
13. Zie voor een uitgebreide toelichting <https://www.coa.nl/nl/opvang-asielzoekers-uit-veilige-landen>.
14. Zie ook <https://ind.nl/nl/asielprocedures-in-nederland#vereenvoudigde-asielprocedure>
15. Op de website van de Rijksoverheid wordt gesproken over mensen/asielzoekers met een kansarme aanvraag. Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/aanpak-overlastgevende-asielzoekers. Deze terminologie hanteren wij in het verdere verloop van de rapportage, de meningen/quotes van respondenten hiervan uitgezonderd.
16. We hebben hierbij niet gekeken naar de totale verblijfsduur in de opvang en de stand van de procedure. Deze factoren spelen naast overlast of criminaliteit een rol in het aantal overplaatsingen.
17. Ten tijde van het incident stond Syrië niet als veilig land geregistreerd.
18. Op het moment van schrijven geldt voor Syrië zowel een besluit- als een vertrekmoratorium. Zie zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-41702.html.
19. Overigens blijken de hierna genoemde punten in de interviews wel terug te komen, maar worden ze door de geïnterviewden niet als landelijke factoren benoemd.

6

Lokale factoren

In dit hoofdstuk komen de uit de onderzoeksactiviteiten te herleiden lokale factoren voor overlast en criminaliteit door COA-bewoners aan bod. Dit vindt op basis van de surveys, de interviews en de IBIS-analyse plaats.

6.1 Lokale factoren op basis van de surveys

Aan de respondenten is in de survey eveneens gevraagd of er lokale factoren voorkomen die leiden tot overlastgevend dan wel crimineel gedrag door COA-bewoners. In Tabel 6.1, op de volgende pagina, staat het resultaat van deze vraag, wederom opgedeeld naar de driedeling in organisaties.

Wat betreft de lokale factoren liggen de percentages onder respondenten die deze vraag hebben ingevuld en aangeven dat lokale factoren meespelen over het algemeen lager dan bij landelijke factoren. Wel komen binnen de driedeling in organisaties grotere verschillen in percentages voor. Vooral de mening van respondenten over de rol van lokale factoren op overlastgevend gedrag verschilt, waarbij COA-respondenten hier minder van overtuigd zijn dan de overige professionals. De respondenten van de gemeenten zitten hier qua mening tussenin.

Op het gebied van crimineel gedrag onder COA-bewoners zijn de meningen van respondenten tamelijk verdeeld of lokale factoren een rol spelen. Wat vooral opvalt, is het hoge percentage mensen dat dit niet weet.

Tabel 6.1 – Al dan niet lokale factoren voor overlast/criminaliteit door COA-bewoners (in *n* en %)

Zijn er landelijke factoren voor:	COA		Gemeente		Overige professionals	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Overlast						
<i>Ja</i>	50	34	58	52	37	77
<i>Nee</i>	48	32	16	14	2	4
<i>Weet ik niet</i>	51	34	38	34	9	19
Criminaliteit						
<i>Ja</i>	43	35	44	32	34	56
<i>Nee</i>	37	30	31	22	9	15
<i>Weet ik niet</i>	43	35	63	46	18	30

	Percentage significant hoger dan gemiddeld percentage van gehele populatie
	Percentage significant lager dan gemiddeld percentage van gehele populatie

Wanneer gekeken wordt naar respondenten die contact hebben met COA-bewoners, dan blijkt dat 78 van de 202 respondenten (39%) aangeven dat er lokale factoren meespelen bij crimineel gedrag. Voor overlastgevend gedrag geldt dat voor 88 van de 203 respondenten met contact (43%).¹ Ook deze percentages liggen lager dan voor landelijke factoren.

6.1.1 Inzoomen op genoemde lokale factoren

In Tabel 6.2 staan de voornaamste door de respondenten genoemde en gehercodeerde lokale factoren voor crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners. Bij de volgorde van veel- naar mindergenoemde factoren was het thema criminaliteit in de tabel de referentie. Ook hier worden de tien meest genoemde factoren vermeld.²

Tabel 6.2 – Top-10 meest genoemde lokale factoren voor overlast/criminaliteit door COA-bewoners (in n en %)

Genoemde lokale factoren	Genoemd als factor voor criminaliteit (n=145)		Genoemd als factor voor overlast (n=138)	
	n	%	n	%
(Verveling vanwege) geen dagbesteding/niet kunnen werken	30	21%	19	14%
Groepsdruk en -dynamiek (bv criminele netwerken)	24	17%	16	12%
Gebrek aan culturele/psychische/geneeskundige/verslavingszorg/traumabehandeling	24	17%	23	17%
Concentratie COA-bewoners met een kansarme aanvraag/alleenstaande mannen/groepen jongeren	16	11%	22	16%
Omgeving: vlakbij stad(scentrum)/winkels, nodigt uit tot crimineel gedrag	15	10%	9	7%
Niet strikt handhaven op/lastig afdwingen van huisregels	12	8%	8	6%
Omgeving: dicht bij criminele activiteiten	11	8%	3	2%
Slechte staat van/povere opvang	8	6%	12	9%
Te veel COA-bewoners (naar gemeentegrootte)	7	5%	10	7%
Omgeving, niet nader gespecificeerd	6	4%	7	5%

De lokale factoren die voor crimineel gedrag door COA-bewoners het meest genoemd worden, worden in meer of mindere mate ook voor overlastgevend gedrag aangehaald, behalve logischerwijs bij de genoemde factor 'omgeving: dicht bij criminele activiteiten'. Verveling, gebrek aan ondersteuning en dynamiek in bij elkaar gezette groepen zijn de meest genoemde factoren voor overlastgevend en crimineel gedrag.

Voor de factoren die in voldoende mate genoemd werden, is het mogelijk om in een verdiepende analyse te bepalen of bepaalde organisaties (opgedeeld naar COA, gemeente en overige professionals) deze meer of minder

vaak dan gemiddeld noemen. Uit deze analyse blijkt dat voor de lokale factoren geen significante verschillen tussen de drie groepen respondenten voorkomen.

6.1.2 Overlap tussen buiten en binnen

Aan de respondenten is gevraagd of COA-bewoners die buiten de opvanglocatie overlastgevend/crimineel gedrag vertonen dit ook binnen de opvanglocatie veroorzaken. Dit levert het volgende overzicht op.

Tabel 6.3 – Mate van overlap tussen overlast/criminaliteit van COA-bewoners buiten en binnen de opvanglocatie (in *n* en %)

Veroorzaken COA-bewoner zowel buiten als binnen de opvanglocatie overlast/criminaliteit?	COA		Gemeente		Overige professionals	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Overlast						
<i>Ja</i>	97	79	63	64	45	85
<i>Nee</i>	26	21	36	36	8	15
Criminaliteit						
<i>Ja</i>	66	64	44	44	36	77
<i>Nee</i>	37	36	55	56	11	23

	Percentage significant hoger dan gemiddeld percentage van gehele populatie
	Percentage significant lager dan gemiddeld percentage van gehele populatie

In het algemeen wijst Tabel 6.3 op een aanzienlijk deel van de respondenten dat van mening is dat overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners buiten de opvanglocatie zich ook binnen manifesteert. Juist de respondenten van de gemeenten wijken enigszins af van deze mening, met name wat betreft crimineel gedrag.

Wanneer gekeken wordt naar respondenten die contact hebben met COA-bewoners, dan blijkt dat 106 van de 220 respondenten (65 procent) aangeven dat COA-bewoners die buiten criminaliteit plegen dit ook binnen

de opvanglocatie doen. Voor overlastgevend gedrag geldt dat voor 150 van de 188 respondenten met contact (80 procent).³

6.2 Lokale factoren op basis van interviews

Vanuit de interviews komt een breed palet aan lokale factoren naar voren dat kan bijdragen aan crimineel en/of overlastgevend gedrag van COA-bewoners buiten de opvang. We beschrijven de belangrijkste factoren die in de vele gesprekken zijn genoemd.

Professionals verwijzen naar de specifieke geschiedenis van opvanglocaties die mede bepalen hoe omwonenden en professionals de overlast en criminaliteit ervaren. Zo relateert een ambtenaar (lokaal) de huidige overlast en criminaliteit vanuit de COA-opvang door er op te wijzen dat op de locatie dertig jaar eerder COA-bewoners werden opgevangen en er nadien honderden ‘zeer moeilijk opvoedbare jongeren’ werden gehuisvest, om vervolgens weer COA-bewoners te huisvesten. Vooral tijdens de huisvesting van de zeer moeilijk opvoedbare jongeren kwam de politie met regelmaat op de locatie. Vanuit deze ervaringen, zo stellen de ambtenaren, maakten omwonenden zich weliswaar wat zorgen maar waren zij op voorhand niet heel negatief tegenover de komst van het azc (RGP16, RGP17).

Het belang van de specifieke geschiedenis van een locatie in relatie tot factoren zoals stress die gerelateerd worden aan overlast en criminaliteit, wordt ook prominent zichtbaar in de locaties die voorheen een militaire bestemming hadden. Drie jongvolwassen vrouwen geven aan de start van het gesprek onmiddellijk aan dat ze door de stress die zij in de asielprocedure ervaren jaren ouder zijn geworden. Een van die stressbepalende factoren is onlosmakelijk verbonden met de ligging en de geschiedenis van de opvanglocatie:

“We zitten hier op een militair kamp. Vliegtuigen komen voorbij, we horen geknal. Dat zorgt voor stress en daardoor denken we weer terug aan toen, aan alle trauma’s, aan de oorlog.” (RCB24, RCB25, RCB26).

Daarentegen kunnen juist ook positieve ontwikkelingen samengaan met sommige locaties. In een van de COA-opvanglocaties is er een werkgelegenheidsinitiatief ontstaan tussen een lokale ondernemer en de opvanglo-

catie, waarbij het COA een beperkt aantal COA-bewoners voordraagt als potentiële werknemers die vervolgens na het gesprek met de ondernemer betaald aan het werk gaan. De ondernemer in kwestie reflecteert op een positieve manier op deze situatie:

“Het werk wordt gedaan en klanten en personeel zijn laaiend enthousiast. Het is altijd gezellig en ze krijgen inburgering mee. Ik had werk en dat moest opgevuld worden. De Nederlander zit niet te springen om dit soort inpakwerk te doen. Deze jongens uit het azc willen graag aan het werk. Menigeen heeft er vast een mening over en dat leg ik naast me neer. [...] Mensen moeten het niet zien als een probleem, het is nu eenmaal zo. Maar het is ook een kans. Het is mooi als je die mensen kunt helpen naar iets toe.” (RP11)

Dergelijke lokale initiatieven zijn erg belangrijk, niet in de laatste plaats omdat ze een waardevolle invulling aan de dag geven en ook zin geven aan het leven van de COA-bewoners.

Professionals spreken ook regelmatig over het belang van de ligging van de COA-opvanglocaties in relatie tot ervaringen met overlast en criminaliteit buiten de opvang. Er zitten verschillende dimensies aan deze ligging die soms de risico's op criminaliteit en overlast buiten de locatie lijken te beperken en soms juist deze risico's lijken te vergroten. Een dimensie richt zich op de mate van isolement van de COA-locatie: sommige opvangmodaliteiten liggen midden in woonwijken, dorpen of steden waar andere locaties buiten de bewoonde wereld liggen. De specifieke ligging heeft verschillende implicaties. Allereerst bestaat er een relatie tussen de ligging en de afstand en toegang tot voorzieningen zoals openbaar vervoer, winkels, uitgaansgelegenheden en publieke ruimtes. Naarmate dergelijke voorzieningen op grotere afstand liggen zijn COA-bewoners meer aangewezen op de voorzieningen op de COA-locatie. De aanwezigheid (of vooral afwezigheid) van winkels creëert een (soms deels illegale) markt rondom de COA-locatie waar vraag en aanbod elkaar vinden. Zo vertelt een man van middelbare leeftijd die als bewoner in een COA-locatie op een uur lopen van 'voorzieningen' verblijft:

“We can buy mobiles here for 50 euro instead of the regular mobile. It is a stolen mobile, also the headphones. They sell it in on the WhatsApp group. COA does know, but I do not know why do not have action against this. They need a proof. That’s impossible with a mobile. [...] They sell alcohol and drugs and imagine a drunk man, he is going to be crazy, makes a fight ... One of the groups buying and selling of all different kind of things. Stuff from the Action, he has a bike, goes to [city], he buys from 4 euro and sells for the 6 euros....it is very useful especially selling in [name] camp” (RCB16).

De bewoner benadrukt het gemak waarmee bewoners via deze (deels) illegale handel ook aan drugs en andere verdovende middelen komen. Anderen geven aan dat het bij een dergelijke online markt niet alleen om goederen als telefoons, alcohol en drugs gaat maar om allerlei andere zaken: van goedkope kleding tot levensmiddelen. Deze specifieke COA-locatie ligt op ongeveer vijf kilometer afstand van een dorp en is slechts met een fiets of lopend vanuit de locatie bereikbaar. Navraag leert dat het management van het COA op de hoogte is van deze lokale WhatsAppgroep. Het aanbod van goederen komt hier samen met de behoefte en de vraag vanuit de COA-bewoners, in combinatie met hun bescheiden financiële middelen. De herkomst van deze producten is divers en onduidelijk: van tweedehands gekochte spullen die via de WhatsAppgroep vervolgens weer worden doorverkocht aan andere COA-bewoners die niet weg kunnen tot producten die binnen of buiten de COA-locatie worden gestolen om vervolgens weer te koop te worden aangeboden.

COA-bewoners verwijzen vaker naar de kansloosheid van de asielaanvraag van sommige COA-bewoners of naar het gebrek aan begrip voor hun situatie als ze verbaal of fysiek agressief worden naar anderen binnen de COA-opvang. Dergelijke constatering en rationalisaties kunnen overlastgevend of crimineel gedrag legitimeren en faciliteren of vergemakkelijken (Sykes & Matza, 1957).

Een enkele professional beschrijft hoe sommige COA-bewoners zich schuldig maken aan zwaardere vormen van criminaliteit dan louter vermogenscriminaliteit. Zo belicht een professional, werkzaam in de gezondheidszorg (landelijk), een groep COA-bewoners die uit beeld wil blijven van de hulpverlening omdat zij zich met hele andere zaken dan asiel op de COA-locaties bezighouden:

“Die mensen willen onder de radar blijven, zetten handeltjes op, mensenhandel. Dat is mijns inziens de gevaarlijkste groep en maken ook veel slachtoffers en hebben criminele connecties. Blijven zoveel mogelijk onder de radar, maar zitten wel in asielprocedure en hebben Europese connecties met criminele groepen. Ze zitten zeker op COA-locaties, heb het gevoel dat ze ook soms erbuiten zitten maar daar heb ik geen zicht op. Echt georganiseerd haast.”(RGPo8)

Niet alleen beschrijven sommige professionals en COA-bewoners een lokale markt waarop criminele COA-bewoners hun producten kunnen aanbieden en signaleren sommige professionals ernstigere vormen van criminaliteit, ook hebben zij (professionals en COA-bewoners) het idee dat er nauwelijks strafrechtelijke reacties op het criminele gedrag van COA-bewoners volgen.⁴ Sommigen stellen dat de organisaties die hier iets mee moeten, zoals het COA als signaleerder en de politie als handhavings- en opsporingsinstantie, zich kenmerken in handelingsverlegenheid. De professional werkzaam in de gezondheidszorg (landelijk) geeft zijn visie op de handelingsverlegenheid van sommige organisaties:

“Soms geef ik een naam door, dan heb ik al op internet gezien dat ze op een lijst staan en dan laat ik zien dat ze Nederland niet mogen binnenkomen. En dat ze zeggen ‘je moet niet bij ons zijn’. Zelfs AVIM en landelijk, er wordt niks gedaan. Dat is heel frustrerend. Het enige wat ik kan doen is deze persoon ergens doorschuiven in een heel sober plekje in Nederland. [...] Toen ik dit dossier uiteindelijk opendeed bleek dat hij ook bij COA mensen had bedreigd, kamers had verbouwd. Hij was ook in contact met een psychiater in Amsterdam. Je merkt dan handelingsverlegenheid bij grote organisaties zoals het COA, die niet weten wat ze moeten doen. Dat bedoel ik met het wegstijgen, het is eigenlijk handelingsverlegenheid. [...] het is veel meer de verantwoordelijkheid die ze niet pakken. Mensen durven hun vingers er niet aan te branden. Die handelingsverlegenheid. Maar met name het doorpakbeleid loop ik regelmatig op vast. Dat je dan uiteindelijk alleen staat met de huisarts en POH-GGZ.” (RGPo8)

Ook andere professionals wijzen naast de handelingsverlegenheid op de als (te) beperkt ervaren consequenties van het overlastgevende en criminele gedrag voor de COA-bewoners. Daarmee zijn de sancties in hun ogen ook te weinig afschrikwekkend. De eerder aangehaalde COA-bewoner (RCB09), die vooral wijst naar Noord-Afrikaanse COA-bewoners als overlastgevers en daders, stelt dat deze COA-bewoners ook geen gevolgen van hun gedrag ondervinden. In zijn woorden kunnen deze COA-bewoners zich veelal niet identificeren waardoor de politie weinig kan. Ze hebben geen inkomsten en kunnen daardoor geen boetes betalen en ze worden evenmin naar een detentiecentrum gestuurd, want ze zijn evenmin uitzetbaar. Hij stelt dat andere bewoners van de opvanglocatie bang zijn voor deze groep en dat zij het moeilijk vinden om diefstal vanuit deze groep te melden omdat ze zich niet beschermd voelen door het COA. Een professional, werkzaam in het recht (landelijk), stelt dat hij weliswaar niet gespecialiseerd is in het strafrecht maar dat hij het beeld van beperkte strafrechtelijke sancties wel herkent. “De groep overlastgevers met delicten als winkeldiefstal en inbraak komt niet snel in een PI voor strafrechtelijke vrijheidsbeneming [...] Winkeldiefstallen komen niet snel bij kantonrechter” (RGP19). Ook een professional, werkzaam in de eerstelijnsgezondheidszorg (lokaal) die naast een reguliere praktijk ook op een azc werkt, reflecteert op de overlastgevende of criminele COA-bewoners die in de htl Hoogeveen geplaatst worden, van waaruit de COA-bewoners zelf weer kunnen vertrekken “en sommigen doen dat ook”.

“Mensen gaan een week in de htl zitten, laten zich uitschrijven. [...] Wat je ziet is dat ze na een tijdje, week of twee, denken het is koud en nat en toch weer de trein pakken naar Ter Apel. Als ze er daar aankomen dan is de regeling dat ze direct naar de htl teruggestuurd worden om de straf weer uit te zitten. Ze moeten de straf dus wel uitzitten [...] Het punt is, ze komen niet in de strafrechtelijke keten terecht.” (RGP10)

Bovenstaande verhalen en incidenten die gereconstrueerd worden in een interviewsetting waarin professionals en COA-bewoners expliciet gevraagd wordt naar het duiden van criminaliteit gepleegd door COA-bewoners gaat onherroepelijk samen met een zekere uitvergroting van deze criminali-

teit en overlast. In een van de door ons geselecteerde locaties waar het op basis van de door COA geregistreerde incidenten rustig zou moeten zijn, bleek dat ook in lijn met de bevindingen van de daar werkzame professionals. Zij constateerden dat er niet of nauwelijks sprake was van overlast of criminaliteit binnen en buiten de COA-locatie. Wel verwezen ze allemaal naar een lokale supermarkt op loopafstand van de opvanglocatie waar COA-bewoners spullen zouden stelen. Van woonbegeleider, beveiligers, NT2 docent tot locatiemanager, allemaal kwamen ze desgevraagd en na enig nadenken met een enkele fietsendiefstal, maar vooral met winkeldiefstal naar voren. We hebben ook gesproken met desbetreffende ondernemer en hij vertelt hoe ze af en toe geconfronteerd worden met vooral jongere COA-bewoners die spullen meenemen. Zijn grootste belang is dat deze jongeren zo snel mogelijk het filiaal verlaten om zo weinig mogelijk overlast voor personeel en klanten in de winkel te creëren. Aangifte doet hij maar zelden. "Voor ons is aangifte heel tijdrovend. Je moet dan twee soms zelf drie personen erbij zetten, 30-45 minuten wachten op de politie met twee of drie man. Dus dat is niet te doen..." (RCP28). Het zijn wel zaken die besproken worden in een lokale overlegstructuur waarin ondernemers, de gemeente, politie en de locatiemanager van de COA-opvang vertegenwoordigd zijn.

Geen aangifte doen van diefstal is een pragmatische oplossing die bestaat naast andere pragmatische antwoorden zoals de eerder al kort geconstateerde handelingsverlegenheid bij sommige professionals die werken in de opvanglocaties. Een voorbeeld dat herhaaldelijk terugkomt in de gesprekken met professionals is de aanwezigheid van dure fatbikes of andere dure artikelen bij sommige COA-bewoners. Ook binnen het COA wordt hierover gesproken. Een professional van het COA (landelijk), zegt hierover:

"Een azc is voor handelaren een uitzetmarkt. De gestolen handel komt bij een persoon en die verkoopt op locatie. Dat gebeurt altijd uit het zicht. Ineens zie je een bewoner met hele dure kleding of een fatbike, niet pluisgevoel, klopt niet helemaal. Belangrijk om gesprek aan te gaan wat je ziet, wat de verdenking is en hoe ze eraan zijn gekomen. Geen strik er omheen, ze moeten weten dat ze in beeld zijn. De vervolgvraag is belangrijk: heb je het vrijwillig gedaan of onder

druk? Vaak is de heler namelijk onder druk gezet door bijvoorbeeld mensenhandelaar/smokkelaar, moet schuld inlossen en moet geld verdienen om dat te kunnen doen. Belangrijk om deze signalen te delen om zo het netwerk op de kaart te krijgen. Dat gebeurt veel meer dan dat we denken.” (RGP16).

De strategie om het gesprek met de COA-bewoners in kwestie over de plotseling aanwezige dure spullen aan te gaan, lijkt zinvol maar is niet wat we frequent teruggehoord hebben in de gesprekken met de professionals die werkzaam zijn op de locatie. Zo vertelt een beveiligder op één van de door ons gezochte locaties dat hij zich af en toe wel afvroeg hoe mensen de dure kleding en dure spullen die ze bezitten kunnen bekostigen. Vragen aan deze beveiligder van een COA-bewoner over een niet goed functionerende fatbike die voor 800 euro op Marktplaats was gekocht, levert geen gesprek op over de investering van dit bedrag, maar resulteert in de opmerking “dat is dom want nu heb je geen garantie”. Een professional die weer in een andere COA-locatie werkt, antwoordt op onze vraag naar haar bekendheid met overlast en criminaliteit buiten de opvang:

“Vanuit mijn werk heb ik er geen zicht op. Natuurlijk wel wat je hier ziet. Hé, fatbikes! Ineens hebben heel veel bewoners een fatbike. Hoe doen ze dat? Ze kunnen in land van herkomst spaargeld hebben, dat kan, maar ze wonen hier heel klein. Ik heb daar verder geen oordeel over. Dat is mijn taak niet.” (RPo7)

Professionals zien veel maar in tegenstelling tot wat de eerder geciteerde beleidsmaker (RGP16) signaleert en voor ogen heeft, lijkt er (nog) geen cultuur van bespreken of aanspreken op de COA-opvanglocaties in opmerkelijke situaties zoals hierboven te bestaan. COA-bewoners kunnen uiteraard ook beschikken over eigen vermogen of een eigen inkomen. Toch vragen veel professionals zich wel hardop af waar COA-bewoners het een en ander van kunnen realiseren als zij € 14,87 leefgeld en maximaal € 58,24 per persoon per week krijgen.⁵

Een COA-bewoonster legt uit hoe haar ervaringen met de geringe sancties op overlastgevend en crimineel gedrag een bijdrage leveren aan haar sterke gevoel van onveiligheid in de opvanglocatie:

“Specially not at night. Security is so fast, but still bad things do not need more than five seconds. People hit on me, think they have the right to talk to me in a certain way, touch me and even get my laundry out of the washing machine. I cannot leave the washing machine, because then I lose my stuff. There are so many people and you should be aware all the time. 80% is the same group that causes problems in and outside the camp. What we need is a better profile screening in the Netherlands and the COA should not be that forgiving. The consequences are not serious. One night away or even in jail is not gonna make a change.” (RCB17)

Zij constateert met anderen dat een nacht op een politiecel niet als een serieuze straf wordt ervaren. “Een politiecel heb je voor jezelf en een kamer op een COA-locatie moet je delen”, zoals een andere COA-bewoners het omschrijft.

COA-medewerkers zoals woonbegeleiders en casemanagers geven aan dat er allerlei zaken goed zijn, maar dat ze als het gaat om de overlastgevende of criminele COA-bewoners “eigenlijk heel machteloos zijn”. Zo is het met de overbezetting van de COA-opvanglocaties maar beperkt mogelijk om de ‘lastige overlastgevende COA-bewoner’ (tijdelijk) over te plaatsen naar een plek waar deze persoon beter kan gedijen en voor minder turbulentie zorgt. Deze COA-medewerkers ervaren een (te) beperkt sanctiebeleid dat niet veel verder gaat dan financiële consequenties zoals korting van het weekgeld, locatieverboden en time outs. Naar hun idee zijn voor een overplaatsing van een overlastgevende of criminele COA-bewoner naar de htl Hoogeveen uren aan administratieve taken nodig om alles goed in te vullen, om vervolgens te moeten constateren dat de COA-bewoner heeft afgezien van de htl. Hiertegenover staat dat plaatsing op de htl een zware maatregel is die ook in het belang van de bewoners om een goede motivering en tijdrovende maar noodzakelijke verslaglegging vraagt.⁶

Een belangrijke lokale factor die door veel professionals naar voren wordt geschoven als een risico op overlast en criminaliteit betreft anonimiteit. Deze factor is nauw verbonden met aspecten die samengaan met de eerder beschreven handelingsverlegenheid bij sommige professionals, zoals het wegstijven bij ongemakkelijke of onduidelijke situaties. De centrale gedachte hierbij is dat naarmate de COA-bewoners zich anoniemer

voelen, het voor hen ook gemakkelijker wordt om overlast en criminaliteit te plegen. Aan deze anonimiteit zitten verschillende kanten. Veel professionals verwijzen in deze context naar de sociale bindingen van COA-bewoners met mensen in en buiten de opvanglocatie. COA-bewoners kunnen lokale bindingen ontwikkelen met lokaal werkzame professionals en vrijwilligers, maar ook met vrijwilligers en bewoners in de omgeving waar de opvanglocatie is gehuisvest. Het zijn deze bindingen met anderen die maken dat COA-bewoners zich gewaardeerd en gezien voelen en als zodanig kunnen bijdragen aan het voorkomen van overlastgevend en crimineel gedrag binnen en buiten de opvanglocaties. Eerder beschreven we hoe De Boom et al. (2008) sociale bindingen en daarmee de toegang tot informele ondersteuning vanuit deze sociale netwerken een bijdrage kan leveren aan het voorkomen dat mensen in de criminaliteit belanden. Het ging in deze onderzoeken vooral om steun van de migrantengemeenschappen, steun van familieleden en vrienden met een gedeelde herkomst. Voor veel COA-bewoners ontbreekt het juist aan deze gevestigde netwerken van familie en vrienden die ook de (im)materiële mogelijkheden hebben om te ondersteunen. Zij zijn lokaal voor steun aangewezen op professionals, vrijwilligers, bewoners en andere COA-bewoners. Naarmate deze contacten schraler en onpersoonlijker zijn of zelfs ontbreken, neemt de anonimiteit toe en wordt het gemakkelijker overlastgevend of crimineel gedrag te laten zien. Het veelvuldig wisselen van opvanglocatie speelt hier voor de COA-bewoner dan ook op een negatieve manier op in omdat het eenvoudigweg gecompliceerder wordt om waardevolle verbindingen op te bouwen.

De al eerder aangehaalde ligging van een COA-locatie is volgens een enkeling ook van invloed op de aanwezigheid van vrijwilligers. Naarmate een COA-locatie verder weg ligt van een dorp of stad belemmert dit ook de komst van vrijwilligers en minder vrijwilligers gaat veelal ook samen met minder activiteiten in het kader van dagbesteding worden georganiseerd (RGP16). Hierdoor is de COA-bewoner meer op zichzelf aangewezen, is er minder binding met de omgeving en, zoals we dit eerder hebben beschreven, draagt dit bij aan een zekere mate van anonimiteit waardoor de drempel om overlast of criminaliteit te plegen lager ligt. Een locatiemanager (RCP43) stelt dat op een locatie de nodige creativiteit en activiteiten ontwikkeld moeten worden omdat mensen zich anders gaan vervelen en

dit frustratie versterkt en op die manier bijdraagt aan overlastgevend gedrag. Vrijwilligers spelen met hun aanwezigheid en de door hen georganiseerde activiteiten een belangrijk rol in het voorkomen en tegengaan van verveling en daarmee ook het voorkomen van overlastgeven en crimineel gedrag.

Sommige professionals wijzen ook op de tussen de risico's op overlast en criminaliteit in relatie tot grootschaligheid en anonimiteit.⁷ Een lokale beveiligingsmedewerker zegt: "de huisregels zijn overal hetzelfde, dat is één lijn. Maar in grote locaties zoals [namen COA-locaties] is er meer anonimiteit. Is er meer ruimte om iets te doen. Hier zitten we er bovenop" (RP08). Een professional, werkzaam voor het COA (lokaal) in een kleinschalige COA-locatie, wijst op de voordelen van veel contact en bindingen ook voor mensen die in omgeving van een COA-locatie wonen:

"Wij werken veel met vrijwilligers, ook de burgemeester laat zijn neus hier zien... We zitten midden in een woonwijk... [De COA-locatie] leeft op een positieve manier, de kerken, vanuit het dorp. Spullen voor de kinderen en tijdens burendag een open dag. Laagdrempelig binnenlopen... Als er dan geluidsoverlast is, dan komen mensen makkelijk binnen. Het [overlast] gaat geen eigen leven leiden. Bewoners zijn goed bij de start betrokken." (RP07)

Andere professionals stellen dat COA-bewoners in een minder anonieme omgeving zich gemakkelijker kunnen laten zien en geen overlast of criminaliteit nodig hebben om voor de omgeving zichtbaar te worden. Impliciet ligt hier de gedachte achter dat COA-bewoners overlast en criminaliteit plegen om gezien te worden.

Anonimiteit hangt volgens respondenten ook samen met de werkhouding van professionals en hun opstelling naar de COA-bewoners woonachtig in de opvanglocatie. Eerder beschreven we al de neiging van sommige professionals om weg te kijken in ongebruikelijke situaties (bijvoorbeeld de plotselinge aanwezigheid van dure producten) waarin een gesprek tussen personeel en de asielzoeker voor de hand liggend zou zijn. Zoeken professionals zoals casemanagers en woonbegeleiders actief en intensief contact met de COA-bewoners of creëren zij juist afstand tot de COA-bewoners door hen zo weinig mogelijk te zien en te spreken en zelf zoveel mogelijk met administratieve zaken bezig te zijn? Een bepaalde werkhouding kan

het resultaat zijn van persoonlijke voorkeuren maar kan ook ingegeven worden door werkdruk. Een hoge werkdruk kan er toe leiden dat medewerkers aanmerkelijk minder tijd in contacten met COA-bewoners kunnen investeren. Ook een goede onderlinge band binnen het team dat op een locatie werkt, is belangrijk. Een slecht functionerend en samenwerkend team zorgt voor onrust onder de bewoners op het terrein en kan aanleiding geven tot overlastgevend gedrag, aldus een van de woonbegeleiders (RCP14). Een huismeester (RCP52) legt uit:

“Als ze bij de één alles gedaan krijgen en de ander stelt grenzen, dan ga je bij de laatste incidenten krijgen. Dat gaat escaleren, omdat niet iedereen dezelfde grenzen hanteert. ... Er zijn twee collega's, als bewoners iets willen regelen gaan ze daarheen. Maar ook niet voor iedereen, voor de een wel en de ander niet. Dat leidt ook tot scheve gezichten. Bewoners krijgen shopgedrag. Leidt ook tot frustraties [in het team] onderling.”

De verschillende invullingen die aan COA-locaties kan worden gegeven, geven niet alleen een specifieke eigenheid of *couleur locale* aan de locatie maar kunnen volgens een enkeling ook leiden tot frustratie en daarmee indirect bijdragen aan stress bij de COA-bewoners. In de woorden van een professional:

“Sommige locaties hebben een shisha lounge. Op deze locatie zie ik dat niet voor me, als ik dat hier ga doen dan wordt de brandweer gek en de omwonenden ook. Verschillen tussen locaties dragen ook bij aan frustraties van bewoners. Een lastige keus. Aan de ene kant wordt landelijk door het COA gezegd dat je een beetje kleur aan je eigen locatie mag geven, maar aan de andere kant kunnen die verschillen een bijdrage leveren aan overlastgevend gedrag. ‘Ja, maar daar mocht of kon dat wel!’” (RCP43)

Samenvattend

Er zijn veel zaken die kunnen bijdragen aan stress en frustratie en daarmee mogelijkwerwijs ook een bijdrage leveren aan overlast en crimineel gedrag buit de COA-opvang. Naast lokale verschillen in de voorzieningen die in en COA-locatie aanwezig zijn, spelen hier ook allerlei andere zaken rondom het dagelijkse leven op een COA-locatie een rol, factoren die samenhan-

gen met het verloop van de asielprocedure en factoren die verbonden zijn met de sociale omgeving (familie, gezin, vrienden) van de COA-bewoner die veelal letterlijk op grote afstand zit.

In deze beschrijving van factoren die volgens de professionals en de COA-bewoners een rol spelen op het lokale niveau zijn we vooral ingegaan op de impact van de specifieke geschiedenis en bestemming van een locatie op de huidige lokale situatie en allerlei andere factoren die van doen hebben met de ligging van specifieke locaties en de onderlinge verschillen tussen COA-opvanglocaties. Zoals de afstand tot winkels en andere voorzieningen in nabijgelegen dorpen en steden of in de opvanglocatie naast het ontstaan van een lokale digitale markt voor en door COA-bewoners die deels gevoed wordt met illegitiem verkregen goederen. Daarnaast zijn we ingegaan op het beeld dat zowel bij een deel van de professionals als bij veel COA-bewoners bestaat dat overlast of crimineel handelen slechts beperkte reacties vanuit COA als ook vanuit het strafrecht oproept, mede ook omdat het niet vanzelfsprekend is dat ondernemers aangifte doen van elke diefstal. Hierbij speelt ook mee dat bewoners van een opvanglocatie zich vaak onveilig voelen en het idee hebben hierin niet goed door COA gehoord te worden. Een andere consequentie is dat een deel van de COA-bewoners die verantwoordelijk wordt gehouden voor de overlast en criminaliteit het idee hebben dat ze met veel weg kunnen komen. Dergelijke beelden, zo constateren we ook, spelen ook in een context waarin diefstal en inbraken geen onmiddellijke prioriteit bij politie en OM lijken te hebben en de mogelijkheden om COA-bewoners op een goede manier te herplaatsen door het geringe aantal plekken in de asielopvang ook beperkt zijn. Tot slot zijn we ingegaan op de betekenis van anonimiteit en het gebrek aan betekenisvolle sociale bindingen met professionals en andere (goedwillende) COA-bewoners die ook het overlastgevend en crimineel handelen ten positieve kunnen keren.

6.3 Lokale factoren op basis van de IBIS-dossiers

Op basis van de informatie uit de IBIS-dossiers hebben wij een aantal lokale factoren geïdentificeerd. In deze paragraaf tekenen wij de bevindingen op uit de kwantitatieve (N=220) en kwalitatieve analyse (N=20) van de dossiers van COA-bewoners met antecedenten (MA-groep) en COA-bewoners

zonder antecedenten (ZA-groep). In de blauwe kaders beschrijven we situaties waar de onderzoekssubjecten in de kwalitatieve analyse mee te maken hebben gekregen. In eigen woorden schetsen we hoe een samenspel van factoren in de praktijk tot uiting is gekomen.

Samenleven

Binnen de lokale context van de opvang komen vele aspecten samen. De professionals die er werken, de bewoners die er leven, de aangeboden activiteiten, de fysieke inrichting van het gebouw en de kamers, de omgeving waarin de opvang zich bevindt, de faciliteiten en de aangeboden voorzieningen en activiteiten. Het samenleven en -werken binnen deze context gaat dikwijls gepaard met de nodige spanningen en conflicten, aangewakkerd door de onzekerheid van de asielprocedure, zo blijkt uit de dossiers. Een ogenschijnlijk onschuldige miscommunicatie of irritatie kan zo gemakkelijk escaleren, zoals bij MA2. MA2 was schoenen kwijt en vermoedde dat een medebewoner deze had gestolen. Het was niet de eerste keer dat dit gebeurde, waardoor MA2 zeer geagiteerd en opgefokt op zoek ging naar de desbetreffende bewoner. Een COA-medewerker moest tussenbeide komen. Na een tijdje komen ze samen tot de conclusie dat medebewoner de avond ervoor samen met MA2 op zijn kamer was en schoenen heeft geleend om terug naar zijn eigen kamer te lopen. Het incident is in IBIS geregistreerd als 'Aggressie en geweld op persoon - verbaal'.

De frustraties limiteren zich niet tot de MA-groep, ook de ZA-groep is (al dan niet in mindere mate) betrokken bij incidenten op locaties ontstaan door irritaties tussen kamergenoten. Irritaties onder kamergenoten kunnen al ontstaan door het (niet) doen van schoonmaaktaken of ernstigere verdenkingen. Op zijn nieuwe locatie kan ZA5 het niet vinden met een kamergenoot. ZA5 heeft sterk het vermoeden dat de kamergenoot steelt en wil hem zo min mogelijk bij zijn spullen in de buurt laten komen. In beschonken toestand doet ZA5 de deur van de kamer op slot, weigert de kamergenoot binnen te laten en bedreigt hem. Na ingrijpen van COA-personeel wordt de deur opengedaan en blijft het verder rustig tussen de twee kamergenoten. De kamergenoot kan zich er de dag erna niets van herinneren en geeft toe een alcoholprobleem te hebben. Het lijkt een geïsoleerd incident, maar illustreert de onderlinge frustraties en spanningen die kunnen ontstaan wanneer onbekenden met ieder hun eigen rugzak uit verschil-

lende landen op een kamer worden geplaatst. Enerzijds vragen bewoners aan het COA om te interveniëren; zij voelen zich machteloos in hun kamer met onbekenden. Anderzijds begrijpen ze soms niet waarom COA ingrijpt bij een, in hun ogen, situatie tussen kamergenoten. Vanuit de IBIS dossiers kunnen we niet stellen dat dergelijke irritaties onderling ook buiten de opvang hebben geleid tot incidenten. Ook spanningen tussen bepaalde bevolkingsgroepen vanuit het thuisland kunnen daar een rol in spelen.

De opvang als afzetmarkt

Het samenleven met velen biedt naast frustraties ook mogelijkheden voor bewoners om geld te verdienen. Op de locaties verhandelen bewoners allerhande spullen onderling. Niet alleen drugs of andere verdovende middelen, maar ook producten die voorzien in de basisbehoeften van bewoners worden illegaal verhandeld. Daarbij is het van belang dat de handel onopgemerkt blijft bij medewerkers. Na een periode is het COA-personeel via andere bewoners gewezen op een illegale handel van MA10. MA10 is minderjarig, vervent drugsgebruiker en heeft veel (criminele) contacten buiten de opvang. Zo komt MA10 op structurele basis in aanraking met (jong)volwassenen in het drugscircuit. Uiteindelijk is MA10 zelf ook aan het dealen geraakt. De opvanglocatie is onderdeel van de afzetmarkt geworden. Naast drugs verkoopt MA10 ook horloges en fietsen, vermoedelijk illegaal verkregen.

Binnen of buiten het zicht van COA

In het algemeen valt het op dat een ‘verzuim meldplicht’ lang niet altijd wordt opgevolgd door een maatregel of gesprek, bij beide groepen niet. Hier is althans niets over geregistreerd. Wat betreft het registreren lijkt een verschil te zitten tussen de locatie waar geregistreerd wordt en of de persoon minderjarig is of niet. Daarnaast verschillen de dossiers van (alleenstaande) minderjarigen ten opzichte van volwassenen. Doorgaans zijn de dossiers van de minderjarigen omvangrijker ten opzichte van de volwassen dossiers.

Op het moment dat bewoners zich manifesteren via (herhaald) grensoverschrijdend gedrag, richten medewerkers hun aandacht op de escalatie. De overige tijd moet verdeeld worden over de rest van de caseload. Tegelijkertijd laat de analyse ook zien dat COA-personeel een zware en soms tegenstrijdige rol heeft: zij fungeren naast opvangverlener ook onge-

wild als hulpverlener en handhaver. In de dossiers van de MA-groep, zoals bij MA1, wordt zichtbaar hoe het begeleiden en corrigeren van bewoners met structureel overlastgevend gedrag een groot beslag legt op tijd en capaciteit. Zij zijn daarbij gevonden aan de handhavingsmaatregelen die het COA biedt. Ondanks herhaalde dreigementen, incidenten en correctiegesprekken wordt deze groep langdurig opgevangen, wat een forse belasting vormt voor het personeel.

Signalen die kunnen wijzen op spanningen, achterliggende problematiek of een verhoogd risico op toekomstige incidenten, lijken in de praktijk pas geregistreerd te worden nadat er daadwerkelijk een incident heeft plaatsgevonden. Hierdoor bestaat het risico dat bewoners die ogenschijnlijk rustig zijn, maar onder de oppervlakte worstelen, buiten beeld blijven.

Tot slot blijkt dat sommige bewoners uit de MA-groep zich ook bewust kunnen onttrekken aan het zicht van COA-medewerkers, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de anonimiteit die de locatie of omgeving biedt. Hierdoor wordt het zicht op risico's nog verder vertroebeld. Criminelen kunnen daar gebruik van maken, zoals in het geval van MA10.

Buiten het zicht van COA, onder invloed van criminelen

MA10 lijkt buiten de locatie een eigen leven te leiden. De bewoner is meermaals 's nachts gestrand op een station en eist dan dat COA hem daar ophaalt. Politie registreerde MA10 in totaal 15 keer voor vermogensincidenten; van diefstal uit auto's en winkeldiefstallen tot straatroof en een gewelddadige overval. Hiervoor heeft de bewoner ook in detentie gezeten. De eigen opvanglocatie gebruikt de bewoner voornamelijk als afzetmarkt voor illegale handel. Het gros van de tijd is MA10 elders in Nederland of op andere COA-locaties te vinden, bij (jong)volwassen criminele vrienden. COA-personeel ziet dat MA10 snel verkeerde mensen vertrouwt en al vaker door hen is verraden. Zij maken zich grote zorgen over mogelijke uitbuiting, maar krijgen hier geen grip op.

Verschillende opvanglocaties

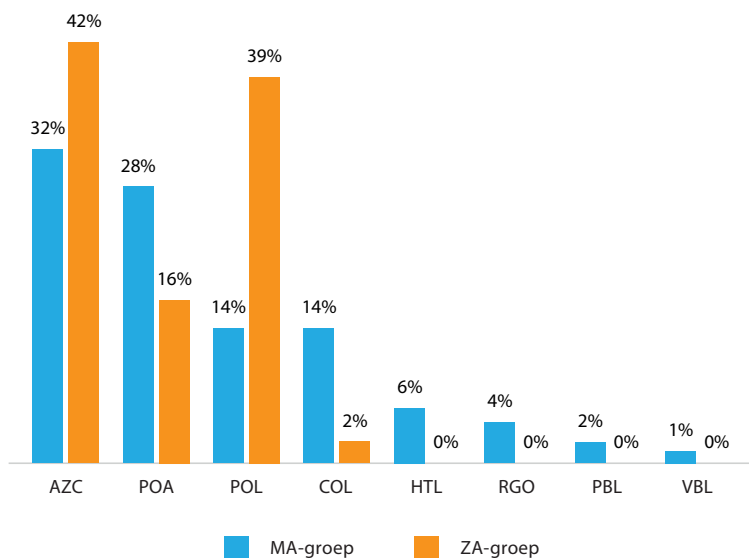
Per incident is bekend in welke opvanglocatie het incident heeft plaatsgevonden. Een overzicht van de verschillende opvanglocaties is te vinden in Bijlage 5. De verblijfslocatie van de bewoner die betrokken is bij het incident wordt niet gerapporteerd in IBIS. De IBIS rapportages geven enkel inzicht

in de locaties waarop het incident plaatsvond. Bij sommige incidenten staat echter een locatie buiten de opvanglocatie geregistreerd, bijvoorbeeld een nabijgelegen supermarkt. Dit is voor 36 incidenten van toepassing. Deze incidenten worden niet meegenomen in de analyses die betrekking hebben op de opvanglocatie en capaciteit. Het gaat hierbij om 1.794 incidenten: 231 incidenten met iemand uit de ZA-groep en 1.563 incidenten met iemand uit de MA-groep.

Ruim drie kwart van de 1.563 incidenten waarvoor iemand uit de MA-groep wordt geregistreerd vindt in een reguliere opvang plaats (77%), terwijl dit voor de ZA-groep in bijna twee derde van de incidenten het geval is (66%). Voor beide groepen geldt dat de overige incidenten in een noodopvang plaatsvinden. Voor de ZA-groep voor 34 procent van de incidenten het geval, voor de MA-groep voor 23 procent van de incidenten.⁸

Bij het vergelijken van de opvanglocatie naar groep valt verder op dat de ZA-groep geen incidentregistraties heeft in een vbl, pbl en rgo. Voor de MA-groep geldt dat een gering percentage van de incidenten wel in deze opvanglocaties wordt geregistreerd (zie Figuur 6.1).

Figuur 6.1 – Percentage incidenten binnen groep naar opvanglocatie (N=1.794)

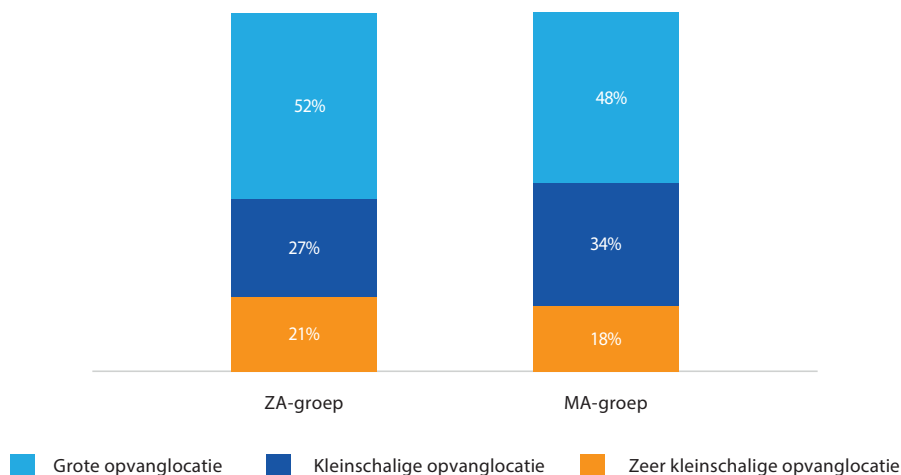


Voor de ZA-groep geldt dat de incidenten vaker plaatsvinden in een azc of pol in vergelijking met de groep COA-bewoners met antecedenten. De

MA-groep lijkt daarentegen vaker voor te komen in incidentregistraties op een poa. Op basis van de IBIS-dossiers constateren we dat niemand uit de ZA-groep in de htl heeft gezeten of een htl-maatregel opgelegd heeft gekregen. Het nulpercentage in Figuur 6.1 is daar een logisch gevolg van. Daarentegen hebben 20 personen in de MA-groep 1 tot 4 keer een htl-maatregel opgelegd gekregen. Dat betekent dat 6 procent van het totaal aan incidenten in de MA-groep (N=1.563) veroorzaakt zijn door 20 personen tijdens hun verblijf in de htl.

De gemiddelde opvangcapaciteit van de opvanglocaties waar de 220 COA-bewoners geregistreerd staan voor incidenten betreft 245. Volgens informatie van het COA zijn er opvanglocaties met een opvangcapaciteit van minimaal 1 en maximaal 1.800. Deze opvanglocaties delen we in in drie categorieën: zeer kleinschalige opvanglocaties (opvangcapaciteit tot 50 COA-bewoners), kleinschalige opvanglocaties (opvangcapaciteit van 50 tot 150 COA-bewoners) en grootschalige opvanglocaties (opvangcapaciteit van 150 COA-bewoners of meer, zie Figuur 6.2).

Figuur 6.2 – Percentage incidenten binnen groep naar capaciteit opvanglocatie (N=1.794)

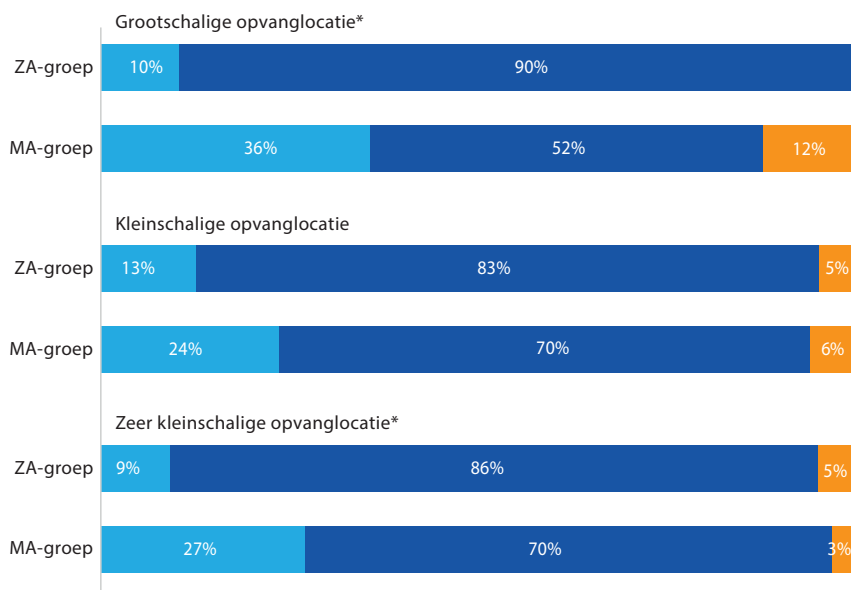


Van alle 1.794 incidenten hebben N=334 incidenten plaatsgevonden op een zeer kleinschalige opvanglocatie, N=598 op een kleinschalige opvanglocatie en N=862 op een grootschalige opvanglocatie. Dat het aantal incidenten toeneemt naarmate de opvangcapaciteit toeneemt is in (ieder geval) deels

te verklaren door een absolute stijging in het aantal bewoners dat betrokken raakt bij incidenten. Tussen de ZA- en de MA-groep worden geen significante verschillen gevonden. Zie Figuur 6.2 voor een verdeling van de capaciteit van de opvanglocatie waar het incident plaatsvond.

Voor incidenten in kleinschalige en grootschalige opvanglocaties worden significante verschillen gevonden tussen de ZA- en de MA-groep (zie Figuur 6.3). In de zeer kleinschalige opvang is het aandeel agressie- en geweldsincidenten gepleegd door de MA-groep significant hoger dan dit percentage voor de ZA-groep. De incidenten waarvoor de ZA-groep wordt geregistreerd hebben met name betrekking op het logistiek proces van/ huisvrede bij het COA. Bij de grootschalige opvanglocaties is deze situatie ongeveer hetzelfde en is ook sprake van significante verschillen. Het aandeel agressie- en geweldsincidenten door de MA-groep ligt binnen zeer kleinschalige opvanglocaties wel hoger dan in grootschalige opvanglocaties.

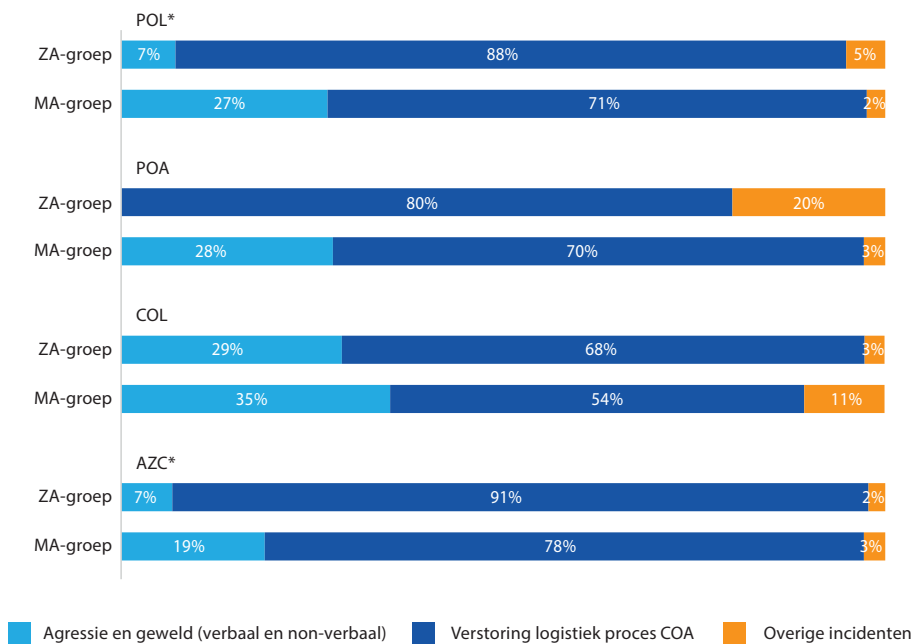
Figuur 6.3 – Percentage incidenten in categorieën binnen groep naar capaciteit opvanglocatie (N=1.794)



* $p < .05$

Behalve voor de capaciteit van de opvanglocatie, kan er ook worden gekeken of er verschillen zijn tussen beide groepen en de categorie incidenten waarvoor zij geregistreerd staan binnen de soorten opvanglocatie. Zoals al eerder gerapporteerd wordt binnen een htl, rgo, pbl en vbl alleen incidenten geregistreerd door de groep met antecedenten. Deze soorten opvanglocaties worden dan ook niet meegenomen in de bijbehorende vergelijking die in Figuur 6.4 wordt gepresenteerd. Binnen de soorten opvanglocaties azc en pol verschilt het aandeel incidenten met betrekking tot agressie en geweld en verstoringen van het logistieke proces van/huisvrede bij het COA significant. Dit wil zeggen dat agressie- en geweldsincidenten in een azc vaker door een COA-bewoner met antecedenten wordt gepleegd.

Figuur 6.4 – Percentage incidenten in categorieën binnen groep naar soort opvanglocatie (N=1.590)



* $p < .05$

6.4 Integratie van bevindingen op lokaal niveau

Voor zover mogelijk en voor zover informatie per bron beschikbaar is, trachten we in deze paragraaf op basis van de verschillende onderzoeksbronnen een algeheel beeld van lokale factoren voor overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners op te tekenen. Daarbij gaan we voor dit, maar ook de volgende hoofdstukken, beschrijvingen geven met de volgende uitgangspunten:

- Meerdere bronnen wijzen op dezelfde lokale factoren in dezelfde richting;
- Meerdere bronnen wijzen op dezelfde lokale factoren, maar in tegengestelde richting;
- Een enkele bron wijst op een of meerdere lokale factoren.

Als we de naar voren gekomen lokale factoren op een rijtje zetten dan levert dat het volgende overzicht op (zie Tabel 6.4).

Tabel 6.4 – In de bronnen naar voren gekomen lokale factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

	Surveys	Interviews	IBIS-dossiers
(Verveling door) ontbreken dagbesteding/niet kunnen werken	X	X	
Groepsdruk, samenleven en dynamiek van bij elkaar gezette groepen	X		X
Criminele netwerken en illegale handel	X*	X	X
Gebrek aan passende zorg of ondersteuning	X	X	
Verschillen in voorzieningen tussen locaties (<i>couleur locale</i>)		X	
Fysieke kenmerken locatie: slechte staat opvang/niet toereikende voorzieningen	X	X	
Fysieke kenmerken locatie: grootschaligheid, anonimiteit en sociale controle	X	X	X
Fysieke kenmerken locatie: geschiedenis locatie (waar zijn omwonenden aan gewend)		X	

<i>Vervolg</i>	Surveys	Interviews	IBIS-dossiers
Concentratie bepaalde groepen COA-bewoners (mensen met een kansarme aanvraag, alleenstaande mannen of groepen jongeren)	X		
Ligging locatie: vlakbij stadscentrum/ winkels of criminele activiteiten/hotspots creëert gelegenheid	X	X	
Ligging locatie: grote afstand tot voorzieningen vergroot kans op illegale markt op locatie		X	
Ligging locatie: kan stress verhogen (zoals nabij militaire basis)		X	
Te veel COA-bewoners naar gemeentegrootte	X		
Minder sociale bindingen met omgeving door grote afstand tot voorzieningen en vrijwilligers, en wisselingen van opvanglocatie		X	
Caseload, kwaliteit en handelingsverlegenheid bij professionals en organisaties ter plaatse		X	X
(Strafrechtelijke) reacties op crimineel en overlastgevend gedrag zijn beperkt en niet toereikend/consequent	X	X	
Lage aangiftebereidheid (tijdrovend en levert niets op)		X	

** De bespreking van de factor volgens deze bron vindt plaats in hoofdstuk 5.*

Ook binnen de lokale context wijzen de verschillende bronnen grotendeels in dezelfde richting. In relatie tot de lokale context halen interviewrespondenten ook de aanwezigheid van criminele netwerken aan als verklaring. Zij spreken over illegale handel op locaties, drugsdealpraktijken en signalen van bijvoorbeeld criminele uitbuiting, een beeld dat ook in de IBIS-dossiers naar voren komt. Eerder haalden surveyrespondenten deze factor al aan op het landelijke niveau, waar zij spreken van landelijk opererende

criminele netwerken (zie paragraaf 5.1). Waar de surveyrespondenten de nadruk leggen op het landelijk opererende netwerk, weiden de interviewrespondenten uit over de wijze waarop netwerken op locaties kunnen doorwerken. Dit verschil in uitleg benadrukt wederom hoe de drie niveaus verweven zijn met elkaar en elkaar beïnvloeden.

Ad a) Meerdere bronnen die op dezelfde lokale factoren in de dezelfde richting wijzen

In het algemeen komen de genoemde factoren in de interviews overeen met hetgeen in de surveys is genoemd. Zo wordt vanuit beide bronnen aangegeven dat de volgende factoren een rol spelen: geen dagbesteding hebben, het ontbreken van strikte handhaving buiten de opvanglocatie, toezicht op de opvanglocatie en de ligging van de opvang die soms uitnodigt tot crimineel gedrag. Dat laatste aspect wordt alleen via verschillende scenario's uitgewerkt, bijvoorbeeld dat opvanglocaties te dicht bij winkels liggen of juist niet en er in het tweede geval een illegale markt ontstaat. Dit laatste punt komt ook terug in de IBIS-analyse.

Het punt van het opleggen van maatregelen na overlast/criminaliteit op de opvanglocatie zelf komt vanuit alle drie de bronnen naar voren. Uit de kwalitatieve IBIS-analyse blijkt dat er na een incident niet altijd een reactie vanuit het COA volgt en dat bedreigingen richting het personeel niet altijd tot consequenties leiden. Het kan zijn dat persoonlijke omstandigheden van toepassing zijn waardoor wordt afgezien van het opleggen van een maatregel. In de interviews komt dit aspect veelvuldig naar voren en wordt aangegeven dat op de opvanglocaties nog te weinig een cultuur is van het aanspreken na incidenten. Het niet doen van aangifte is dan een voorbeeld dat uit de interviews naar voren komt. In meer brede context blijkt dit ook aanwezig in de surveys, onder de noemer 'niet strikt handhaven op/lastig afdwingen van huisregels'.

Uit de surveys blijkt dat 'groepsdruk en -dynamiek' (bijvoorbeeld criminele netwerken) veelvuldig is genoemd. Dit komt ook sterk terug in met name de interviews, waarin gesproken wordt van COA-bewoners die zich min of meer 'boven de wet' voelen staan, hetgeen leidt tot bijvoorbeeld illegale handel. Vanuit de IBIS-analyse zijn hier eveneens aanwijzingen voor, omdat sprake is van signalen van criminele uitbuiting en dwang vanuit andere criminelen.

Ad b) Meerdere bronnen die op dezelfde lokale factoren wijzen, maar in tegengestelde richting

Wat betreft de grootte van de opvanglocaties in relatie tot het ontstaan van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners ontstaat een verschil tussen de survey enerzijds en de IBIS-analyse/interviews anderzijds. In de laatste twee bronnen wordt een bevestiging gevonden voor het verband tussen grotere opvanglocaties en overlast/criminaliteit. In de interviews wordt hierbij vervolgens ook nog een relatie gelegd met een meer anonieme leefwijze op de grotere opvanglocaties. Uit surveyvragen die alleen aan COA-medewerkers zijn voorgelegd, blijkt alleen niet dat in de grotere opvanglocaties relatief meer asielzoekers overlastgevend of crimineel zijn. Wel blijkt uit de open antwoorden in alle surveys dat factoren als 'te veel COA-bewoners op een locatie (naar gemeentegrootte)' en toch ook de gedachte 'hoe groter de opvang, hoe meer crimineel gedrag' in enkele gevallen is genoemd. De IBIS-analyse bevestigt de laatste gedachte: het aantal incidenten neemt evenredig toe naarmate de opvang groter wordt, zowel bij de MA- als de ZA-groep. De stijging van incidenten kan echter niet losgezien worden van toename in opvangcapaciteit (en daarmee de toename van personen die incidenten kunnen veroorzaken). Hoewel we dit punt onder 'ad b' hebben geplaatst, lijkt deze assumptie daarmee toch aannemelijk.

Ad c) Een enkele bron die wijst op een of meerdere lokale factoren

In alle drie de bronnen worden van andere bronnen losstaande factoren genoemd. Zo wordt in de interviews genoemd dat een eventuele overplaatsing naar htl Hoogeveen uren aan administratie kost, hetgeen als drempel wordt gezien. Een in de interviews genoemde factor van geheel andere aard is de afwezigheid van vrijwilligers die voor dagbesteding kunnen zorgen. Maar ook is het ontbreken van sociale bindingen, deels veroorzaakt door het moeten wisselen van opvanglocatie, in de interviews genoemd. Een laatste punt dat uit de interviews bleek, is dat een slecht functionerend/samenwerkend team aanleiding tot onrust en overlast kan zijn. Mogelijk heeft dit ook een verband met extra handelingen en daarmee werkdruk die overlastgevende COA-bewoners opleveren, zo blijkt uit de IBIS-analyse.

In de surveys komen nog twee vaker genoemde factoren naar voren die niet terugkomen in de interviews en de IBIS-analyse: gebrek aan zorg, met

name psychische, geneeskundige en verslavingszorg, en COA-bewoners met een kansarme aanvraag die te veel geconcentreerd zijn op bepaalde opvanglocaties. De IBIS-analyse geeft in dit kader enige indicaties dat COA-bewoners met antecedenten vaker geregistreerd staan voor incidenten in een reguliere opvang.

Een opvallende bevinding van de IBIS-analyse is dat 20 van de 110 bewoners uit de MA-groep een htl-maatregel opgelegd hebben gekregen, ten opzichte van nul bewoners uit de ZA-groep. Dat betekent dat de onderzoekspopulatie zonder antecedenten niet in de htl heeft gezeten, maar ook dat het overgrote deel van de MA-groep (n=90) nooit in de htl terecht is gekomen. Binnen de htl is de relatief kleinere groep van 20 bewoners betrokken geweest bij 6 procent van het totaal aan 1.563 incidenten.

Eindnoten

1. De percentages 'nee' en 'weet ik niet' bedragen op deze vraag respectievelijk 27 en 34 procent voor crimineel gedrag van COA-bewoners en 27 en 30 procent voor overlastgevend gedrag.
2. Het volledige overzicht met genoemde lokale oorzaken staat in bijlage 4.
3. Bij deze vraag is de 'weet ik niet'-antwoordmogelijkheid achterwege gebleven. Het percentage 'nee' bedraagt op deze vraag 35 en 20 procent voor respectievelijk crimineel en overlastgevend gedrag.
4. We hebben geen onderzoek gedaan naar de feitelijke strafrechtelijke reacties op strafbare feiten gepleegd door asielzoekers. Voor onze argumentatie is dit ook minder van belang. Het idee dat leeft onder asielzoekers en ook sommige professionals dat er nauwelijks sancties volgen op strafbaar handelen, vormt volgens hen de aanleiding tot overlast en criminaliteit.
5. Asielzoekers hebben recht op onderdak, maaltijden of eetgeld, leefgeld voor kleding en verzorgingsproducten, begeleiding en recreatieve activiteiten, (openbaar) vervoer naar de advocaat en IND in verband met de asielprocedure, toegang tot medisch-noodzakelijke zorg en een WA-verzekering. Het wekelijkse leefgeld ter hoogte van €14,87 geldt per 1-1-2025. De hoogte van het eetgeld is afhankelijk van de grootte van het huishouden waarin een bewoner valt en de voorzieningen op locatie. Zie <https://www.coa.nl/nl/het-recht-op-opvang>.
6. Zie hoofdstuk 8 voor meer informatie over het COA-maatregelenbeleid, in het bijzonder het kader dat specifiek over de htl gaat (paragraaf 8.1) met daarin onder meer het doel van de htl en de plaatsingscriteria.
7. De factor 'omvang van de locatie' in termen van grootschalig of kleinschalig, gaat indirect veel meer over specifieke verwachtingen die samenhangen met de omvang. Zo is de verwachting dat op grootschalige opvanglocaties in vergelijking met kleinschalige opvanglocatie niet alleen veel meer mensen met elkaar samenwonen, maar ook dat grootschaligheid samengaat met een grotere diversiteit aan culturen, religies, leeftijden en type huishoudens (van alleenstaand tot gezinnen met jonge kinderen) die in het begrijpen van de overlast en criminaliteit bepalender lijken te zijn.
8. Deze verschillen tussen de ZA- en de MA-groep zijn significant op niveau $p < .05$.

7

Individuele factoren

In dit hoofdstuk komen de uit de onderzoeksactiviteiten te herleiden individuele factoren voor overlast en criminaliteit door COA-bewoners aan bod. Dit vindt op basis van de surveys, de interviews en de IBIS-analyse plaats.

7.1 Individuele factoren op basis van de surveys

Aan de respondenten is in de survey gevraagd of individuele factoren een rol spelen bij overlastgevend dan wel crimineel gedrag door COA-bewoners. In Tabel 7.1 staat het resultaat van deze vraag, eveneens opgedeeld naar de driedeling in organisaties.

Tabel 7.1 – Al dan niet individuele factoren voor overlast/criminaliteit COA-bewoners (in n en %)

Zijn er individuele factoren voor:	COA		Gemeente		Overige professionals	
	n	%	n	%	n	%
Overlast						
Ja	78	50	75	63	50	88
Nee	18	12	5	4	2	4
Weet ik niet	60	38	40	33	5	9
Criminaliteit						
Ja	64	48	77	52	46	72
Nee	21	16	3	2	2	3
Weet ik niet	49	37	69	46	16	25

	Percentage significant hoger dan gemiddeld percentage van gehele populatie
	Percentage significant lager dan gemiddeld percentage van gehele populatie

Voor de rol van de individuele factoren op overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners zijn de percentages enigszins vergelijkbaar met die voor de landelijke factoren. Een kleine meerderheid van alle respondenten die deze vraag heeft ingevuld is van mening dat dergelijke factoren een rol spelen, zowel wat betreft overlast als criminaliteit. De overige professionals zijn deze mening het sterkst toegeedaan. Overigens weet een substantieel deel van de respondenten niet of dit een rol speelt.

Wanneer gekeken wordt naar respondenten die contact hebben met COA-bewoners, dan blijkt dat 122 van de 220 respondenten (55 procent) aangeven dat er individuele factoren meespelen bij crimineel gedrag. Voor overlastgevend gedrag geldt dat voor 138 van de 226 respondenten met contact (61 procent).¹ Deze percentages zijn vergelijkbaar met de percentages voor landelijke factoren, maar liggen net iets lager.

7.1.1 Inzoomen op genoemde individuele factoren

In Tabel 7.2 staan de voornaamste door de respondenten genoemde en gehercodeerde individuele factoren voor crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners. Ook hier worden de tien meest genoemde factoren vermeld.²

Tabel 7.2 – Genoemde individuele factoren voor overlast/criminaliteit COA-bewoners (in n en %)

Genoemde individuele factoren	Genoemd als factor voor criminaliteit (n=176)		Genoemd als factor voor overlast (n=190)	
	n	%	n	%
Trauma of stoornis/psychische problemen	88	50%	104	55%
Uitzichtloosheid, vooral ten aanzien van asielprocedure	36	20%	39	21%
Eigen financiële problematiek	34	19%	29	15%
Verslaving/middelengebruik	33	19%	53	28%
Groepsdruk en -dynamiek	32	18%	35	18%
Verveling/geen daginvulling hebben	32	18%	44	23%
Overtuigingen of andere normen/cultuur	29	16%	33	17%

<i>Vervolg</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Niks te verliezen hebben	10	6%	2	1%
Gebruik maken van gebrek aan controle of toezicht	8	5%	4	2%
Financiële druk vanuit familie van herkomst	5	3%	8	4%

De individuele factoren die voor crimineel gedrag door COA-bewoners het meest genoemd worden, worden in meer of mindere mate ook voor overlastgevend gedrag aangehaald. Trauma's, stoornissen en psychische problemen vormen op grond van de respons de belangrijkste factor. Verslaving/middelengebruik leidt volgens meer respondenten tot overlast dan tot criminaliteit, hoewel dit laatste ook regelmatig genoemd wordt.

Ook voor de individuele factoren die in voldoende mate genoemd werden, is het mogelijk om in een verdiepende analyse te bepalen of bepaalde organisaties (opgedeeld naar COA, gemeente en overige professionals) deze meer of minder vaak dan gemiddeld noemen. Uit deze analyse blijkt dat juist voor de individuele factoren de meeste significante verschillen tussen de drie groepen respondenten voorkomen. Puntsgewijs komt het op het volgende neer:

- De overige professionals zijn bovengemiddeld van mening dat groepsdruk en -dynamiek en verveeld zijn/geen daginvulling hebben factoren voor crimineel gedrag zijn.³
- Een hoger dan gemiddeld percentage COA-respondenten geeft geldproblematiek als factor voor criminaliteit aan.⁴
- De overige professionals zijn bovengemiddeld van mening dat groepsdruk en -dynamiek ook leidt tot overlastgevend gedrag, net zoals overtuigingen of andere normen.⁵
- Een hoger dan gemiddeld percentage COA-respondenten geeft verslaving/middelengebruik als factor voor overlast aan.⁶

7.1.2 Verschillen in factoren tussen overlastgevend en crimineel gedrag

Van de 229 COA-respondenten⁷ die antwoord hebben gegeven op de vraag of er verschillen in factoren voorkomen tussen overlastgevend en crimineel gedrag onder COA-bewoners geeft 73 procent aan dat dit niet het geval

is. Van de 27 procent respondenten die aangeven dat dit wel het geval is (62 personen), geeft nagenoeg iedereen (61 personen) een toelichting. Voor een deel is de toelichting in erg summiere vorm weergegeven (bijvoorbeeld 'diefstal, handel, agressie' of 'drank, drugs') en is het daarom niet altijd mogelijk om hier een duidelijke mening uit te halen. Niettemin hebben we getracht om een algemeen beeld uit de reacties te herleiden.

Daar waar respondenten schrijven over overlast buiten de opvanglocatie, wordt vooral benadrukt dat het gaat om geluidsoverlast. De oorzaak hiervoor leggen respondenten vooral terug richting COA-bewoners die hun dagen nachtritme omgooien en dus in de nacht leven, verveling, psychische problematiek of jeugdig/puberaal gedrag. Overigens geeft een enkeling aan dat juist voor overlastgevend gedrag geldt dat aan overlast een subjectieve component hangt: *“groepjes vluchtelingen die zich in het centrum ophouden kan als overlastgevend worden ervaren, maar hoeft geen overlast te zijn”*.

In het geval van criminaliteit is de scheidslijn duidelijker. Door respondenten worden de volgende elementen genoemd die criminaliteit onderscheiden van overlast: personen zijn dan afkomstig uit een van de veilige landen, hebben vaak financiële problemen en hebben niets te verliezen (mede vanwege een kansarme asielaanvraag).

7.2 Individuele factoren op basis van de interviews

Op het individuele niveau van de COA-bewoner worden er in de interviews allerhande gepercipieerde factoren door de respondenten naar voren geschoven die overlastgevend of crimineel gedrag door COA-bewoners begrijpelijk maken. Het is hierbij van belang in gedachten te houden dat deze bewoners verschillend kunnen reageren op de deze factoren en individuele omstandigheden. Een eerste belangrijke factor die professionals en COA-bewoners aandragen, verwijst in algemene zin naar 'onzekerheid'. COA-bewoners ervaren op verschillende terreinen onzekerheid en deze onzekerheid draagt op een wat langere termijn bij aan de al aanwezige stress. Een professional die werkt bij het COA (landelijk) verwoordt het helder:

“Veel komt voort uit onzekerheid. Ik heb ook bewondering voor bewoners, als je al jaren niet weet waar je aan toe bent en waar je vrouw en kinderen zitten, logisch om daar knettergek van te worden, maar het gros blijft rustig” (RGP16).

De belangrijkste factoren die achtereenvolgens aan de orde worden gesteld betreffen de ervaren onzekerheid, stress en frustratie tijdens en na de asielprocedure. Het zijn grote factoren die elkaar beïnvloeden en op hun beurt weer gevoed worden door andere factoren zoals de zorgen om achtergebleven familieleden, zorgen om het verloop van de asielprocedure en het gebrek aan perspectief, verveling door het langdurige wachten en de afwezigheid van dagbesteding en werk, het als persoon ‘niet gezien worden’ door professionals, de ervaring van machteloosheid en het gebrek aan grip op je eigen leven.

Verveling is volgens professionals en COA-bewoners een factor van betekenis om te begrijpen waar de overlast en criminaliteit vandaan komt. COA-bewoners zelf constateren ook dat zij zich vervelen. Een COA-bewoonster in een gesprek over de factoren van overlast en criminaliteit vertelt:

“We wonen een jaar en negen maanden in [opvanglocatie casus]. [Plaatsnaam waar het azc is gevestigd] is rustig, mooi, is goed. Het azc is niet goed. We kunnen hier niks. Wat we doen: eten, slapen, schoonmaken, school en verder niks. Niet goed, verveling. Ik ben verloskundige. Hier baby’s bevallen in azc (dan straalt ze), eindelijk werken.” (RCBo6)

Ook andere COA-bewoners en professionals wijzen naar de verveling door de lange duur en de uitzichtloosheid van de procedures, de afwezigheid van (leuke) activiteiten op de opvanglocatie, de afwezigheid van werk of andere vormen van dagbesteding, de grote afstand tot de centra van steden; het zijn allemaal factoren die een rol spelen in de verveling die COA-bewoners ervaren. Als er weinig activiteiten of bezigheden op de opvanglocatie zijn, zoeken mensen hun vertier elders. Zo geeft een professional van het COA (lokaal) aan:

“Ze zitten de hele dag hier. Als ik zelf geen werk zou hebben, zou ik ook eerder naar het centrum gaan, omdat ik niks te doen heb. Als ik vaker in het centrum ben, is de kans groter dat ik iemand tegen het lijf loop en een incident ontstaat.”
(RCP18)

Een COA-bewoner vertelt dat *“dertigjarigen dromen van werken en dan hebben ze geen bsn binnen zes maanden en [...] dit leidt tot mentale stress”* (RCB05). Een professional van het COA beschrijft hoe verveling bij COA-bewoners samengaat met een overdaad en energie die zij ergens kwijt moeten kunnen en dat mede daardoor sport onder deze groep populair was. *“Want dat is het ook he, als ik de hele dag op de stoel moet zitten dan word ik ook lastig”* (RCP39).

Mede door verveling, gaan mensen drugs gebruiken. Verveling leidt in combinatie met spanning en onzekerheid er ook toe dat COA-bewoners zich gemakkelijker aan elkaar gaan irriteren, baldadiger worden en op een agressieve manier met elkaar omgaan. Uit verveling en de irritatie die hieruit voortvloeit gaan mensen met elkaar op de vuist of gaan mensen uit stelen, aldus enkele COA-bewoners. Een locatiemanager die op één van de casuslocaties werkt, stelt dat verveling nooit goed is en frustraties versterkt (RCP43). Een gezondheidszorgprofessional, werkzaam binnen verschillende COA-locaties, wijst ook op de rol van verveling en zingeving, maar ook op de rol van groepsdruk en de zucht naar spanning onder de jongere leeftijdsgroep:

“Als mensen geen doel hebben. Ik hoor heel vaak in de trainingen ‘ik mag niks’. Dat houdt mensen klein en als je klein gehouden wordt, dan is dat een trigger voor ongewenst gedrag. [...] Het kan ook zijn dat men uit verveling en ongenoegen naar sensatie gaat zoeken. Terwijl het niet per se noodzakelijk is. Tieners die zich vervelen, hebben best wel een leuke bijbaan, maar stelen vanuit de spanning of groepsdruk.” (RCP10)

Naast verveling wijzen vrijwel alle professionals en COA-bewoners naar de ‘frustratie’ en ‘stress’ onder COA-bewoners die zij als een belangrijke factor voor overlast en criminaliteit in de COA-opvang en in mindere mate voor buiten de opvang zien. Professionals benoemen allerlei directe factoren die aanleiding geven voor frustratie en stress bij de COA-bewoner. Deze

stress wordt net als bij verveling in belangrijke mate gevoeld door de lange duur van de asielprocedure. Professionals geven vooral aan dat individueel-procedurele onzekerheden in combinatie met het lange wachten op een asielbeslissing en de eventuele lange wachttijden voor hulp zich kan vertalen in overlast of geweld binnen de asielprocedure. Ook COA-bewoners verwijzen naar de stress als een mogelijke factor voor overlast en criminaliteit. Een COA-bewoonster vertelt over hoe de stress bij haar in de lokale opvang tot stand komt:

“Hier te lang. Stress neemt toe. IND wachten. Dokter wachten. Werk wachten. Alles wachten. Wachten, wachten, wachten... Alles is vies, niemand maakt schoon. Ik praat ook met mensen. Ik doe de deur dicht. Ik word ziek, maar niemand doet het. Ook geluidsoverlast. De verwarming hier is een probleem. De elektriciteit is niet goed. En mensen uit Arabië begrijpen het niet. [...] Hier binnen paar gekke mensen, mensen hebben allemaal stress. De onzekerheid over de toekomst brengt emoties. Kinderen nu drie jaar hier, kinderen willen niet terug. Andere mensen crazy: de man is ziek, crazy, niet goed. Elke dag hasjiesj. Ik heb kinderen hier, dat kan toch niet. Dat snappen ze niet. Azc zegt tegen mij: ‘rustig, rustig’. Al drie jaar moet ik rustig zijn.” (RCBo6)

Deze vrouw probeert niemand tot last te zijn, laat staan dat ze zich in de criminaliteit begeeft, maar haar relaas laat wel zien hoe verschillende elementen zoals de duur van de procedure, de onmacht en de onzekerheid over de toekomst, het samenzijn met en het drugsgebruik van anderen die ook elk hun eigen problemen kennen en de reactie van COA-professionals op dit alles, tot een grote mate van stress en frustratie leiden.

COA-bewoners en professionals verwijzen in relatie tot deviant gedrag niet alleen naar de lange duur van de asielprocedure, maar ook naar het perspectief dat COA-bewoners op een verblijfsstatus hebben. Een professional van het COA (lokaal) vertelt hierover:

“Je merkt hier in de locatie dat de mensen die de meeste spanningen hebben, waarbij je de meeste signalen opvangt, dat daar vaker mensen bij betrokken zijn die geen vergunning hebben, waarschijnlijk terugkeren of in een fase zitten die daarop gericht is. Ik denk dat dat enorm meespeelt” [...] een kat in het nauw maakt rare sprongen. Bij sommigen is net de vergunning afgewezen, anderen

vragen een beroep aan maar weten eigenlijk dat het geen zin heeft en zitten nu nog langer in onzekerheid. Het verschil in perspectief tussen bewoners is enorm. Het mindere perspectief doet ook iets met de psyche” (RCP15).

Ook aankondigingen of verhalen over de generieke of meer specifieke beleidsveranderingen in de procedure leveren stress op, bijvoorbeeld als het gaat om wat zijn veilige landen en wat zijn onveilige landen en wat betekent dat voor mijn situatie. Stress is ook het resultaat van de positieve en negatieve beslissingen die andere COA-bewoners om je heen krijgen. En sommige COA-bewoners verwijzen naar wat zij als een oneerlijkheid of onrecht binnen de asielprocedures ervaren. Zij constateren andersoortige behandeling binnen COA tussen verschillende (groepen) COA-bewoners.

“Bepaalde medewerkers geven de ene groep mensen wel veel straf en maatregelen, soms zonder reden te noemen, andere bewoners – bijvoorbeeld uit Iran – die krijgen respect. Als ik dit aangeef aan de manager, ben ik aan het trillen van stress en zegt ie tegen me dat ik naar de dokter moet omdat ik ziek ben. Ze hebben niet door dat ik zo gestrest word van de situatie hier op locatie, dat dit de reden is van mijn fysieke ongemak”(RCB24_RCB25_RCB26).

Waar het contact met in het herkomstland of in een van de transitlanden achtergebleven familieleden en gezinsleden een positieve rol kan spelen voor het welbevinden van de COA-bewoner, maken zij zich ook grote zorgen om hen en spelen er ook allerlei verwachtingen en afspraken tussen de COA-bewoner en de achtergebleven familieleden die stressvol kunnen zijn. Een woonbegeleider op een opvanglocatie vertelt dat deze verwachtingen zelfs een reden kunnen zijn om ‘snel geld’ te willen verdienen:

“Bewoners vertelden ook dat familie in land van herkomst verwacht dat geld opgestuurd wordt. Met weekgeld van 72 euro is dat best lastig, daar ben je zo doorheen. Moeten ze [COA-bewoners] eten, kleding, mobielabonnement van betalen. Die druk kan een reden zijn om snel geld te willen verdienen”(RCP17).

Sommige professionals wijzen er op dat bepaalde groepen COA-bewoners niet voor asiel komen maar verantwoordelijk zijn voor het financieel onder-

steunen van hun familie in het thuisland. *“Ze komen in Nederland, kunnen dan niet werken, en dan gaan ze andere, illegale manieren vinden om geld te verdienen”* (RGP16) aldus een professional, werkzaam voor het COA (landelijk).

Ook de zorg om de situatie van de achtergebleven gezins- of familieleden en hun toekomst is een belangrijke factor van de stress bij COA-bewoners. Zo vertelt een COA-bewoner uit een van de landen in het Midden-Oosten niet zozeer stress te krijgen vanuit de opvang waar hij verblijft, maar vooral vanuit de zorgen die hij zich maakt over zijn vrouw en kinderen: *“my family in [local city], that gives stress. My wife, my children, if the police comes, she has to go to Sudan”* (RCB08). Aanvullend en indirect ook verbonden met het lot van zijn achtergebleven gezin vormt de stress door het feit dat hij na al die tijd nog niet over een bsn beschikt waardoor hij niet kan werken en dus ook geen geld naar huis kan sturen.

Onder specifieke omstandigheden of als bepaalde situationele omstandigheden samenkomen kan dit aanleiding geven tot overlast of criminaliteit. De combinatie van langdurige stress, onzekerheid en alledaagse irritaties tussen en met asielbewoners en personeel vormt een belangrijke trigger om de vlam in de pan te doen slaan. De verhalen van de COA-bewoners die we in de htl in Hoogeveen hebben gesproken getuigen hier allemaal op hun eigen manier van. Een van de htl-bewoners, een man uit het Midden-Oosten van rond de vijftig, vertelt hoe hij als pizzabakker na een scheiding van zijn Nederlandse partner waar hij ruim dertig jaar geleden mee trouwde, zijn verblijfstatus verloor en asiel aanvraag in Nederland. Na een langdurige asielprocedure in Nederland, België en vervolgens weer in Nederland, belandt hij voor de tweede keer in de htl Hoogeveen. Waar hij het eerste verblijf op de htl kon begrijpen, lag dit tijdens zijn tweede verblijf op de htl anders. Over de eerste keer vertelt hij gevochten te hebben in de kleinschalige opvang waar hij toen verbleef:

“Een kleine ruimte met vier personen, woonkamer van 2x3 en slaapkamer met twee stapelbedden. Vier personen, vier nationaliteiten, vier culturen, vier talen. Eigenlijk eenpersoons studio's waar vier personen in wonen. Dat gaat niet goed. Samen douchen, wc, keuken en geen afzuiger. Als je een ui bakt dan heeft iedereen in huis daar last van. Al die verschillen in een te kleine huisvesting levert altijd problemen op. In de nacht wil een 20-jarige muziek luisteren en de oudere

wil slapen. Een 20-jarige jongen was gek in zijn hoofd [...] Hij schold ons uit, ik heb geklaagd bij COA maar die zegt dat ze niets kunnen doen en dat we het onderling moeten oplossen. Toen heb ik hem op een gegeven geslagen. Dat is mijn schuld, mijn fout maar wat moest ik anders. Toen moest ik naar de htl en ben daar drie maanden geweest” (RHTL13).

Het tweede htl-verblijf was omdat hij, naar eigen zeggen, COA-personeel verbaal had bedreigd. Een casemanager was naar zijn idee veel te positief en niet eerlijk over zijn mogelijkheden in de asielpcedure en hij vertelt hierover ruzie met haar te hebben gemaakt: “ik heb haar niet uitgescholden, ik heb haar niet geslagen”. Hij geeft aan dat het COA na afloop aangaf dat het personeel bang voor hem was. “COA mensen zeggen ‘mensen zijn bang voor je’ terwijl ik alleen verbaal boos was”. Hij voelt zich zo onmachtig dat hij overweegt uit de htl te vertrekken en elders onderdak te zoeken. Een eerder langdurig verblijf op straat resulteerde onder meer in een ziekenhuisopname voor zijn epileptische aanvallen. Daarvoor heeft hij recentelijk een rekening van 3.500 euro gekregen. Hij geeft aan wanhopig te zijn want hij is al zo lang in Nederland en heeft nog steeds geen ‘papiertje’ terwijl anderen komen en gaan met een verblijfsdocument. Hij sluit het gesprek af met “moet ik hier nog een jaar zo verder leven?”

COA-bewoners geven direct of indirect aan dat ze zich soms onvoldoende door COA-medewerkers en andere professionals gehoord en gezien voelen en dat hen dit op de wat langere termijn stress oplevert. In veel verhalen van de COA-bewoners die we interviewden tijdens hun verblijf in de htl Hoogeveen lijkt dit ‘niet gezien of gehoord worden’ door COA-personeel of andere COA-bewoners ook een belangrijke aanleiding te zijn geweest voor de overlast of het geweld dat ze hebben gepleegd en waarvoor ze in de htl verblijven. Het verblijf in de htl en het beeld dat ze daar door het aanwezige personeel krijgen aangereikt, leidt tot meer onbegrip. Zo vertelt een van de htl-bewoners: “Waarom zien ze me als een crimineel? Als maffia? Ik ben geen slechte jongen. Ik heb stress, “I’m not supposed to be here”. Waarom laten ze me hier niet leven en iets opbouwen?”(RHTL02).

Op een wat algemener niveau lijkt de frustratie sterk verbonden met een gebrek aan grip op hun leven die de COA-bewoners zeggen te ervaren en wat professionals eveneens bij COA-bewoners constateren (WRR, 2023). COA-bewoners die tijdelijk op de htl zitten, zeggen veelal niet te begrijp-

pen waar ze dat aan verdiend hebben. Ze hebben het gevoel dat ze onheus bejegend worden en dat geen onafhankelijke rechter zich over hun verblijf in de htl heeft uitgesproken. Dit terwijl er wel een mogelijkheid bestaat beroep aan te tekenen tegen plaatsing op de htl waarop een rechter de specifieke plaatsing beoordeelt.⁸

COA-bewoners in de reguliere opvangvormen geven aan dat ze zich gevangen voelen in een systeem waarop ze geen invloed kunnen uitoefenen. Ook professionals wijzen op de machteloosheid bij COA-bewoners die samengaat met het niet kunnen en niet mogen participeren in de Nederlandse samenleving als belangrijke factor voor eventueel crimineel of overlastgevend gedrag. Neem het volgende citaat van een professional van het COA (lokaal) op één van de locaties die we hebben bezocht:

“Dit is heel essentieel voor dit thema, dat is heel makkelijk. Ik ben ergens nieuw in het land en ik kan gelijk meedoen en ik hoor erbij, dan haal ik het niet in mijn hoofd om criminele dingen te gaan doen. Ik hoor er bij en ik werk in welke vorm dan ook. Wanneer je op een azc zit en je loopt je te vervelen en je hebt geen contact met mensen buiten de opvang dan voel je je geïsoleerd en geen empathie naar mensen buiten de opvang. Niet betrokken. Hij/zij verhaal. Dit is de buitenwereld. Als je meedoet heb je ook verantwoordelijkheid en een schuldgevoel tegenover de samenleving” (RPO4).

In tegenstelling tot het verhaal van bovenstaande casemanager lijkt niet iedere COA-bewoner mee te willen doen aan die Nederlandse samenleving. Eerder wezen bij monde van de respondenten op het bestaan van de zogenaamde asielzoeker die een kansarme aanvraag doet en niets te verliezen heeft, die geen (of niet langer) deel wenst uit te maken van de samenleving. Een huismeester met veel ervaring in de COA-opvang geeft een inkijkje in dit deel van COA-bewoners die voor overlast en criminaliteit kunnen zorgen. Hij geeft een beschrijving van het alledaagse leven van de COA-bewoners die hij ook tot deze groep rekent:

“Kansloos. Illegaal. Onzekerheid. Familie heeft jaren gespaard om jouw oversteeek te kunnen betalen. Je bent bang afgewezen te worden door je familie, familiedruk. Veel verwachtingen, niet willen falen. Als je er eenmaal bent, kansloos,

kansarm, niet kunnen werken, wel zwart in Duitsland bijvoorbeeld. Karweitjes die niemand wil doen, voornamelijk in de bouw. Dan hadden ze weer geld en hoefden ze niet te stelen. Reizend circus door Europa, appgroepen, alle informatie is te krijgen: ‘als je het zo aanpakt dan kun je dit, kun je daar zwart werken’. Procedure veranderingen. Ze lachen ons uit. De doorgewinterde jongens, die lachten gewoon iedereen uit. Twee jongens, eind dertig, verslaafd aan alles, reisden samen al jaren door Europa. Ze komen onder een andere naam, duurt even voordat de vingerafdruk wordt herkend, toch weer maanden onderdak en eten.” (RCP32)

Deze groep van door Europa rondreizende jonge asielzoekers wordt breder herkend. Een ervaren vreemdelingenrechtadvocaat gespecialiseerd in asielrecht, die zijn cliënten onderscheidt in COA-bewoners met een verhaal en COA-bewoners zonder een verhaal, beschrijft deze laatste groep als volgt:

“Het is een groep die geen asielzoeker is, die hebben een bepaalde way of life, gebruiken toch vaak (soft)drugs, daar zou onderzoek naar gedaan moeten worden. Ik vraag me af hoe ze dat betalen van hun leefgeld. Geen idee wat ze drijft, dat vraag ik wel. Ze lijken niet echt een plan te hebben, geen lange termijnplan. Bepaald soort gemak waarmee ze door de landen heen zwerven. Way of life, waarbij ze gebruik maken van gratis opvang. Cijfers ken ik niet, die patronen zie ik wel.” (RGP19)

Deze laatste groep asielzoekers zonder verhaal, wordt beleidsmatig op landelijk niveau aangeduid als de ‘asielzoeker met een kansarme aanvraag’, de asielzoekers uit een veilig land.

De door de respondenten onderscheiden groep asielzoekers met een kansarme aanvraag is volgens respondenten geen vastomlijnde groep. Met de in de tijd veranderende migratiepatronen, heeft deze groep volgens sommige professionals een ander gezicht gekregen. Zo wijzen professionals die werken bij Nidos, de voorgedij- en opvangorganisatie voor amv's, en andere professionals, werkzaam in de opvang, op een verschuiving in de doelgroepen van overlastgevende Noord-Afrikaanse jongeren naar Syrische jongeren die voor veel incidenten binnen de opvang zorgen en waarbij middelengebruik er mede aan bijdraagt dat professionals moeilijk contact kunnen krijgen met deze jongeren. Het beeld dat zij schetsen is dat deze

Syrische jongeren veelal opgroeien in Turkije of andere Syrische buurlanden, soms met familie maar soms ook alleen. Dergelijk verblijf kenmerkt zich vooral in **overleven op de straat**. Turkije en ook het Turkse onderwijs was niet berekend op de massale komst van miljoenen Syriërs (cf. Staring, 2018). Veel Syrische jongeren hebben in hun jeugd in Turkije dan ook niet of nauwelijks deelgenomen aan het onderwijs. De Syrische jongeren die momenteel komen zijn vooral op zoek naar een beter leven en zijn niet zozeer direct op de vlucht voor een oorlog, zo stellen de geïnterviewde Nidos-medewerkers. Zij constateren ook dat deze jongeren in vergelijking met de Syrische jongeren die rond 2015 in Nederland asiel aanvraagden ingewikkelder gedrag laten zien mede door de **lange wachttijden** in de asielprocedure waar ook deze jongeren mee geconfronteerd worden en een **gebrekkig perspectief op een asielstatus** naast de **afwezigheid van naaste familie**. Zoals een van de Nidos-medewerkers het verwoordt:

“Een strenge oom kan wonderen doen. Het gaat dan niet alleen om controle, maar ook om aanhaken bij mensen die de weg al kennen, de eerste generatie die hier al langer naartoe is gevlucht. Het kan dan helpend en steunend zijn om jongeren daar te plaatsen waar familie woont.” (groepsinterview Nidos)

Deze jongeren komen vaak alleen en de afwezigheid van familie maakt ook dat zij volgens deze professionals ook gemakkelijk slachtoffer kunnen worden van kwaadwillende personen die deze zoekende jongeren relatief eenvoudig bij hun criminele activiteiten kunnen betrekken.

Veel professionals en ook COA-bewoners wijzen in algemene zin naar alleenstaande jonge (voormalige) asielzoekers, die in hun optiek in belangrijke mate verantwoordelijk zouden zijn voor de overlast en criminaliteit binnen en buiten de opvanglocaties. Een lokaal voor het COA werkzame professional beschrijft deze groep in termen van ‘onthechting’:

“Wat ik meen te zien is dat mensen onthecht zijn. Van hun thuissituatie en ook van elk systeem van regels. Van een kompas wellicht. Het gaat vaak om jonge jongens, ex-amv's die uit een strakkere setting komen. Als zij 18 worden, worden de regels losgelaten. Zij verzanden makkelijk in... geen controle, geen binding. Niet meer een eigen innerlijk kompas, niet met een instituut of met een mentor” (RCPo6).

Professionals verwijzen naar de jonge leeftijd om aan te geven dat zij mentaal nog niet volgroeid zijn en gegeven hun jonge leeftijd en in vergelijking met volwassen COA-bewoners minder goed in staat zijn hun emoties en impulsiviteit te beheersen. Het is belangrijk om te constateren dat deze professionals wijzen op het belang van de achtergrond van de COA-bewoner (migratiemotieven, jeugdervaringen), de leeftijd (impulsiviteit beheersing) en de bindingen met belangrijke anderen zoals familieleden die tijdens de asielprocedure corrigerend en begeleidend kunnen optreden.

In het licht van het bovenstaande is het niet verwonderlijk dat verschillende professionals, werkzaam voor bijvoorbeeld Nidos, het COA en het Ministerie van Asiel en Migratie naar het belang van de leeftijd van de COA-bewoners wijzen als een belangrijke factor om overlast en criminaliteit door COA-bewoners te kunnen begrijpen. De factoren die bij jongeren spelen wijken (deels) af van de factoren die onder volwassen COA-bewoners van belang zijn. Ook specifieke groepsprocessen die bij jongeren spelen zoals groepsdruk kunnen hierbij een rol spelen.

Verslaving

Professionals zien een relatie tussen COA-bewoners die een drugs en/of drankverslaving hebben en overlast en criminaliteit. Een woonbegeleider stelt onomwonden: *“Je moet je middelen nog financieren. Als je geen geld hebt, dan moet je er op een andere manier aan komen”* (RCP18). Een lokale medewerker van VWN zegt: *“je moet het wel bekostigen. En dan gaat het fout. Als je veel geld hebt, is er geen probleem, maar dat hebben asielzoekers niet”* (RCP19). Geld of goederen kunnen gestolen worden, maar drugs kunnen ook het betaalmiddel zijn in ruil voor specifieke criminele klusjes. Een woonbegeleider en tevens aandachtsfunctionaris mensenhandel stelt dat COA-bewoners om hun verslaving te kunnen continueren, soms al dan niet onder externe dwang hun diensten kunnen aanbieden. Dit kan in de prostitutie zijn, maar ook door criminaliteit te plegen voor en in opdracht van anderen. *“Die jongens weten dan ook wel dat het niet goed is wat ze doen, maar ze moeten toch aan geld komen”* (RCP18). De oorzaken van de drank en drugsverslaving wordt vooral gezocht in de stress, de onzekerheid, verveling en psychische problemen. Een professional (RGP12) die binnen de gezondheidszorg werkt, somt in een adem verschillende factoren die aanleiding vormen voor drugsverslaving:

“Ver weg van familie, onzeker, vreemd land, cultuurverschil, het weer. Je gaat warmte zoeken bij andere bewoners, gezelligheid. In een opvanglocatie heb je altijd veel rotte appels uit alle landen, die komen al verslaafd. Uit gebrek aan perspectief ga je ernaar op zoek, naar mensen die je perspectief kunnen geven.”
(RGP12)

Soms koppelen professionals deze verslavingsproblematiek ook rechtstreeks aan de cultuur van de COA-bewoner:

“Je ziet dit met name met de Noord-Afrikaanse jongens [...] Eritreeërs. Die zijn vaak alcoholist, dat zit ook in hun cultuur. Ook Somaliërs zijn vaak alcoholist. [...] Het gros van Nederland denkt dat ze dat niet doen omdat ze moslim zijn, maar ook vrome moslims doen het.” (RCP18)

Het ligt niet voor de hand verslavingsproblematiek of alcoholgebruik (of criminaliteit) aan specifieke culturen of, zoals in dit geval feitelijk gebeurt, aan een specifieke religie of een specifiek land te koppelen. Culturen ontwikkelen zich dynamisch en zijn geen statische identiteiten waar onveranderlijke kenmerken aan gekoppeld kunnen worden, laat staan dat deze vermeende kenmerken gebruikt kunnen worden als verklaring voor gedrag. Deskundigen zoeken de oorzaken van verslaving meer in sociale en psychologische factoren zoals hierboven zijn benoemd. Een van de COA-bewoners beschrijft hoe verslaving gevoed wordt vanuit verveling en het ontbreken van werk en vervolgens criminaliteit genereert:

“Werken kost tijd en houdt mensen bezig. [...] op een goede manier. Altijd bezig en hij heeft wat geld om te kopen wat hij wil. Dat zou de criminaliteit verminderen in die categorie jongeren. Als ze geen bsn krijgen en naar huis moeten dan blijven ze overdag wijn drinken, cannabis. Dit werkt verslaving in de hand. Daar hebben ze geld voor nodig, het zakgeld is niet voldoende en ze zoeken ze naar nieuwe wegen om geld te verdienen en dat leidt tot criminaliteit.” (RCBo5)

Trauma's

Ook onverwerkte of niet goed behandelde trauma's die COA-bewoners hebben meegenomen vanuit hun herkomstland of vanuit hun reis naar

Nederland kunnen volgens professionals een belangrijke factor voor overlastgevend of crimineel gedrag zijn. Ook COA-bewoners spreken over de fysieke en mentale trauma's waarmee ze in de asielprocedure belanden en die aanleiding kunnen geven tot deviant gedrag:

“Niet elke asielzoeker heeft een goede gezondheid. Als je de tocht vanuit Libië en de Middellandse Zee hebt doorgemaakt, dan heb je veel meegemaakt in Libië. Maar hier heb je ziekenhuis dus als je weet wie er problemen heeft, die moet je gelijk aanpakken met de geestelijk verzorging. [Met] een goede mentale gezondheid dan doe je dat soort dingen niet.” (RCB15)

Een enkeling, zoals een professional die werkt in de gezondheidszorg (RGP12), relateert juist het belang van trauma's als (bepalende) factor, “vrijwel iedere vluchteling heeft een trauma”. Deze professional constateert dat trauma's soms als smoes worden gehanteerd om te kunnen gebruiken met verslaving als resultaat. Een professional die bij het COA (lokaal) werkt, wijst juist op het belang van deze factor en stelt dat veel trauma's bij bewoners professionele aandacht behoeven, maar deze tegelijkertijd onvoldoende krijgen. Deze professional stelt:

“COA is geen behandelaar. We kunnen alleen signaleren en doorsturen naar GZA en hopen dat het goed wordt opgepakt. Dan kom je bij landelijke situaties terecht met wachtlijsten en dergelijke. ” Hij vervolgt met “het psychische stuk is erg onderbelicht bij COA. In mijn fantasie: ‘wat zou het opleveren als je als COA een therapeut, een GZ-psycholoog of EMDR, toevoegt? [...] De constructie zoals die nu is met GZA is voor nu de beste in de huidige situatie, maar ik weet niet of het nu voldoende is om voldoende aandacht te geven aan de psyche of trauma. Het geestelijke stuk heeft een grote bijdrage aan overlastgevend gedrag. Ben je stabiel en zit je goed in je hoofd, dan is overlastgevend gedrag ook minder.”(RCP43)

Een lokaal werkzame COA-professional benadrukt de emotionele pijn bij veel vtl-bewoners en de hoge mate van stress onder invloed van de dreiging van terugkeer en afwijzing door de IND en het korte lontje ten gevolg hiervan:

“Alles wat een wapen kan zijn, wordt bij ons ingenomen. Er komt geen potje pinkaas naar binnen, dat is glas. Ook ter bescherming van zichzelf. Sommigen verkeren echt in een zware psychische toestand. Ze hebben een negatieve uitslag gehad van de IND. Maar ze weten al dat de kans klein is dat ze kunnen blijven en roepen dan ook dat ze dood willen. [...] Er is altijd roering maar er kan altijd iets gebeuren.” (RCP39)

Een COA-bewoner die we spreken tijdens zijn verblijf op de htl in verband met seksuele intimidatie, ervaart niet alleen de htl maar ook de reguliere opvang als een gevangenis. Hij vertelt dat hij zijn land ontvlucht is en dat hij oorlogen heeft meegemaakt en dat die oorlogen ‘nog steeds in hemzelf zitten’. Hij zegt veel psychologische stress en trauma’s te ervaren en dat de asielopvang dit alleen maar verergert. Hij klaagt over de gebrekkige informatie die hij van het COA en de overheid krijgt. Hij wordt weliswaar geïnformeerd, soms telefonisch, maar vaak snapt hij niet wat er gezegd wordt of wat hem wordt uitgelegd, omdat hij geen Nederlands spreekt en Engels slecht verstaat (RHTL09). Dit laatste wijst ook op het belang van taal.

Leeftijd

De impact van stress en frustraties op het gedrag van COA-bewoners moet volgens professionals ook gerelateerd worden aan de leeftijd van de COA-bewoner. Volwassenen zijn normaliter beter in staat hun frustraties in toom te houden en hun gedrag op een ‘normale’ manier te reguleren. Jongeren zijn impulsiever en dat kan bij frustraties sneller tot impulsieve acties, overlast en agressiviteit leiden. Een professional van het Ministerie van Asiel en Migratie zegt over het belang van frustratie in relatie tot impulsiviteit als factor bij overlast en criminaliteit:

“Voor de minderjarige wel, voor de volwassenen wat minder. Omdat de volwassenen vooral bang zijn dat het invloed kan hebben op hun asiel. En minderjarigen impulsiever zijn en hun woede minder beheersen. Dus Ik denk dat het bij de amv wel ook voor crimineel gedrag gezorgd heeft omdat er ook wel stoelen door een raam gegooid werden. En dan heb je geen overlast, maar heb je dat echt over crimineel gedrag natuurlijk. [...] dat te maken heeft met agressie en bedreigen van medewerkers in hun frustratie, of vernielingen, of dat ze bijvoorbeeld georganiseerde criminele activiteiten plegen.” (RGP01)

Jongeren zijn daarnaast gevoeliger voor groepsdruk en overzien de consequenties van hun daden minder goed. Zeker op het moment dat zij zonder de ondersteuning van ouders, familieleden of oudere landgenoten in de asielopvang zitten, zijn ze gevoelig voor de invloeden van anderen.

Bovenstaande opsomming van factoren op het individuele niveau hangt nauw samen met de persoonlijke achtergrond en ervaringen van de COA-bewoner. Niet iedereen reageert hetzelfde op al deze factoren, zoals een van de COA-bewoners tijdens een interview aangaf, maar het is deze combinatie van stress, onzekerheid, frustraties, niet gezien worden, zorgen om achtergebleven familie- en gezinsleden die in gezamenlijkheid een goede voedingsbodem voor overlast en criminaliteit kunnen vormen. Daar zijn de meeste professionals en COA-bewoners het wel over eens. “Door stress kun je rare dingen doen”, aldus een lokaal werkzame COA-professional (RP09).

7.3 Individuele factoren op basis van de IBIS-dossiers

Op basis van de informatie uit de IBIS-dossiers hebben wij een aantal individuele factoren geïdentificeerd. In deze paragraaf tekenen wij de bevindingen op uit de kwantitatieve (N=220) en kwalitatieve analyse (N=20) van de dossiers van COA-bewoners met antecedenten (MA-groep) en COA-bewoners zonder antecedenten (ZA-groep). In de blauwe kaders beschrijven we situaties waar de onderzoekssubjecten mee te maken hebben gekregen. In eigen woorden schetsen we hoe een samenspel van factoren in de praktijk tot uiting is gekomen.

Frustraties, stress en onzekerheid

Eerder tekenden Staring en Bouabid (2019) op dat frustratie, stress en onzekerheid een voedingsbodem is voor geweld op amv-locaties. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit de IBIS-analyse. Incidenten op COA-locaties lijken doorgaans een gevolg van een opeenstapeling van frustratie, stress en irritatie. Irritaties door het samenleven in de setting van een opvanglocatie, stress door een onzeker toekomstperspectief, dagen vervelen en gebeurtenissen in het thuisland of onderweg. Het is de situatie waarin vele COA-bewoners (overlastgever of niet) mee te maken krijgen.

Afhankelijk van de context en het individu kan dit tot uiting komen in escalaties of incidenten. Frustratie en stress gerelateerde incidenten komen dan ook bij zowel de MA- als de ZA-groep naar voren, al dan niet in andere verhoudingen. Dergelijke incidenten tonen zich doorgaans in ruzies tussen bewoners onderling, woede- of andere emotionele uitbarstingen, (dreigen met) agressief of gewelddadig gedrag tegenover personeel en dreigingen tot suïcide.

Piekeren over een onzekere toekomst

Opnieuw is MA7 in de AC in [locatie] beland. Ten opzichte van de vorige keer is diens psychische gesteldheid verslechterd. Op de kamer kan MA7 nachtenlang piekeren waardoor dag- en nachtritme is verstoord. De bewoner krijgt stress van diens onzekere toekomstperspectief. Afspraken in het kader van de procedure komt MA7 altijd na. Teruggaan naar land van herkomst is voor de bewoner geen optie, want 'daar kan ik niet leven'. MA7 heeft geen directe familie meer om naar terug te keren. Van het idee van terugkeer groeit de spanning. Een medebewoner maakt zich ernstige zorgen. MA7 dreigt meermaals bij COA-personeel en medebewoners suïcide te plegen als bewoner zelf terug moet. Om aan de stress te ontsnappen gebruikt MA7 drugs en alcohol. Onder invloed veroorzaakt de bewoner overlast bij medebewoners en daarbuiten. MA7 laat zich niet aanspreken op diens gedrag. Zonder aanleiding slaat MA7 mensen of staart meiden aan. Binnen diens vriendengroep ontstaat ook onderling ruzie.

Het onder invloed zijn van drank of drugs verhoogt de kans op escalatie. Of criminele gedragingen tevens gevoed worden door frustraties en stress is op basis van de IBIS-dossiers niet te bevestigen noch te ontkrachten.

Miscommunicatie escaleert onder invloed

Ruzies tussen medebewoners beginnen vaak met woorden. De een zegt wat tegen de ander, wat bij de ander in het verkeerde keelgat schiet. Veelal versterkt door taalbarrières, misinterpretaties en hoge emoties. In plaats van de miscommunicatie op te lossen met woorden, volgt een fysieke of verbaal agressieve reactie. Zoals MA8, die geld had geleend van een medebewoner en het niet direct kon

terugbetalen. In plaats van dit uit te leggen, raakt MA8 gefrustreerd en verheft diens stem. Uit onmacht pakt MA8 een mes om zichzelf wat aan te doen.

Een beveiligder treft MA9 en een illegale bezoeker aan op de kamer. Ze veroorzaken overlast door blowen, lachgas en luide muziek. De illegale bezoeker gaat niet in op de verzoeken om weg te gaan. Meer personeel komt ter plaatse en uiteindelijk moet de politie de bezoeker naar het station begeleiden. De dag erna komt MA9 verhaal doen. Als het COA vertelt dat de beveiligder aangifte doet vanwege doodsbedreigingen reageert MA9 geschokt en ontkent zoiets ooit te kunnen doen. Even later geeft MA9 toe niet meer te weten wat er gebeurd is. Bewoner was onder invloed.

De wijze waarop een opeenstapeling van spanningen tot uiting kunnen komen in incidenten is complex en wisselt per incident. De verhalen in de blauwe kaders illustreren wisselende escalaties, die allen gevoed worden door spanningen. Over het algemeen kan gesteld worden dat de kans op een incident en de mate van escalatie groter wordt wanneer de bronnen van stress en frustratie toenemen.

Emotionele uitbarsting na beschuldiging

Tijdens een avondmoment is er een incident ontstaan met MA7, dat begon vanuit frustratie over het handelen van het COA. MA7 werd aangesproken door een beveiligder omdat bewoner in de deuropening van een kamer stond terwijl een andere bewoner lag te slapen, naar eigen zeggen om 'een peuk te vragen'. MA7 ervaarde deze benadering als een beschuldiging van diefstal en voelde zich onterecht weggezet als dief. MA7 gaf aan niet te begrijpen waarom die als enige werd aangesproken, andere amv's op de eenheid stonden ook vaker op elkaars kamer. MA7 loopt overstuur weg.

De situatie raakte MA7 zichtbaar; bewoner uitte emotioneel dat die zich onterecht behandeld voelde en niet accepteerde als dief te worden neergezet. Even later klopt MA7 aan bij het COA om verhaal te halen. De bewoner is het niet eens met de bejegening. Een emotionele uitbarsting volgt, bewoner slaat met deuren en dreigt zichzelf iets aan te doen.

Later op de avond gaf MA7 aan dat er spullen van de eigen kamer gestolen waren. Toen de bewoner COA-medewerkers vroeg om samen in de nacht langs

de kamers te gaan om dit te onderzoeken, werd dit verzoek vanwege de slaaptijden geweigerd. Dit zorgde voor een verdere toename van frustratie. MA7 voelde zich in de steek gelaten door COA. Diens zorgen zouden niet serieus worden genomen.

Het incident maakte deel uit van een bredere spanningsopbouw. MA7 gaf aan dat diens spullen eerder ook al gestolen waren, wat tot herhaalde emotionele uitbarstingen leidde. De boosheid richtte MA7 daarbij op het COA, die volgens de bewoner onvoldoende ingreep of beschermde.

Middelengebruik, -verslaving en psychische problematiek

De kwantitatieve analyse van IBIS signalen (hoofdstuk 4, Tabel 4.5) liet een significant verschil zien in de aan drugs gerelateerde signalen tussen de MA- en de ZA-groep. Op basis van de kwalitatieve dossieranalyse constateren we dat alle individuen in de MA-groep op structurele basis middelen gebruiken. Naast signalen worden ook incidenten geregistreerd die ontstaan zijn door het (veelvuldig) gebruik. De MA-bewoners roken allen wiet of hasj (in hun kamer, het binnenplein of elders op de locatie) op wekelijkse of soms dagelijkse basis, terwijl deze gemene deler bij de ZA-groep ontbreekt. In ieder geval, over (vermoedens van) middelengebruik is minder geregistreerd bij de ZA-groep.

In het blowgedrag lijken de COA-bewoners zelf weinig kwaads te zien en hier lijkt ook een gewoonte vanuit culturele achtergrond te schuilen. Registraties van expliciet blowgedrag komen in de IBIS-dossiers voornamelijk naar voren als het overtreden van huisregels met brandgevaar (een incident) of in domeingesprekken. We constateren dat het gedrag weinig woordenwisselingen of conflicten tussen bewoners veroorzaakt. Bij alcohol of andere middelen is dit een ander verhaal. Het onder invloed zijn van verdovende middelen leidt veelvuldig tot escalaties en agressief gedrag (MA3). Zoals bij MA1, waarover personeel schrijft dat een incident door het minste of geringste kan ontstaan wanneer de bewoner onder invloed is. Het drankgebruik gaat over naar fysiek en verbaal agressief gedrag jegens medebewoners en personeel. Op dergelijke momenten is het zaak dat COA MA1 uit de situatie haalt, voor de veiligheid van medebewoners. Met meermaals als gevolg dat medewerkers de bewoner weg moeten tillen naar een

time-outkamer terwijl zij enkele klappen opvangen en worden bespuugd. De impact van het drank- en middelengebruik komt sprekend tot uiting bij MA10, als na diens domeingesprek wordt genoteerd: “bemoeit zich weinig met anderen en zal ook op een respectvolle manier omgaan met andere (Als [bewoner] niet onder invloed is)”.

Overlast door drankgebruik

Al in de eerste week van verblijf nuttigt MA1 veel alcohol, praat dan hard, rookt binnen en zorgt op die manier voor overlast bij andere bewoners uit de eenheid. Meerdere bewoners doen meldingen dat MA1 een dreigende en onveilige situatie voor hen creëert. Als bewoners of personeel MA1 hierop aanspreken reageert de bewoner verbaal agressief en dreigend. Op het moment zelf kunnen COA-medewerkers weinig anders dan de bewoner diens roes uit laten slapen. In de correctiegesprekken die hierop volgen confronteert personeel MA1 met de negatieve impact van diens gedrag op de medebewoners en ontziet MA1 toegang tot bepaalde modaliteiten.

De middelen zullen ook bekostigd moeten worden. Op welke manier dit gebeurt is niet altijd terug te vinden in de dossiers. Vanuit de documentatie schuilt het vermoeden dat enkel het leef- en eetgeld vanuit het COA niet voldoende is om structureel middelengebruik of een verslaving te bekostigen. Van MA3 is bekend dat die schulden heeft bij medebewoners en dat MA3 “er alles aan doet om rookwaren te bekostigen”. Het citaat illustreert de afhankelijkheid van de middelen, waarmee het risico om op illegale betaalmethoden groeit. Bij MA10 zien we dat MA10 naast gebruiker van lyrica, een geneesmiddel tegen neuropatische pijn, ook verkoper is geworden van drugs en andere producten. Via contacten buiten de opvangcentra is MA10 in aanmerking gekomen met de illegale handel en betrokken geraakt in het drugsircuit.

Middelen als uitvlucht

Bewoners beschrijven het middelengebruik als een uitvlucht. Ondanks wanneer ze zelf inzien dat het gebruik de kans op escalaties en conflicten vergroot, is het grijpen naar de middelen een 'middel' om problemen te vergeten. MA3 en MA10 benoemen beiden stress als motief voor hun gebruik. Het is een reactie op het samenspel tussen de context van een opvang locatie, de personen met wie ze daar dienen samen te leven, reacties van professionals en individuele problematiek waardoor spanningen opbouwen. Daarmee is het middelengebruik ook een signaal dat het niet goed gaat met een bewoner. Zo meldt een medebewoner dat het slecht gaat met MA7. MA7 loopt veel te piekeren, denkt aan de procedure, weet niet waar die terecht komt en blowt meer en drinkt meer. De medebewoner is bang dat MA7 zichzelf iets aan gaat doen.

Een deel van de bewoners erkent de (verslavings)problematiek en wil geholpen worden (MA9; MA10), een deel erkent probleem niet en vraagt niet om hulp (MA1; MA7). De pogingen van personeel van COA, GZA of andere partijen om bewoners toe te leiden naar zorg of andere vormen van hulpverlening lijken te wisselen. In het geval van MA9 zie je meerdere registraties van pogingen van professionals om de bewoner een traject te laten starten. Meerdere pogingen volgen, waarin MA9 meermaals verzuimt op te komen dagen bij afspraken. Tegelijkertijd kunnen we uit de dossierregistratie niet altijd herleiden dat pogingen ondernomen zijn om iemand toe te leiden tot een vorm van zorg, terwijl signalen en incidenten in relatie tot het middelengebruik elkaar opvolgen (MA1; MA3). Op basis van de beschikbare data kunnen we bijgevolg niet vaststellen of deze personen daadwerkelijk geen handreikingen hebben kregen, of dat hier niet voor is geregistreerd.

Verblijfsstatus

Naast een kwantitatieve analyse op achtergrondkenmerken is er op persoonsniveau iets te zeggen over de situatie rondom de verblijfsstatus die de COA-bewoners hebben (of hebben gehad). Grofweg is er sprake van drie verschillende situaties omtrent de verblijfsstatus: een asielzoeker is statushouder/heeft een (tijdelijke) verblijfsvergunning (1), een asielzoeker zit

in een asielprocedure (2) of een asielzoeker heeft geen verblijfstitel (meer) (3). Deze drie situaties kunnen ook in combinatie met elkaar voorkomen en verschillen over tijd. Bijvoorbeeld als een COA-bewoner een aanvraag heeft gedaan voor één of meerdere procedures, maar uiteindelijk geen verblijfstitel meer heeft. De verblijfsstatus kan worden opgehelderd met verblijfstitelcodes met de bijbehorende wetsartikelen. In Tabel 7.3 staat de indeling van deze codes en artikelen naar de drie verblijfssituaties.

Tabel 7.3 – Indeling verblijfstitel naar verblijfssituatie

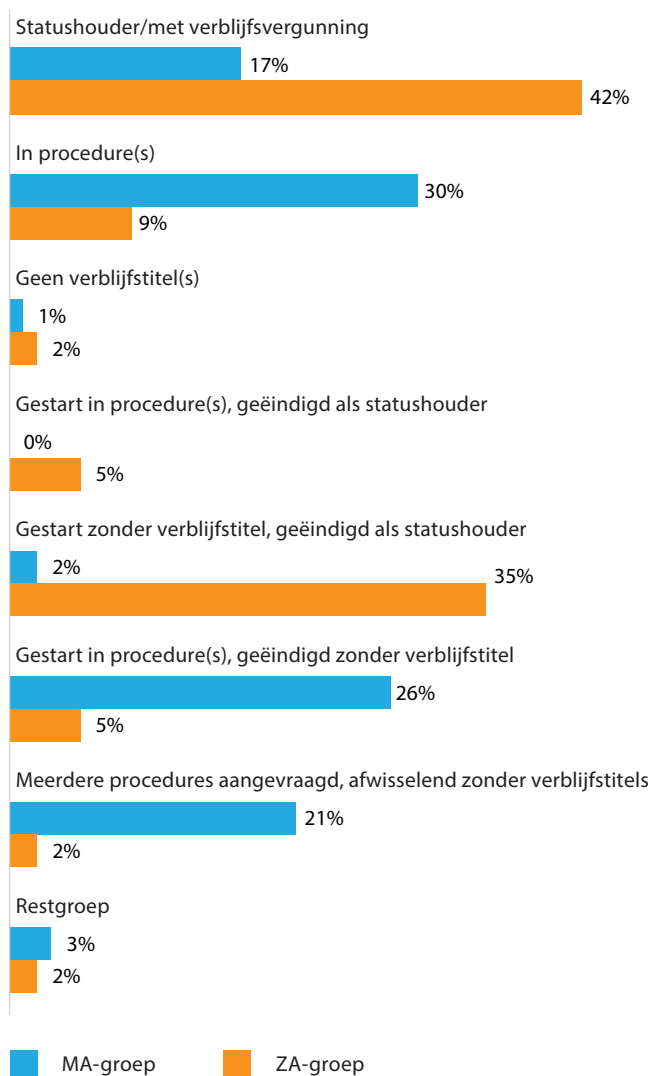
Verblijfstitelcode	Wetsartikel	Situatie
21	Vreemdelingenwet 2000 artikel 8, onder a, vergunning regulier bepaalde tijd, arbeid vrij	Statushouder/met verblijfsvergunning
26	Vreemdelingenwet 2000 artikel 8, onder c, vergunning asiel bepaalde tijd, arbeid vrij	Statushouder/met verblijfsvergunning
31	Vreemdelingenwet 2000 artikel 8, onder f en h, in procedure voor vergunning artikel 14 Vreemdelingenwet 2000	Asielzoeker in procedure
32	Vreemdelingenwet 2000 artikel 8, onder f en h, in procedure voor vergunning artikel 28 Vreemdelingenwet 2000	Asielzoeker in procedure
43	Rechtmatig verblijf op aanwijzing Minister van Justitie, geen arbeid	Asielzoeker in procedure
44	Vreemdelingenwet 2000 artikel 8, onder m, Dublinclaimanten in afwachting van overdracht	Asielzoeker in procedure
46	Vreemdelingenwet 2000 artikel 8, onder f en h, EU-richtlijn 2001/55, in procedure artikel 28, arbeid loondienst	Asielzoeker in procedure
98	Geen verblijfstitel (meer)	Afgewezen asielzoeker

Een groot deel van de COA-bewoners heeft meer dan één soort verblijfstitel (gehad), waardoor het indelen van de COA-bewoners in één van de drie verblijfssituaties niet mogelijk blijkt. Voor de COA-bewoners met maar één verblijfstitel kan dat wel en is de driedeling zoals in Tabel 7.3 aangehouden. Voor COA-bewoners met twee verblijfstitels is gekeken naar de volgorde van de verblijfstitels. De categorieën die daar uit voortkomen zijn 'gestart in procedure(s), geëindigd met verblijfsstatus', 'gestart in procedure(s), geëindigd zonder verblijfstitel' en 'gestart zonder verblijfstitel, geëindigd met verblijfsstatus'. Andere combinaties of volgordes van twee verblijfstitels komen niet voor onder de steekproef. Voor COA-bewoners met meer dan twee verblijfstitels is gekeken naar de verblijfstitels en in welke volgorde deze voorkomen. Hieruit blijkt dat er zich specifiek één situatie meerdere keren voordoet, namelijk dat een COA-bewoner herhaaldelijk in procedure gaat en dat dit wordt afgewisseld met de verblijfstitel 'geen verblijfstitel (meer)'. Dit geldt voor 25 COA-bewoners. Vermoedelijk hebben zij (herhaaldelijk) een nieuwe aanvraag ingediend na negatieve beslissing van de IND. Vijf COA-bewoners blijken niet in te delen in één van de opgestelde categorieën. Deze vijf COA-bewoners zijn als restgroep gecategoriseerd. In drie van de vijf gevallen hebben deze COA-bewoners een combinatie van alle drie de verblijfssituaties.

Figuur 7.1, op de volgende pagina, presenteert het overzicht van de acht situaties die er zijn ten aanzien van de verblijfsstatus. In de analyse wordt een onderscheid gemaakt tussen de MA- en de ZA-groep.

Figuur 7.1 maakt duidelijk dat er procentuele verschillen voorkomen tussen de MA- en de ZA-groep.⁹ De MA-groep bestaat voor ruim drie kwart (77%) uit asielzoekers in procedure(s) (30%), asielzoekers die zijn gestart in procedure(s) maar geen verblijfstitel meer hebben (26%) en asielzoekers die meerdere procedures hebben aangevraagd, en afwisselend zonder verblijfstitel zaten (21%). Er kan worden gesteld dat asielzoekers in procedure(s) of zonder verblijfstitel zijn oververtegenwoordigd in de groep COA-bewoners met antecedenten. De ZA-groep bestaat daarentegen voor ruim drie kwart (77%) uit asielzoekers met verblijfsvergunning (42%) en asielzoekers die zijn gestart zonder verblijfstitel maar uiteindelijk een verblijfsvergunning hebben gekregen (35%). De ZA-groep bestaat daarmee voornamelijk uit statushouders.

Figuur 7.1 – Situatie ten aanzien van verblijfsstatus MA- en ZA-groep



Per incident is geregistreerd door wie dit incident is gepleegd of veroorzaakt. We kunnen ook de status van de COA-bewoner hieraan koppelen. Tabel 7.4 geeft een overzicht van de 1.830 incidenten en welke situatie het meeste recht aandoet met betrekking tot de verblijfsstatus.

Tabel 7.4 – Incidenten naar verblijfsstatus tussen ZA- en MA-groep (N=1.830)

Status	ZA-groep		MA-groep	
	N	%	N	%
Statushouder/met verblijfsvergunning*	184	77%	359	23%
In procedure(s)*	12	5%	411	26%
Geen verblijfstitel(s)	1	0%	10	1%
Gestart in procedure(s), geëindigd als statushouder	2	1%	0	0%
Gestart zonder verblijfstitel, geëindigd als statushouder*	18	8%	3	0%
Gestart in procedure(s), geëindigd zonder verblijfstitel*	14	6%	234	15%
Meerdere procedures aangevraagd, afwisselend zonder verblijfstitel*	9	4%	533	34%
Restgroep*	0	0%	40	3%
Totaal	240	100%	1590	100%

* $p < .05$

Binnen de groep COA-bewoners zonder antecedenten worden de meeste incidenten gepleegd door asielzoekers met een verblijfsvergunning. Dit is een logisch gevolg van het gegeven dat bijna de helft van de ZA-groep (42%) over deze verblijfsstatus beschikt. Binnen de MA-groep wordt een groot deel van de incidenten gepleegd door asielzoekers die in procedure(s) zijn (26%), of die meerdere procedures hebben aangevraagd, afwisselend zonder verblijfstitel (34%). Ook dit is hoogstwaarschijnlijk het gevolg van het gegeven dat een groot deel van de 110 personen in deze groep (51 procent, respectievelijk 30 en 21 procent) zo worden aangemerkt. De uitkomsten zijn in lijn met de bevindingen van De Boom et al. (2008), die concludeerden dat de kans op betrokkenheid bij criminaliteit van asielmigranten groter is wanneer de onzekerheid van hun situatie toeneemt.

Onderlinge beïnvloeding

Of een individu zich inlaat met criminaliteit of overlast veroorzaakt, heeft voor een deel te maken met diens sociale omgeving. Dergelijk gedrag kan

genormaliseerd zijn binnen bepaalde groepen of kan aangemoedigd worden. Opvangmedewerkers, zo blijkt uit de IBIS dossiers, vrezen dat bewoners die grensoverschrijdend gedrag vertonen of zich niet houden aan de huisregels, negatief gedrag bij andere bewoners stimuleren. Zo heeft het COA MA2 erop gewezen niet de brandmelder af te plakken of open en bloot op het binnenplein te blowen, omdat dat ‘overlast en criminaliteit bij anderen zou aanwakkeren’. De vrees voor negatieve beïnvloeding klinkt voornamelijk bij de amv-locaties, aangezien minderjarigen doorgaans gevoeliger zijn voor groepsdruk, impulsiever zijn en minder goed de gevolgen van hun daden overzien. Sprekend is het voorbeeld van MA3, ook een amv, die hoofdzakelijk geregistreerd staat voor incidenten (binnen én buiten) in groepsverband. Al eerder in dit rapport kwam de invloed van (jong) volwassenen op minderjarige MA10 aan bod. Via contacten van buiten de amv-locatie is MA10 betrokken geraakt bij criminaliteit; de illegale handel van drugs, fietsen en horloges.

Criminaliteit in groepsverband

Tijdens een recent gesprek met de voogd is duidelijk geworden dat een groep amv's, waaronder MA3, regelmatig naar delen van het land reist met de intentie om daar diefstallen te plegen. Zij stelen telefoons of soortgelijke voorwerpen, om deze vervolgens door te verkopen. Deze gedragingen vormen niet alleen een risico voor de veiligheid en welzijn van de jongeren zelf, maar dragen ook bij aan de toename van criminele activiteiten en overlast. De betrokken jongeren lijken in hun criminele activiteiten elkaar te versterken en mee te slepen, wat de problematiek verder verergert.

Geld verdienen

De MA-groep komt vooral in politieregistraties voor vermogensincidenten (71%; zie Tabel 4.9). Daarbij is het aannemelijk dat geld of een andere vorm van materieel gewin onderdeel uitmaakt van het motief van de plegers. Ook op locatie valt op dat de MA-groep geld of producten steelt van medebewoners (MA1; MA3; MA5; MA8). Deze diefstallen of het ongevraagd ‘lenen’ van geld vormen eveneens de aanleiding voor onderlinge ruzies en geweld (MA1; MA3; MA8). Als reden voor het illegaal verkrijgen van geld

noemt MA10 de financiële afhankelijkheid van diens familie in het land van herkomst.

Stelen voor thuis

In een informele setting raakt een COA-medewerker aan de praat met MA10. MA10 geeft aan vandaag honderden euro's te hebben verdiend in [stad] met drugshandel. Van het geld eet de bewoner goed, kleedt bewoner zich leuk, maar het grootste gedeelte stuurt MA10 naar diens familie in het thuisland. MA10 is de oudste thuis en is hier naartoe gestuurd om geld voor jongere familieleden en ouders te verdienen: "ik moet echt geld verdienen".

Het gesprek neemt vervolgens een plotselinge wending, wanneer MA10 aangeeft overgeplaatst te willen worden naar een andere opvang. MA10 weet dat voor een verplaatsing een gegronde reden nodig is en stelt dan maar zelf voor een reden te moeten zorgen. Niet veel later vindt een incident plaats met MA10, medebewoners en personeel.

7.4 Integratie van bevindingen op individueel niveau

Voor zover mogelijk is en voor zover informatie beschikbaar is, trachten we in deze paragraaf op basis van de verschillende onderzoeksbronnen een algeheel beeld van individuele factoren op individueel niveau voor overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners op te tekenen. Daarbij geven we beschrijvingen met de volgende uitgangspunten:

- a. Meerdere bronnen wijzen op dezelfde individuele factoren in dezelfde richting (alle bronnen of twee bronnen);
- b. Meerdere bronnen wijzen op dezelfde individuele factoren, maar in tegengestelde richting;
- c. Een enkele bron wijst op een of meerdere individuele factoren.

Als we de naar voren gekomen individuele factoren op een rijtje zetten dan levert dat het volgende overzicht op (zie Tabel 7.5).

Tabel 7.5 – In de bronnen naar voren gekomen individuele factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

	Surveys	Interviews	IBIS-dossiers
Verslavingsproblematiek en middelengebruik	X	X	X
Trauma of overige psychische problematiek	X	X	X
Geldproblematiek	X	X	
Verveling (dagbesteding)	X	X	
(Financiële) druk familie land van herkomst	X	X	X
Stress om achtergebleven familie	X	X	
Andere normen en waarden	X	X	
Uitzichtloosheid/onzekerheid i.v.m. lange procedure	X	X	X
Niets te verliezen hebben	X	X	
Gebrek aan grip/machteloosheid	X	X	
Doorprocederen/herhaalde procedures	X	X	X
Veiligelanders/kans op asiel	X	X	
Intentie vestiging (asiel of anders)		X	
Groepsdruk en -dynamiek	X	X	X
Jonge leeftijd	X	X	

Er zijn geen bronnen met factoren die verschillende richtingen uitgaan. Wel wordt de factor ‘intentie vestiging (asiel of anders)’ enkel in de interviews genoemd. In de surveys of de IBIS-dossiers wordt hier niet expliciet over gesproken. Daarnaast kan IBIS informatie bevatten over de vluchttenden of het asielverhaal, maar in de dossiers zelf wordt dit niet expliciet in verband gebracht met overlast en criminaliteit. Bovendien kan deze factor samengaan met de in de surveys genoemde kans op asiel/veiligelanders en het doorprocederen. Gezien de verwevenheid van deze factor (intentie vestiging asiel of anders) met overige factoren, behandelen we deze gezamenlijk.

Ad a) Meerdere bronnen die op dezelfde individuele factoren in de dezelfde richting wijzen

Verslavingsproblematiek en middelengebruik worden in de drie bronnen genoemd als belangrijke factor van overlastgevend en crimineel gedrag. De middelen kosten geld, waarin het weekgeld doorgaans niet voldoende in voorziet. Als bewoners zelf niet beschikken over genoeg financiële middelen of dit niet op een legale manier kunnen verkrijgen, dan lonken illegitieme manieren om aan de middelen te komen. Daarnaast kan het middelengebruik zelf ook incidenten in de hand helpen. Het gebruik zelf maakt het gemakkelijk om over grenzen heen te stappen, verhoogt de kans op escalaties en kan leiden tot overlast.

Dit laatste betreft in ieder geval overlast op locatie, maar respondenten beredeneren ook dat COA-bewoners onder invloed dit gedrag buiten locatie kunnen voortzetten. Bij niet-gebruikers werkt het gebruik van anderen (zeker als er jonge kinderen zijn) stress verhogend. In de IBIS-dossiers constateerden we dat de helft van de groep met politieregistraties geregistreerd staat voor middelengebruik. Op basis van de registraties ontstaat een beeld van structureel middelengebruik. Enkele bewoners noemen het gebruik tevens een uitvlucht, om stress te verzachten en problemen te vergeten. De opeenstapeling van stress, frustraties en onzekerheid wordt bovendien door alle drie de bronnen aangehaald als belangrijke factor. COA-bewoners kunnen stress met zich meedragen vanwege achtergebleven familie, ervaringen in het thuisland of onderweg en geldproblemen. Zij kampen dikwijls met (onverwerkte) trauma's of andere vormen van psychische problematiek, dat zonder tijdige en passende hulp en in combinatie met middelengebruik kan verergeren. De substantiële stress wordt gevoed door uitzichtloosheid van (lange) asielprocedures en verveling door het ontbreken van dagbesteding. Op de COA-locaties leven zij samen met anderen vanuit andere uithoeken in de wereld, die zelf hun eigen rugzakje meedragen. Dit samenleven leidt tot de nodige frustraties. Deze factoren komen bij alle COA-bewoners voor en kunnen door een trigger zoals een miscommunicatie, tegenslag of irritatie escaleren tot incidenten (binnen of buiten de opvang).

Uit de interviews komt een algemeen beeld naar voren waarbij COA-bewoners een gebrek aan grip lijken te ervaren dat sterk samenhangt met

de frustraties op de COA-locatie en onzekerheid over hun toekomstperspectief. Gesproken professionals constateren dit eveneens bij de COA-bewoners. Het ontbreken van grip is een vorm van machteloosheid. Niet deel kunnen nemen aan de samenleving (geen werk, geen activiteiten) is een belangrijke factor richting overlast en criminaliteit.

In relatie tot overlastgevend en crimineel gedrag wordt in de bronnen verwezen naar specifieke groepen COA-bewoners. De jonge asielzoekers of amv's hebben een speciale positie in de problematiek van overlast en criminaliteit die centraal staat in dit onderzoek. Ook zij hebben om te gaan met de opeenstapeling van stress, frustraties en onzekerheid, in de afwezigheid van hun ouders. De interviews en IBIS-dossiers beschrijven het impulsieve handelen van de jonge bewoners. Vanwege hun jonge leeftijd zijn ze minder goed in het remmen van het handelen naar frustraties en stress, waardoor de kans op escalaties vergroot. Bovendien zijn zij gevoeliger voor groepsdruk en criminele invloeden.

Daarnaast omschrijven respondenten in de surveys en interviews een groep zogenaamde COA-bewoner met een kansarme aanvraag die niets te verliezen heeft, die geen (of niet langer) deel wenst uit te maken van de samenleving. Zij zijn niet (meer) in Nederland met de intentie om asiel aan te vragen en doorlopen herhaald procedures. Vaak zijn zij financieel verantwoordelijk voor achtergebleven familie. Vanuit de verschillende bronnen komt naar voren dat het in Nederland (illegaal) verdiende geld naar het thuisland wordt gestuurd.

Ad c) Een enkele bron die wijst op een of meerdere individuele factoren

In de interviews beschrijven respondenten een verschuiving in de doelgroepen van overlastgevende Noord-Afrikaanse jongeren naar Syrische jongeren die voor veel incidenten binnen de opvang zorgen. Oorzaak van hun gedrag zou liggen in problematisch middelengebruik, waardoor professionals moeilijk contact kunnen krijgen met deze jongeren. Deze Syrische jongeren zijn veelal opgegroeid en kenners van overleven op de straat aan de rand van Europa. Daarin zijn zij anders in hun migratiemotieven: vooral op zoek naar een beter leven en zijn niet zozeer direct op de vlucht voor een oorlog. Tegelijkertijd hebben ook zij te maken met de lange wachttijden in de asielprocedure, een gebrekkig perspectief op een asielstatus naast de

afwezigheid van naaste familie. De professionals wijzen op het belang van de achtergrond van de COA-bewoner (migratiemotieven, jeugdervaringen) en de bindingen met belangrijke anderen zoals familieleden die tijdens de asielprocedure corrigerend en begeleidend kunnen optreden.

In de surveys is dit laatste punt sporadisch benoemd; mogelijk is dit omdat een vragenlijst doorgaans minder mogelijkheden biedt om te reflecteren dan een uitgebreid interview. In de IBIS-analyse kwamen wel dossiers naar voren met dit profiel.

Eindnoten

1. De percentages 'nee' en 'weet ik niet' bedragen op deze vraag respectievelijk 11 en 33 procent voor crimineel gedrag van COA-bewoners en 10 en 29 procent voor overlastgevend gedrag.
2. Het volledige overzicht met genoemde individuele oorzaken staat in bijlage 4.
3. Het percentage overige professionals dat deze punten aanhaalt ligt op respectievelijk 33 (gemiddeld 18) en 31 (gemiddeld 18). Juist een lager dan gemiddeld percentage gemeenterespondenten (6 procent) noemt dit laatste punt.
4. Het percentage COA-respondenten dat dit punt aanhaalt ligt op 30 (gemiddeld 18).
5. Het percentage overige professionals dat deze punten aanhaalt ligt op respectievelijk 31 (gemiddeld 18) en 31 (gemiddeld 17). Juist een lager dan gemiddeld percentage gemeenterespondenten (2 procent) noemt dit laatste punt.
6. Het percentage COA-respondenten dat dit punt aanhaalt ligt op 47 (gemiddeld 28). Juist een lager dan gemiddeld percentage gemeenterespondenten (13 procent) noemt dit laatste punt.
7. De totale n op deze vraag ligt lager, omdat deze vraag binnen het overlastthema niet is voorgelegd aan de respondenten van de gemeenten, D'TenV, politie en VWN.
8. Zie ook het kader over de htl in hoofdstuk 8.1 met onder meer een gedetailleerde toelichting over het doel en de plaatsingscriteria van de htl, maar ook de mogelijkheden tot beroep.
9. Er is een Chi-kwadraat toets uitgevoerd om te onderzoeken of deze resultaten significant verschillen. Omdat er niet aan de betreffende vereisten van deze toets wordt voldaan is dat niet het geval.

8

De aanpak van overlast en criminaliteit

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op aanpak tegen overlastgevende en criminele COA-bewoners. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvragen naar de bestaande aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties en de vraag naar de hierbij betrokken organisaties. Daarnaast besteden we aandacht aan de vraag hoe de betrokken partijen de bestaande aanpak ervaren, de knelpunten die zij hierbij zien en eventuele oplossingen hiervoor. Tot slot besteden we aandacht aan vraag in hoeverre de bestaande aanpak aansluit bij de factoren achter en de drijfveren van de COA-bewoners om overlast en criminaliteit te plegen.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden schetsen we allereerst op basis van de interviews en openbare bronnen de bestaande aanpak vanuit COA-perspectief en vanuit de ministeries van Justitie & Veiligheid en Asiel en Migratie op landelijk en lokaal niveau. In paragraaf 8.2 gaan we vervolgens op basis van de bevindingen uit de surveys in op de volgens de respondenten effectieve en niet-effectieve maatregelen tegen criminele COA-bewoners. In paragraaf 8.3 staan we op basis van de vier casusstudies en de gesprekken met professionals, COA-bewoners en de htl-bewoners stil bij de aansluiting van de verschillende lokale uitwerkingen van de landelijke aanpak tegen overlast en criminaliteit gepleegd door de COA-bewoners. Een belangrijke beperking hierbij vormt de constatering dat de lokaal werkzame professionals en ook de COA-bewoners vanuit hun eigen ervaringen reflecteren op de lokale impact van specifieke maatregelen, maar daarmee niet hoeven te beschikken over een adequaat en representatief beeld van de bredere effecten van de verschillende maatregelen die in gezamenlijkheid vormgeven aan een strenger asielbeleid. In slotparagraaf 8.4 brengen we de verschillende bronnen, surveys en interviews, samen

om zo een beeld van de maatregelen in de context van overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners op te tekenen.¹

8.1 Een globaal overzicht van beschikbare aanpak

Het voert te ver om in deze rapportage een volledig overzicht te geven van de aanpak tegen overlastgevende en criminele COA-bewoners, ook omdat er lokaal verschillen zullen bestaan. Daarnaast vormt een plan- en procesevaluatie van de aanpak geen onderdeel van dit onderzoek. Niettemin willen we toch een overzicht geven, ter inleiding op hetgeen respondenten aangeven over (niet-)effectieve of missende aanpak. Om het overzicht enigszins te structureren, is onderscheid te maken tussen landelijke aanpak en lokale aanpak. En voor de laatste vorm is het naar onze mening interessant om de aanpak in de delen naar locaties die te maken hebben met (relatief) veel overlast/criminaliteit en (relatief) weinig.

Landelijke COA-aanpakken tegen overlast en criminaliteit

Als COA-bewoners betrokken raken bij criminele activiteiten binnen of buiten de COA-locatie, kunnen zij, net zoals de rest van de Nederlandse bevolking, in de strafrechtketen terecht worden gesteld. Bij strafbare feiten schakelt het COA de politie in en geldt het advies om aangifte te doen (COA, 2024b). Daarnaast kunnen COA-bewoners ook betrokken raken bij incidenten op de opvanglocaties. Bij incidenten, het overtreden van huisregels, niet voldoen aan de meldplicht of ander gedrag dat ‘de grens van het aanvaardbare overschrijdt’, kan het COA maatregelen opleggen aan de betrokken bewoners. Hiervoor beschikken medewerkers over een maatregelenpakket waarbij de ernst van het gedrag en de impact op de omgeving, de zwaarte van de maatregel bepalen. De maatregelen mogen echter niet afdoen aan het recht van de bewoner op onderdak, eten en kleding (COA, 2024b). Het Hof van Justitie van de EU heeft in 2019² vastgesteld dat overlastgevend gedrag van COA-bewoners bestraft mag worden met sancties, maar dat de verantwoordelijke staat moet blijven voorzien in de elementaire levensbehoefte van de COA-bewoner (COA, 2024b).

De bij het COA beschikbare maatregelen om onacceptabel gedrag van COA-bewoners te sanctioneren zijn op te delen in twee categorieën: 1) maatregelen waarbij geen verstrekkingen worden ingehouden en 2) maatregelen

waarbij verstrekkingen ingehouden (kunnen) worden. Binnen de laatste categorie valt de htl-maatregel. Amv's hebben van doen met een beperkt deel van dezelfde maatregelen zoals die voor reguliere COA-bewoners geldt (COA, 2024b). Omdat in ons onderzoek uitgebreid gesproken is met COA-bewoners die een htl-maatregel hebben opgelegd gekregen, gaan we in een kader nader in op wat de htl als maatregel behelst, wat de criteria voor deze maatregel zijn en met welke waarborgen deze is omgeven.

Ad 1: maatregelen zonder inhouding verstrekkingen. Het opleggen hiervan kan een tegenreactie zijn op onacceptabel gedrag dat verder geen grote impact heeft gehad op de omgeving. Voorbeelden zijn een correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel. Het doel van deze maatregelen is het voorkomen van herhaald of ernstiger wordend gedrag middels gedragsverandering (COA, 2024b).

Ad 2: maatregelen met inhouding verstrekkingen hebben directe gevolgen op de rechten van de COA-bewoner. Deze maatregelen Reglement onthouding verstrekkingen (rov) moeten voldoen aan de Algemene wet bestuursrecht. Hieronder vallen maatregelen als het inhouden van het leefgelddeel van het weekgeld, het opleggen van een gedragsbeïnvloedingsmaatregel specifiek voor de col, tijdelijke toegangsontzegging tot de locatie of het toewijzen van een interne of externe time-outplek om de bewoner te laten 'afkoelen' (COA, 2024b). Op een time-outplek krijgt een bewoner geen eet- en leefgeld, maar verzorgt het COA de maaltijden en verzorgingsproducten (COA, z.d.f). Hier geldt een alcohol- en drugsverbod en dienen bewoners tussen 22.00 en 08.00 uur binnen te zijn. Wisselende voorzieningen op een locatie en bewoners die van opvangvormen veranderen, maken het soms onmogelijk om rov-maatregelen volledig op te leggen (zoals een verblijf van meerdere weken op een time-outplek; COA, 2024b). De rov-maatregelen zijn verschillende keren aangescherpt, bijvoorbeeld in 2016, na (mediabe-richtgeving over) incidenten met asielzoekers (onder andere de nieuwjaarsincidenten in Keulen).

De handhaving en toezichtlocatie (htl)

Aanleiding: De handhaving en toezichtlocatie (htl) is het vervolg op de extra begeleiding en toezichtlocatie (ebtl) die in 2017 op haar beurt een antwoord vormde op de COA-bewoners die herhaaldelijk onaanvaardbare overlast en onrust veroorzaakten. Deze bewoners konden op grond van art. 56 Vw2000 in de ebtl geplaatst worden. In de ebtl heerste een strenger en soberder regime dan op de reguliere opvanglocaties. Naast de ebtl-maatregel werd de bewoners een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van art. 56 Vw opgelegd. Daarin werd gesteld dat zij zich binnen bepaalde grenzen van een aangewezen gebied moesten bevinden. De ebtl-pilot is na een WODC-evaluatie (Kuppens et al., 2019) doorgezet richting de htl.

Doel: “Met de htl, die primair gericht is op streng toezicht en begrenzing, wordt beoogd: (a) stringent op te treden tegen onaanvaardbaar gedrag van overlastgevende asielzoekers, (b) de veiligheid op reguliere opvanglocaties te vergroten, (c) de overlast rond de reguliere opvanglocaties te beperken, (d) de veiligheid op de htl te vergroten en (e) overlast en criminaliteit in de omgeving van de htl te voorkomen” (Stcrt. 2020, 7025: 2).

Plaatsing: “De (adjunct)manager kan een bewoner overplaatsen naar de htl. Daarvoor dient een htl-maatregel te worden opgelegd. [...] De ketenpartners kijken mee of er eventueel andere, meer passende, opties zijn dan de plaatsing in de htl” (COA, 2025a: 14). “Naast oplegging van de htl-maatregel wordt ook een vrijheidsbeperkende maatregel op basis van art. 56 Vw (Vreemdelingenwet 2000) opgelegd, door de IND, DTenV of AVIM.”

Rechtelijke toets: “Een bewoner kan in beroep gaan tegen de htl-maatregel en de art. 56 Vw-maatregel” (COA, 2025a, 16).

Plaatsingscriteria htl: “Uitgangspunt is dat in geval van meerdere incidenten met een grote of één incident met een zeer grote impact een htl-maatregel wordt overwogen (ibid; 1).” “De volgende overwegingen spelen mee bij het kiezen voor een htl-maatregel boven een andere maatregel: - de impact op de medebewoner, medewerker en omgeving bij plaatsing op een time-outplek; - de inschatting welke maatregel het meeste effect zal hebben op de (gedrags)verandering van de overlastgever; - vertoning van (eventueel) herhaaldelijk overlastgevend gedrag” (ibid, 15).

Plaatsingscriteria htl bij incidenten buiten de opvang: “- De gedraging zorgt voor onrust. De overlastgevende gedraging heeft zo’n impact dat het, ook al is het buiten de locatie begaan, het verblijf van de vreemdeling tot onrust en onbegrip

leidt bij collega's en bewoners op locatie; - Er is ook aangifte gedaan bij de politie van het betreffende incident. Het opleggen van de htl-maatregel is geen vervanging voor het strafrechtelijk kader en het optreden van politie en het OM. Het is een maatregel die het COA oplegt vanwege de impact die het betreffende incident buiten de opvangvoorziening heeft op de bewoner zelf, de medebewoners en/of de medewerkers" (ibid: 15-16).

Contra-indicaties: "Er is niet voldaan aan de inspanningsverplichting om de bewoner op de eigen locatie te corrigeren/handhaven, tenzij de impact van het getoonde gedrag der-mate ernstig is dat direct voor een htl-maatregel wordt gekozen"; "GZA ziet medische belemmeringen om de zorg in de htl voor de te plaatsen bewoner over te nemen. "De bewoner is minderjarig (jongeren vanaf 16 jaar kunnen met schriftelijke toestemming van Nidos of van een ouder/verzorger wel worden geplaatst)"; "De bewoner is alleenstaande ouder van een minderjarig kind"; "De bewoner is uitgediepteerd en verblijft in een gl of vbl, waar de Rva 2005 niet langer van toepassing is" (ibid:15).

Duur van de maatregel: "In beginsel wordt iemand voor minimaal vier weken (plus 1 intakeweek) en maximaal twaalf weken (plus 1 intakeweek) in de htl geplaatst" (ibid: 16).

Bewegingsvrijheid: "Het staat de bewoners vrij om vrijwillig af te zien van opvang bij het COA en de htl te verlaten. Bij vertrek uit de htl kan de art. 56 Vw maatregel worden opgeheven. Indien een bewoner van de htl met onbekende bestemming (mob) vertrekt, dan wel deze vrijwillig verlaat om vervolgens opnieuw aanspraak te maken op opvang, dan kan in beginsel deze bewoner worden teruggeplaatst in de htl en wel met verwijzing naar (de motivering van) de eerder gerealiseerde overplaatsing. Het is aan de bewoner om aannemelijk te maken dat het gedrag, dat aanleiding heeft gegeven tot overplaatsing naar de htl na zijn vertrek, structureel is verbeterd en terugplaatsing naar de htl niet nodig is (ibid, 16)".

Verstrekingen en plichten in de htl: "Bewoners ontvangen normaal gesproken verstrekkingen zoals beschreven in art. 9 lid 1 sub b Rva 2005. Artikel 10 Rva 2005 biedt de mogelijkheid om deze verstrekkingen te beperken. In de htl ontvangen bewoners wel een ziektekostenverzekering en wettelijke aansprakelijkheid (WA)-verzekering maar geen leefgeld. Leefgeld is 'een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van kleding en andere persoonlijke uitgaven'. In plaats daarvan ontvangen bewoners producten voor persoonlijke verzorging en hygiëne in natura. Bewoners ontvangen evenmin eetgeld omdat ook voeding in natura wordt verstrekt. Bij goed gedrag kunnen de bewoners door te werken (i.h.k.v. zelfwerk-

zaamheid) een kleine financiële bijdrage krijgen (artikel 18 Rva 2005). “Naast dagelijkse inhuysregistratie en daar waar van toepassing wekelijkse AVIM-meldplicht moeten bewoners in de htl zich altijd registreren bij het verlaten en het betreden van de htl” [...] “Voorts verwacht het COA van de bewoners in de htl dat zij verplichte programma’s volgen die enerzijds gericht zijn op voorlichting over Nederlandse wet- en regelgeving en omgangsregels en anderzijds op het bevorderen van reflectie op het eigen gedrag” (Maatregelenbeleid COA, artikel 4.3.6).

Voor amv’s zijn er geen specifieke amv-maatregelen. De maatregelen die zij opgelegd krijgen, vallen binnen de reguliere maatregelen zonder inhouding van verstrekkingen, beschikbaar naast een deel van de maatregelen met inhouding van verstrekkingen (rov1-3, rov5). De htl-maatregel is voor hen beperkt beschikbaar. Zo zullen amv’s bij een time-outmaatregel altijd tijdelijk worden opgevangen op een andere amv-locatie. De verplaatsing is niet in het belang van de jongere, maar soms noodzakelijk om de situatie te de-escaleren en veiligheidsrisico’s voor de amv zelf, medewerkers en bewoners weg te nemen. De htl-maatregel kan COA alleen opleggen aan amv’s van zestien jaar of ouder en met schriftelijke toestemming van Nidos (COA, 2024b).

Sinds 2022 bestaat het zogenaamde Ambulant Ondersteunings Team (AOT) van het COA. Het AOT is een bovenformatieve aanvulling die ingezet kan worden als er op een locatie een incident met (zeer) grote impact heeft plaatsgevonden of als er langere tijd een opeenvolging van incidenten plaatsvindt. Leden van het AOT kunnen een positieve impuls geven aan het team en ondersteuning bieden bij de dagelijkse begeleiding van de COA-bewoners die overlastgevend gedrag vertonen. Ook kan het AOT helpen als een team het gevoel heeft de controle te verliezen over een groep COA-bewoners die overlastgevend gedrag veroorzaakt. Zo ondersteunt het AOT de medewerkers op locatie bij zogenaamde ‘piekbelasting’ en bij afwikkeling van incidenten. Het doel hiervan is om de kwaliteit van de begeleiding van COA-bewoners die overlastgevend gedrag veroorzaken een impuls te geven. Op reguliere locaties adviseert het AOT ook over het omgaan met de doelgroep amv (tot en met 17,9 jaar) en ex-amv. In de praktijk ondersteunt het AOT op de volgende manieren: via casuïstiekbespreking, via fysieke inzet op locatie en via teamtraining.

Daarnaast is het COA via pilots bezig om overlast door COA-bewoners te beheersen. Zo starten ze in Ter Apel met de procesbeschikbaarheids-aanpak (pba): een ‘escalatiemodel’ voor vreemdelingen die niet meewerken aan hun procedure of die overlast veroorzaken. De eerste trede betreft een oplegging van een toezichtmaatregel door de IND gecombineerd met de tweemaal daagse inhuysregistratie, om zo steeds voor de IND beschikbaar te zijn voor een geprioriteerde afhandeling van het asielverzoek (Faber-Van de Klashorst, 2025).

De tweede trede in de pba is de ‘verscherpte toezichtlocatie’ (vtl). De pilot vtl liep al in de opvanglocatie van Budel (gemeente Cranendonck) en wordt nu uitgebreid met Ter Apel (gemeente Westerwolde). Het doel van de vtl, in deze eerste fase, is het gedrag van overlastgevers, niet zozeer crimineel actieve asielzoekers, positief te beïnvloeden en herhaling van overlast te voorkomen. Dit gebeurt in een prikkelarme omgeving met intensieve begeleiding, waarbij zowel begrenzing als positieve stimulering centraal staan. Bewoners van de vtl zijn niet beperkt in hun bewegingsvrijheid (Faber-Van de Klashorst, 2025).

De derde trede van de pba, die de inmiddels afgetreden minister voor Asiel en Migratie ten tijde van het Kabinet-Schoof vanaf 1 juni 2025 heeft geopend, betreft het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel op de ‘procesbeschikbaarheidslocatie’ (pbl) dan wel plaatsing in de htl.³⁴ In de pbl nieuwe stijl, zo schrijft de Rijksoverheid, ‘moeten COA-bewoners verplicht 24 uur per dag op een beperkt gebied op en rond de COA-opvanglocatie blijven en mogen dan niet meer afreizen naar de woon- en dorpskernen van Ter Apel en Nieuw-Weerdinge. Een overtreding van de aangescherpte regels kan leiden tot inbewaringstelling.’ De vierde, vrijheidsontnemende trede van de pba verwijst naar het in bewaring stellen van vreemdelingen in een detentiecentrum (Faber-Van de Klashorst, 2025).

Enkele landelijke aanpakken tegen overlast en criminaliteit

Sinds 2022 is de nationale aanpak Overlastgevende asielzoekers in het leven geroepen. Dit is een samenwerking van de asiel- en de strafrechtke-ten en zorgt ervoor dat overlastgevers streng worden aangepakt. De aanpak is bedoeld om overlast en criminaliteit door asielzoekers te bestrijden en draagvlak voor de opvang van asielzoekers in Nederland te behouden. Enkele instrumenten die worden ingezet zijn (Rijksoverheid, z.d.b):

- a. Sobere/strenge opvanglocatie voor asielzoekers met een kansarme aanvraag (zogenaamde procesbeschikbaarheidslocaties);
- b. Een interventieteam overlastgevers, waarin COA, IND en DTenV nauw samenwerken met de ketenpartner AVIM om het IND-gehoor naar voren te halen en sneller te beslissen (Jongepier, 2023);
- c. Aanjaagteam met focus op 'moeilijk grijpbaren', waarin de focus ligt op een persoonsgerichte aanpak;
- d. Zicht op asielzoekers die de meeste overlast veroorzaken: de Top-X-lijst;
- e. Lik-op-stuk via strafrechtelijke aanpak en zo mogelijk via (super) snelrecht.

Een meer algemeen hulpmiddel is de zogenaamde Toolbox, uitgebracht door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en momenteel onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Asiel en Migratie, waarin maatregelen tegen overlastgevend en/of crimineel gedrag door asielzoekers opgenomen zijn (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024). In de Toolbox is onder andere aandacht voor aanpak van overlast, contact met partners uit de migratieketen en het uitvoeren van een probleemanalyse. Ook worden preventieve maatregelen genoemd, waaronder het instellen van een omwonendenoverleg, het inzetten van (extra) toezicht en surveillance en het opstellen/aanvullen van een integraal veiligheidsplan. Verder worden zeven repressieve maatregelen beschreven, waaronder het opleggen van een gebiedsverbod, de inzet van straatcoaches, preventief fouilleren en het invoeren van een alcoholverbod.

Enkele lokale aanpakken tegen overlast en criminaliteit⁵

Vanuit de nationale aanpak Overlastgevende asielzoekers wordt ook op lokaal niveau ondersteuning gegeven om overlast en criminaliteit van asielzoekers tegen te gaan. Zo krijgen de COA-locaties Ter Apel, Budel, Weert, Maarheeze, Delfzijl, Hardenberg en Zweeloo *streetwise* toezicht op locatie, daar waar overlastgevers zich ophouden. De toezichthouders zijn bekend met de taal en de cultuur van de overlastgevers. Het team zet in op tijdig de-escaleren en onderhoudt nauw contact met de doelgroep, omwonenden en winkeliers (Rijksoverheid, z.d.b.).

Ter Apel en Budel zijn de meestgenoemde COA-locaties die in verband gebracht wordt met overlast en criminaliteit van asielzoekers. Naast diver-

se toezichts- en handhavingsactiviteiten worden ook wekelijks enkele tientallen mensen met een kansarme aanvraag naar andere opvanglocaties gebracht. Uit onderzoek onder inwoners van de gemeente Cranendonck, waar Budel onder valt, blijkt dat zij vooral last hebben van ‘diefstal van fietsen en in winkels, rondhangen van asielzoekers in dorp en winkels, opdringerig en intimiderend gedrag, nafluiten, gevoel van onveiligheid rond station in bus en trein, in centrum en op straat. Drie op vier mensen die overlast hebben ervaren, zeggen dat dit de laatste jaren is toegenomen’ (Hollander & Bouwmeester, 2023). Hoewel dit niet onder een aanpak vanuit de asielketen valt, is ook nog vermeldenswaardig dat burgers zich in verschillende gemeenten hebben verenigd in een burgerwacht, iets waar de autoriteiten met de nodige terughoudendheid naar kijken (Oving, 2023).

8.2 Bevindingen uit de surveys

8.2.1 Door respondenten genoemde (niet-)effectieve maatregelen

Aan alle respondenten is naar hun mening gevraagd over zowel effectieve als niet-effectieve maatregelen tegen criminele COA-bewoners.⁶ Zij konden hiervoor op beide vlakken maximaal acht maatregelen aandragen. Bewust zetten we in Tabel 8.1 de door respondenten genoemde effectieve en niet-effectieve maatregelen naast elkaar. Het blijkt namelijk dat bepaalde maatregelen die door sommige respondenten als effectief worden aangedragen door andere respondenten als niet-effectief worden benoemd.

De tabel verdient nog enige toelichting. Waar een maatregel **grijs** ■ wordt weergegeven wordt deze zowel effectief als niet-effectief genoemd. Als een maatregel **groen** ■ wordt weergegeven is sprake van een benoemde effectieve maatregel die daarnaast (bijna) niet als niet-effectief wordt bestempeld. En als een maatregel **rood** ■ wordt weergegeven, dan is deze benoemd als niet-effectief én niet aangehaald als effectief. Maar dit laatste (rood) is niet aan de orde.

Ook is het relevant om te vermelden dat de genoemde maatregelen verschillende acties/inzet kunnen omvatten; het zijn niet alleen maatregelen zoals deze gedefinieerd worden in het maatregelenbeleid van het COA.

Tabel 8.1 – Door respondenten genoemde (niet-)effectieve maatregelen tegen criminaliteit van COA-bewoners (alleen top 20, in n en %)

Genoemde (niet-)effectieve maatregelen tegen criminaliteit	Bestempeld als effectief (n=427)		Bestempeld als niet-effectief (n=203)	
	n	%	n	%
Strafrechtelijk traject inzetten/harder optreden	47	11%	37	18%
Versnelde asielprocedure doorlopen/procedure afwijzen/(overlastgevende) asielzoekers uitzetten	44	10%	0	0%
Dagbesteding (verplicht) aanbieden, bv werk/school/activiteiten	37	9%	0	0%
Rov-maatregel opleggen	34	8%	50	25%
Correctiegesprek door COA/Nidos/politie voeren	27	6%	29	14%
Integrale samenwerking met beheerpartners (bv in LKO)/casusoverleg	24	6%	0	0%
Plaatsen in 'zwaardere' (semi-gesloten) asielopvang, bv. htl	22	5%	7	3%
Time out (RVA) geven ⁷	19	4%	13	6%
(Leer)maatregel opleggen	16	4%	2	1%
Hulpverlening/zorg aanbieden	16	4%	0	0%
(Tijdelijk) overplaatsen naar andere opvanglocatie	15	4%	17	8%
Werken met duidelijke (huis)regels COA	13	3%	0	0%
(Extra) toezicht door handhaving/politie	12	3%	1	0%
Extra COA-toezicht op asiellootatie	11	3%	0	0%
Kleinschalige opvang met betere faciliteiten	8	2%	0	0%
Persoonsgerichte aanpak opleggen	8	2%	0	0%
Betere inburgering/perspectief bieden	8	2%	0	0%
(Extra) bezoeken van wijkagent aan opvanglocatie	7	2%	0	0%
Extra beveiliging op locatie	6	1%	0	0%
(Extra) toezicht door straatcoaches/jeugdwerkers	6	1%	0	0%

	Niet-effectieve maatregel
	Effectieve maatregel
	Zowel effectief als niet-effectief benoemde maatregel

Wanneer we Tabel 8.1 nader beschouwen, is er ten eerste betrekkelijk veel eensluidendheid over de effectiviteit van maatregelen omdat de nodige maatregelen door (betrekkelijk) veel COA-medewerkers als effectief worden geduid, terwijl geen enkele medewerker deze maatregelen vervolgens als niet-effectief kenmerkt. Wel eindigen zes maatregelen hoog in de ranglijst die zowel effectief als niet-effectief worden genoemd. Als we inzoomen op die zes maatregelen, dan zijn dit maatregelen met een repressief karakter, zoals een strafrechtelijk traject of een rov-maatregel opleggen. Curatieve maatregelen, zoals dagbesteding en hulpverlening aanbieden, worden relatief vaak genoemd en alleen als effectief aangeduid. Daar tussendoor worden veel maatregelen als effectief aangeduid die wijzen op extra kaderstelling door betrokken partijen, zoals het werken met duidelijke (huis)regels en extra toezicht.

8.2.2 Door respondenten genoemde ontbrekende maatregelen

Aan alle respondenten is eveneens naar volgens hen ontbrekende aanpak tegen criminaliteit gevraagd.⁸ Het gaat dus om in de ogen van respondenten (potentieel) effectieve maatregelen die gemist worden, waarbij het overigens kan zijn dat bepaalde maatregelen al ingezet worden. Dat levert het volgende overzicht op:

Tabel 8.2 - Volgens respondenten ontbrekende maatregelen tegen criminaliteit van COA-bewoners (N=133, meerdere antwoorden mogelijk, in n en %)

Genoemde ontbrekende maatregel	n	%
Strafrechtelijk traject/lik-op-stuk inzetten	27	20%
Versnelde asielprocedure doorlopen/procedure afwijzen/ (overlastgevende) asielzoekers uitzetten	21	16%
Geen antwoord/weet niet/geen ervaring	20	15%
Consequentere aanpak/meer samenwerking door beheerpartners	14	11%
Betere samenwerking beheerpartners	8	6%
Regionale/landelijke aanpak overlastgevers/criminelen	6	5%
Extra toezicht door handhaving	6	5%
Peer support/cultuursensitieve ondersteuning	6	5%
Onduidelijk/vaag antwoord	6	5%

Genoemde ontbrekende maatregel	n	%
(Extra) bezoeken van wijkagent aan locatie	5	4%
Hulpverlening/zorg aanbieden	5	4%
Duidelijke (huis)regels	4	3%
Dagbesteding (verplicht) aanbieden, bv werk/school/activiteiten	4	3%
Plaatsen in 'zwaardere' (gesloten) asielopvang, bv. Htl	3	2%
Overig	3	2%
Er ontbreekt niets	2	2%
Correctiegesprek met wijkagent	2	2%
Time out	2	2%
Toezicht door COA buiten de opvang	2	2%
Avondklok/uitgaansverbod instellen	2	2%
Overlastgevend/crimineel gedrag meewegen in asielprocedure	1	1%
Ontbrekend strafrechtelijk kader	1	1%
(Tijdelijk) overplaatsen naar andere locatie	1	1%
(Leer)maatregel	1	1%
Consequente meldplicht	1	1%
Boa's kunnen asielzoekers niet bevragen in het systeem	1	1%
Meer ondersteuning door AVIM/ketenmariniers	1	1%
Toolbox van het ministerie inzetten	1	1%
PGA	1	1%

In getalsmatige zin springen vooral de eerste vier suggesties voor ontbrekende maatregelen in Tabel 8.2 eruit. Te constateren valt dat de top-2 uit Tabel 8.1 overeenkomt met de top-2 uit deze tabel. Wel constateerden we bij de beschrijving van Tabel 8.1 dat over het inzetten van een strafrechtelijk traject verschillend wordt gedacht wat betreft effectiviteit. De versnelde asielprocedure wordt vervolgens veelvuldig genoemd en, in mindere mate, een consequente en (meer) integrale aanpak door de betrokken partijen. Ondersteuning en zorg aan COA-bewoners wordt eveneens genoemd, maar komt minder duidelijk naar voren dan in Tabel 8.1.

8.3 Bevindingen uit de interviews

8.3.1 De aanpak in COA-locaties met veel en met weinig geregistreeerde incidenten

Als we de focus van de aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers op landelijk niveau verschuiven naar de praktijk van de aanpak op het lokale niveau van de vier door ons geselecteerde COA-opvanglocaties (casussen) is het van belang aan te geven dat we in elke casus ten minste drie professionals met kennis van de lokale aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocatie hebben geïnterviewd. Het betreft een professional lokaal werkzaam bij de politie (vaak de wijkagent), de gemeente (vaak de medewerker OOV) waar de COA-opvanglocatie is gevestigd en het COA (vaak de locatiemanager). Afhankelijk van de mogelijkheden hebben we soms een professional lokaal werkzaam bij de AVIM of bij VWN hieraan toe kunnen voegen.

In hoofdstuk 2 hebben we de selectie van deze vier casussen nader toegelicht. Hier willen we volstaan met de herinnering dat deze vier casussen reguliere locaties betreffen waarbij er twee locaties met veel door het COA op de opvanglocatie geregistreeerde incidenten (casus 2 en 3) en twee locaties met niet of nauwelijks door het COA geregistreeerde incidenten (casus 1 en 4) zijn geselecteerd.

De lokale aanpak bij de incidentrijke casussen: reactief en repressief

In de twee incidentrijke casussen (casus 2 en casus 3) spreken de professionals als het gaat over de lokale aanpak vrijwel uitsluitend over initiatieven die op landelijk niveau zijn geïnitieerd en lijkt de lokale aanpak vooral een antwoord achteraf op ervaringen van overlast en criminaliteit. In deze beide casussen ligt de focus bovenal op de repressieve aanpak van overlast en criminaliteit buiten en soms ook binnen de opvang. Het meest treffend komt dit tot uitdrukking in de tijd die een COA-opvanglocatie in het dagelijkse werk in beslag neemt. Een politieambtenaar, werkzaam met een COA-opvanglocatie die met veel incidenten van doen heeft, geeft het volgende aan:

“Ik ben echt dagelijks met het azc bezig. [...] Ik ben er negen van de tien keer mee bezig. [...] Als ik geen meldingen heb, gaat mijn focus gelijk naar het azc, want we hebben gewoon heel veel overleggen, heel veel casussen die lopen, contact met de ketenpartners, de gemeente, handhaving, AVIM... dus daar ben ik eigenlijk volop mee bezig.” (RCP55, casus 3)

Afgaande op de twee casussen met veel COA-incidentregistraties zijn de hier werkzame wijkagenten bovenal bezig met het afdoen en afhandelen van incidenten. Hun tijd wordt volledig in beslag genomen door het reageren op de concrete incidenten. Zij lijken nauwelijks tijd en capaciteit te hebben om überhaupt preventief bezig te zijn. Een van de politieambtenaren beschrijft de verschillende lokale overlegstructuren met een repressief karakter waarbinnen de politie een rol speelt:

“We hebben het veiligheidsoverleg om de vier of de zes weken. Daarnaast hebben we lokaal ketenoverleg, daar zitten we met de IND om te kijken van: ‘oké, welk dossier kunnen we naar voren halen en snelrecht toepassen en kijken wat we daarmee kunnen, want het is gewoon een overlastgever of wat dan ook.’ En verder hebben we elke maandag een ketenoverleg. Dat is even kort samenzitten van: wat is er vorige week gebeurd, en wat hebben we nodig van wie? [...] We hebben nu sinds kort ook een onderzoeksoverleg, daar zit de ketenmarinier bij. Om ook weer te kijken van: welke problemen spelen er nu? En hoe gaan we dat aanpakken? En wie hebben we daarvoor nodig? [...] Ja. Het zijn heel wat overleggen natuurlijk. Elk overleg heeft weer een ander doel [...] Het overleg met de ketenmarinier heeft het doel om de problematiek waar je tegenaan loopt mee op te lossen in bredere zin. Het veiligheidsoverleg gaat echt over intern. Dus wat kunnen we intern. Welke problemen zijn er? Wat kunnen we daaraan doen? [...] Dus daar zit beveiliging bij, daar zit AVIM bij, daar zitten wij bij, daar zit het COA bij. En de gemeente zit daar soms ook bij, omdat we soms dingen buiten het terrein hebben. Het lokaal ketenoverleg, daar zit ik eigenlijk bij voor als ze iets willen weten vanuit de politie, maar meestal is dat echt voor de IND en de DTenV om te kijken of het dossier naar voren gehaald kan worden. En hebben ze bijzonderheden nodig dan kijk ik in hoeverre ik dat kan delen.” (RCP55, casus 3)

De lokale aanpak bij incidentarme casussen: proactief, korte lijntjes en zien en gezien worden

Professionals van de politie en de gemeente die van doen hebben met de twee casussen met weinig COA-incidentregistraties besteden hun tijd incidenteel aan het afdoen van overlast of criminaliteit. Zij investeren hun tijd vooral in het vormgeven van een preventieve aanpak in het bijzonder via de lokale overlegstructuren, soms ook klankbordgroep genoemd. Deze professionals benadrukken verschillende onderdelen die een dergelijke overlegstructuur tot een succes maken en in één geval zelfs bijna overbodig hebben gemaakt. Het gaat achtereenvolgens om het vroegtijdig betrekken van alle relevante partijen in dit overleg, vanaf de initiële plannen voor een COA-opvanglocatie tot en met de operationele uitvoering van de opvanglocatie. Naast vroegtijdigheid is het belangrijk om alle betrokken partijen in een dergelijke overlegstructuur te betrekken. Dat impliceert niet alleen COA, gemeente en politie, maar ook nadrukkelijk omwonenden, ondernemers en waar nodig ook de bewoners van de COA-locatie. De sleutel tot het succes in een dergelijke overlegstructuur is het creëren van korte lijnen tussen de betrokken partijen. Betrokkenen leren elkaar kennen, weten elkaar vervolgens ook als het nodig is gemakkelijk te vinden en zijn bovendien in staat om de problemen die er spelen snel te adresseren en op te lossen.

De samenstelling van deze lokale overlegstructuren varieert per COA-locatie, maar de vaste partijen zijn in elk geval politie (wijkagent), gemeente (ambtenaar OOV) en COA (locatiemanager). Soms worden hier ook de ondernemersvereniging en een afvaardiging van omwonenden van de COA-locatie bij aan gesloten. Er zijn goede ervaringen met dergelijke samenwerkingen op lokaal niveau. Op een van de locaties vertelt een ondernemer bijvoorbeeld hoe er in de samenwerking met de COA-locatiemanager, de gemeente en de politie korte lijnen zijn ontstaan en die goed werken als zich in relatie tot COA-bewoners een incident ("iemand die de zelfscan niet kent") voordoet. Achtereenvolgens een lokale ondernemer die deel uitmaakt van een dergelijke overlegstructuur en vervolgens een medewerker van dezelfde gemeente reflecteren op elkaars rol en de positieve effecten van een dergelijke lokale samenwerking:

“Afgelopen maand een probleem met een aantal jongens van 13-17 van de burens [COA-locatie]. Statushouders die een woning toegewezen krijgen, die zoeken elkaar hier op. Die gaan dan de winkel in, laten dingen opzettelijk vallen en ruimen niet op. Het is niet zozeer crimineel gedrag, meer niet willen luisteren, een beetje een grote mond erbij [...] Die [wijkagent] pakt het op en die gaat feitelijk bij de ouders langs en binnen twee weken is het probleem uit de wereld. Hij koppelt het ook terug en die vertelt ook dat de vader not amused was. [...] De goede wijkagent en het lijntje naar COA is van groot belang en noodzakelijk.” (RCP28, casus 1)

“We hadden een veiligheidsoverleg waarbij we eigenlijk [...] ook de ondernemers hebben meegenomen, naast andere vaste partijen [...] ook ter voorbereiding. Dat je al dingen met elkaar kunt doornemen van: hoe gaat dat zijn? Ook dat die relatie er is, dus dat je ook vanuit het COA al gelijk een relatie hebt met ondernemers van: ‘wat zijn nou de zorgen die bij hen leven en hoe kunnen we daarop inspelen’. [...] En we hebben afspraken gemaakt. We hebben dat eerst iedere maand georganiseerd [...] nu eigenlijk één keer per halfjaar, waarbij het wordt afgezegd omdat we geen agendapunten hebben. Dus eigenlijk speelt er niks, en als er wel wat is, wordt het eigenlijk al met elkaar opgelost.” (RCP29, casus 1)

Vanuit de korte lijntjes komen er snelle oplossingen en worden onschuldige gebeurtenissen, nog voordat ze tot een registratie van overlast of criminaliteit kunnen leiden, vroegtijdig opgelost. Een voorbeeld:

“Er is daar een buurvrouw, een gezin, dat woont daar vlakbij [de opvanglocatie]. Op een gegeven moment komen er kinderen van het azc, die lopen naar buiten en die zien daar een bal in de tuin liggen, die zien een trampoline in de tuin liggen. Die denken: ‘oh leuk, dan gaan we even springen’. Maar die vrouw heeft zoiets van: ‘maar wacht even, dat is onze trampoline en onze bal’. Weet je wel. Maar goed, dat zijn dan de korte lijntjes, dat gemoedelijke van: die mensen gaan naar het COA toe, die praten even met de COA-mensen en die COA-mensen leggen de regels even uit aan de kinderen. Althans, dat proberen ze. Het zijn kleine kinderen. Logisch dat ze speelgoed... Want waar ze wegkomen, uit Sudan, Syrië, ligt ook alles op straat bijvoorbeeld. En dat nemen ze ook mee. Daar spelen ze mee. En dat wordt met hele korte lijntjes gewoon uitgesproken.” (RCP27, casus 1)

In aanvulling op de directe, korte lijnen lijkt de basishouding van beide gemeenten met een COA-opvanglocatie met weinig door het COA geregistreerde incidenten (casus 1 en casus 4) te typeren als betrokken bij en investerend in de partijen die ertoe doen: de bewoners/omwonenden, ondernemers en COA-bewoners. Een ambtenaar van een dergelijke gemeente, die zich specifiek bezighoudt met de inburgeringstrajecten van statushouders in COA-opvanglocaties, vat het als volgt samen:

“En ik zei laatst ook: “Ik weet precies dat jouw vrouw zo en zo heet en jouw kinderen zo en zo.” Nou, dan heb je echt van: wat? Hoe weet jij dat? Maar dat is soms al geruststellend. Of als ik zeg: “Hoe is het met [naam familielid]? Gaat ze al naar school in Syrië? Lukt dat een beetje?” Dat ze echt... Weet je, voor mij is dat een kleine moeite om dat even te noemen, maar dat is voor hen altijd zo van: ik ben wel in beeld.” (RCP29, casus 1)

Een dergelijke visie van ambtenaren over COA-bewoners als individuen die gezien willen worden, hebben we niet overal aangetroffen en lijkt soms weggedrukt te worden door de alledaagse ervaren noodzaak in sommige gemeenten om gegeven het grote aantal incidenten de prioriteit bij het ‘blussen van de vele branden’ te leggen. Andere lokaal opererende organisaties zoals VWN of lokale vrijwilligersorganisaties wijzen soms ook op het belang van een gemeente die een positieve houding heeft ten opzichte van de COA-bewoners, bijvoorbeeld ten opzichte van een zinvolle dagbesteding voor COA-bewoners en proberen dit ook op enigerlei wijze te ondersteunen. De eerder geciteerde ambtenaar drukt dit als volgt uit:

“Je moet gewoon echt investeren in de mensen die hier komen. Dat zou ik gewoon echt zeggen. We kunnen wel zeggen: “Ze moeten allemaal meedoen.” Maar dat gaat niet gebeuren door met z’n allen alleen maar ernaar te kijken en erover te roepen en ik snap dat het ook vanuit de mensen zelf moet komen, maar je moet ze denk ik echt helpen om hier zo snel mogelijk mee te kunnen doen, want dat is denk ik de beste manier om ze zo goed mogelijk te laten inburgeren.” (RCP29, casus 1)

Een dergelijke houding staat in schril contrast tot de houding van een collega werkzaam voor een andere gemeente waar een opvanglocatie is geves-

tigd met veel COA-incidentregistraties. Deze ambtenaar vertelt: “Vanuit het Rijk zijn er weinig opties om op te treden tegen mensen die niet integreren” (RCP26). Met zijn stelling dat als je er “een zootje van maakt”, je mensen gewoon terug moet sturen, neemt hij duidelijk een andere positie in dan zijn gemeentelijke collega uit casus 1 die stelt dat mensen geholpen moeten worden bij hun participatie in de samenleving. Het is evident dat een aanpak waarbij professionals vooral de nadruk leggen op het investeren in de relatie met de COA-bewoners, gemakkelijker kan floreren in een context waarbij zich relatief weinig overlastgevende en criminele incidenten voordoen en waarbij professionals over voldoende tijd en capaciteit beschikken.

De waarde van kleinschaligheid

Voor alle duidelijkheid, de data laten zien dat kleinschalige opvang als zodanig niet per definitie samengaat met minder overlastgevende of criminele incidenten buiten de COA-opvang. Ook in een kleinschalige COA-opvanglocatie kunnen professionals weinig oog hebben voor de COA-bewoners en ook daar kunnen COA-bewoners buiten en binnen de opvang overlast veroorzaken en strafbare feiten plegen. Maar de kleinschaligheid maakt het wel eenvoudiger voor professionals om de COA-bewoners in hun alledaagse omstandigheden te zien, maakt de setting minder anoniem en vergemakkelijkt daarmee korte lijnen tussen professionals en COA-bewoners onderling. Een COA-professionals duidt ‘anonimiteit’ als volgt:

“Ik denk dat de locatie ook van invloed is. Het gezien worden op kleinschaligere opvang werkt preventief, niet verdwijnen in de anonimiteit. Dat doet iets. Zowel bij signalering als ook in het positieve. Niet nodig om vervelend gedrag te laten zien. Misschien dat er dan toch iets van binding komt.” (RPo6)

Kleinschaligheid faciliteert het zien en gezien worden van de COA-bewoners en dat wordt door veel professionals als een belangrijke factor gezien om overlast en criminaliteit te voorkomen. In de groepsgesprekken met professionals werkzaam voor VWN, GZA, NIDOS en Inspectie JenV benadrukken zij het belang van zien en gezien worden voor de preventieve aanpak van overlast en criminaliteit. Naast de betekenis van kleinschaligheid laten bovenstaande voorbeelden ook zien dat een succesvolle

aanpak van overlast en criminaliteit niet louter bepaald wordt door tijd en capaciteit, maar ook samenhangt met keuzes die op beleidsmatig niveau worden ingezet.

Individuele strategieën van professionals voor een veiligere omgeving

Waar de omvang van de problematiek van overlast en criminaliteit groot is, is er, zoals eerder is opgemerkt, vooral aandacht voor een reactieve en repressieve aanpak en weinig ruimte voor proactief, preventief handelen. Naast de lokale overlegstructuren die resulteren in korte lijntjes, snelle en bevredigende oplossingen die daarmee ook registraties van overlast en criminaliteit voorkomen, zijn er allerhande meer individuele strategieën en initiatieven die COA-professionals noemen. Ze bedienen zich daarvan en zijn overtuigd dat het bijdraagt aan een positieve sfeer en een veilige leef-omgeving op de COA-opvanglocatie. Indirect levert het een positieve bijdrage aan het voorkomen van overlast en criminaliteit.

We hebben deze informele strategieën niet op een systematische manier in kaart gebracht, maar deze richten zich vaak op het verbeteren van de sfeer door het verkleinen van de afstand tussen de COA-bewoners en het COA-personeel of door informeel een bijdrage te leveren aan de ‘inburgering’ van de COA-bewoners. Soms komt dat tot uitdrukking door de inzet van vrijwilligers die COA-bewoners die op afstand van het centrum wonen halen en brengen. We hebben veel verhalen gehoord van en over professionals werkzaam voor COA of in een COA-opvanglocatie die meer tijd en energie in de COA-bewoners stoppen dan ze formeel zouden moeten doen en waarbij professionals creatief proberen mee te denken om de situatie van de COA-bewoners te verbeteren. Zo vertelt een lokale professional:

“Mensen in de omgeving zeggen dat de COA-bewoners best mogen komen helpen of werken, in ruil voor maaltijden et cetera. Maar vanwege angst voor alle regels en dat ze die overtreden, nodigen mensen ze alsnog niet uit. Omwonenden zijn bang dat het ‘lijkt alsof je ze uitbuit’. Je wil eigenlijk een soort heitje voor karweitje aanbieden en dat ze tegelijkertijd kunnen integreren.” (RCP48, casus 4)

Op een andere COA-locatie heeft één van de professionals zelf initiatief genomen in de context van werk. Deze professional heeft concrete afspra-

ken gemaakt met een lokale ondernemer waar drie COA-bewoners met veel plezier tegen betaling aan het werk zijn. De ondernemer zegt hierover:

“Het werk wordt gedaan en klanten en personeel zijn laaiend enthousiast. Het is altijd gezellig en ze krijgen inburgering mee. Ik had werk en dat moest opgevuld worden. De Nederlander zit niet te springen om dit soort werk te doen. Deze jongens uit het azc willen graag aan het werk. Ze zitten achter in de productie. Menigeen heeft er vast een mening over en dat leg ik naast me neer. [...] Mensen moeten het niet zien als een probleem, het is nu eenmaal zo. Het is ook een kans. Het is mooi als je die mensen kunt helpen naar iets toe.” (RP11, casus 1)

We zijn in alle locaties dergelijke initiatieven van professionals tegengekomen die tot doel hebben de leefbaarheid voor de COA-bewoners te verbeteren. Initiatieven waar professionals een ‘stapje extra zetten’ en zich soms ook buiten de formele kaders begeven om zo een bijdrage te leveren aan het welbevinden van de COA-bewoners. Natuurlijk kunnen dergelijke persoonlijke initiatieven ook minder goed uitpakken. Zo beschrijft een van de lokaal werkzame COA-professionals (RCP53) hoe bewoners precies weten bij welke COA-collega’s ze moeten zijn omdat deze collega’s soms privé bellen met bewoners en vanuit deze vriendschappelijkheid soms ook “zaakjes wegmoffelen”.

De ervaring en kundigheid van de COA-professionals

Tijdens de interviews op de COA-opvanglocaties kwam herhaaldelijk de kundigheid van COA-professionals naar voren en in de vorige sectie over de informele initiatieven is al het een en ander geschreven over deze professionals die in uiteenlopende functies hun werk doen. Een terugkerend thema hierbij is de moeilijkheid om aan personeel te komen, vooral in periodes waarbij grote aantallen asielzoekers zich in Nederland voor hun eerste asielverzoek melden. Twee professionals werkzaam voor het Ministerie van Asiel en Migratie stellen onomwonden:

“Er is amper tijd om ingewerkt te worden. [...] Ze hebben wel de juiste diplomering, ze komen net van school af. [...] die [mensen] zouden gewoon in een team moeten kunnen instromen. Dan neem je die mensen op sleeptouw en dan kun-

nen ze rustig wennen en ingewerkt worden. Maar die worden nu gelijk voor de leeuwen gegooid. Omdat het niet anders kan. [...] Dat gaat ook ten koste van de kwaliteit, want ze zijn blij als ze iemand hebben die de juiste papieren heeft. Er is weinig keuze [...] In de rustige tijden had je meer keuze. Dan is de kwaliteit en de ervaring gewoon beter. En dan kunnen nieuwe mensen ook veel fatsoenlijker ingewerkt worden en ingroeien. Hier word je gelijk in het diepe gegooid. Als je per ongeluk pech hebt dan sta je op je eerste dag ergens tussen twintig vechtende jongeren met stokken of moet je meteen een maatregelgesprek doen met iemand die je helemaal niet kent.” (RGP01, RGP02)

Een ander terugkerend thema in de gesprekken over de professionaliteit van COA-personeel betreft de bejegening van COA-bewoners. Zo stellen sommige respondenten dat COA-professionals meer in gesprek zouden moeten gaan met COA-bewoners op het moment dat er potentiële signalen van overlast of criminaliteit zichtbaar worden. Dit gebeurt nu lang niet altijd, zo is de overtuiging van een groot deel van de professionals. Deels hangt dit samen met wat we hierboven omschreven als de onervarenheid van veel nieuw aangestelde COA-professionals die weliswaar over de diploma's beschikken, maar onvoldoende zijn getraind of handelingsbekwaam zijn om dergelijke signalen op te pakken, laat staan deze signalen in een mogelijk als bedreigend ervaren situatie te vertalen in een gesprek met de COA-bewoner(s). Op de vraag hoe een professional van het COA (lokaal) tegen de regulerende taken aankijkt die besloten liggen in haar functie in een COA-opvang, antwoordt deze persoon:

“Ik geef ook een boete, maar kan ook op een andere manier in gesprek gaan met ze. Andere collega's zijn heel streng en geven enkel rov, omdat ze anders bang zijn dat de bewoners over hen heen lopen. [...] Dat zeggen collega's wel, door dit werk verhard je op een gegeven moment ook meer. Binnenkort starten collega's met Intensieve Begeleiding op Locatie (IBL) en dat is specifiek voor overlastgevers. Wij weten nu vaak niet wat er achter die overlast zit en IBL is een nieuwe aanpak om daar meer achter te komen. We moeten meer aandacht besteden aan bewoners om daar meer inzicht in te krijgen.”(RCP44)

Landelijke COA-professionals wijzen op het belang van enerzijds straffen met repressieve maatregelen waarvan de COA-bewoners door hun gedrag

direct de nadelen van ondervinden. Daarnaast wijze zij op het belang van de inzet van meer preventieve maatregelen die meer richting ondersteunen, leren en helpen van de COA-bewoner gaan. Een van hen stelt:

“Wat wij nu doen is starten met degenen die overlastgevend gedrag vertonen, dat is nu de caseload van de IBL’ers. Zien ze dat ze meer tijd over hebben en meer mensen in hun caseload kunnen betrekken? Dan gaan ze meer mensen betrekken die wat lichtere of vroegere signalen vertonen en ga je meer aan de voorkant, aan de preventiekant zitten. Je kan ook denken aan amv’s die naar een volwassenlocatie gaan. Die zou je eigenlijk even meer aandacht willen geven in de IBL, zodat ze niet in een gat vallen. Even kijken hoe iemand erbij zit. Nu is het niet mogelijk om dat te doen, want we beginnen net, dus met de overlastgroep. We kijken: waar komt het gedrag vandaan. Vaak zij het meerdere problemen, soms ook verslaving, en dan moeten we mensen naar de juiste hulp doorverwijzen. We zijn geen zorgverleners, maar we hebben ze wel op locatie en moeten hen ook begeleiding geven.” (RGP16)

Naast het investeren in COA-bewoners merkt een enkele professional ook op hoe belangrijk het is om ook te investeren in COA-professionals die het dagelijkse werk in de COA-opvanglocaties verrichten.

“Ja, die medewerkers [...] Ze blijven wel doorwerken, dus die verdienen alleen maar lof. [...] En ja, af en toe, dan haken er wel mensen af die gewoon helemaal gefrustreerd of zwaar overspannen zijn. Nou dan de achterblijvers, die moeten dan nog weer een stap extra zetten. Maar ze moeten ook wat beter op die medewerkers letten. Daar zou de inspectie iets over kunnen roepen; dat die medewerkers ook in een hele ongezonde sfeer moeten werken.” (RGP01, RGP02)

Het preventieve belang van dagbesteding

Professionals en COA-bewoners zijn het allen eens over de waarde van dagbesteding in de context van zingeving, grip op je leven hebben en stressreductie. Het gaat dan om (vrijwilligers)werk, activiteiten en school.

“Het grootste punt is de dagbesteding. Of bewoners crimineel of overlastgevend zijn weten we eigenlijk niet, maar we vermoeden dat dagbesteding kan bijdragen aan verminderde frustratie en verveling en daarmee aan minder incidenten.

In relatie daartoe zetten we nu een ‘meedoenbalie’ op. Letterlijk mensen uit bed halen om mee te laten doen aan activiteiten, knutselen, de tuin doen et cetera.” (RCP48, RCP49)

Een andere, lokaal werkzame professional wijst ook op het belang van dagbesteding voor de (preventieve) aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties:

“Meer doen aan scholing, dit als dagbesteding aanbieden. Pas op het moment dat ze een verblijfsvergunning krijgen, pas dan krijgen ze de taal cursus. Dat zou meteen moeten. Ik weet dat er angst is voor precedentwerking bij negatieve beschikkingen, maar veel mensen blijven toch.” (RCP54)

Een derde landelijk werkzame professional wijst op het belang van dagbesteding en daarbinnen op de cruciale rol van onderwijs, vooral voor jongeren.

“Dagbesteding en buddy’s zijn belangrijk, maar ook juist voor de jongeren (ook degenen die net geen 18- meer zijn) is het belangrijk dat je opleidingen zou moeten kunnen volgen. Na hun 18e belanden ze ineens in een gat, waar ze geen begeleiding meer krijgen en school ook stopt” (RGP22)

Tegelijkertijd wijst het merendeel van de respondenten naar allerlei belemmeringen en tekortkomingen in de context van dagbesteding. De weg naar werk ligt nu weliswaar open, maar wordt belemmerd door de vertraagde afgifte van het bsn en de afstand tot lokale ondernemers met behoefte en bereidheid aan werknemers uit de COA-locatie. De afstand van de COA-locatie bepaalt mede de bereidheid van vrijwilligers waar veel dagactiviteiten van afhankelijk zijn. Het niet-verplichte karakter van de dagbesteding brengt met zich mee dat COA-bewoners om allerlei redenen niet deelnemen aan de georganiseerde activiteiten. Professionals werkzaam in de GZA zien veel waarde in investeren in dagbesteding, ook als informele strategie van een deel van de COA-bewoners om hun trauma’s te verwerken.

“Voorliggende voorzieningen als dagbesteding zijn ook nodig. Psychiater is nog te ver, het moet eerder. Op [COA-opvanglocatie] met 3000 mensen heb ik ook gezien dat mensen met grote trauma’s aan hun hobby’s kunnen werken, fiet-

sen kunnen maken et cetera. Dan hebben ze geen psychiater nodig. Een goede en gezonde woonomgeving en investeren in dagbesteding en zingeving, dat zou al enorm helpen.” (RGPo8)

Dagbesteding kan weliswaar een belangrijke bijdrage aan het verwerken van (grote) trauma's leveren, maar kan natuurlijk niet altijd voorkomen dat zorg nodig is. Dagbesteding is daarmee ook geen vervanging van zorg.

Tot slot, het zijn niet alleen de professionals die wijzen op het belang van dagbesteding waaronder werk. Ook veel COA-bewoners zelf hechten hier veel waarde aan zoals de volgende htl-bewoner: “Je moet naar werk gaan, je moet leren. Ik slaap hier in de htl, eten, slapen, eten, slapen” (RHTL17).

Over stigma's, labels en ongewenste effecten

In het voorafgaande hebben we op verschillende plekken in deze rapportage al gewezen op de ongewenste effecten van verschillende stigma's en labels die binnen de context van het asielbeleid en de asielopvang zijn gecreëerd. Zo hebben we in het literatuuronderzoek (hoofdstuk 3.1.2) onder meer verwezen naar de *labeling* theorie waarin gesteld wordt dat het toekennen van negatieve labels aan specifieke groepen in de samenleving ertoe kan leiden dat deze groepen zich juist naar dit label of stigma gaan gedragen. Binnen de aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers wordt volop gebruik gemaakt van dergelijke labels. Een voorbeeld van een dergelijk label is de term ‘veiligelanders’: asielzoekers uit een veilig land van herkomst. Dit label van ‘veiligelanders’ (of ‘asielzoekers met een kansarme aanvraag’, ook wel ‘spoor 2-asielzoekers’) gaat samen met een specifieke versnelde asielprocedure vanuit de veronderstelling dat zij weinig kans maken op een verblijfsvergunning.⁹

In paragraaf 5.2, over de landelijke oorzaken van overlast en criminaliteit, beschreven we wat de impact van het zogenaamde sporenbeleid dat ook gecommuniceerd wordt naar COA-bewoners op de opvanglocaties. Zij krijgen de boodschap dat asielzoekers die uit een ‘veilig land’ komen minder kans op een asiel hebben. Zij krijgen ook te horen dat als je je schuldig maakt aan overlast of criminaliteit, dit de asielprocedure negatief beïnvloedt. In paragraaf 5.2 constateren we op basis van de analyse van de IBIS-dossiers eveneens dat COA-bewoners zelf een duidelijke onderverdeling binnen de opvang ervaren. Zij ervaren dat mensen uit ‘kansrijke’ lan-

den meer ruimte krijgen of minder streng worden aangesproken terwijl de mensen uit 'kansarme landen' juist onder een vergrootglas lijken te liggen. Vanuit de IBIS-dossiers hebben we ook geconstateerd dat dit gevoel van ongelijkwaardig behandeld te worden, aanleiding kan vormen voor frustraties en verbaal agressief gedrag naar medebewoners en COA-personeel. Professionals constateren dat deze boodschap bij de asielzoekers met een kansarme aanvraag minder effectief is, eenvoudigweg omdat ze minder te verliezen hebben.

Vooruitlopend op paragraaf 8.3.2 concluderen we ook hoe de htl-bewoners vrijwel zonder uitzondering zichzelf in de htl als crimineel behandeld en bejegend voelen en dat dit de nodige frustratie bij hen oplevert. Ook uit de interviews met professionals komt het beeld naar voren dat dergelijke labels averechtse effecten op de COA-bewoners kunnen hebben. Een COA-professional (landelijk) geeft het volgende aan:

“Op [COA-opvanglocatie] hebben we onderzoek gedaan naar Noord-Afrikanen destijds die veel incidenten veroorzaken, hoe je die het best kunt begeleiden en waarom zij veel overlast veroorzaken. In interviews gaven mensen terug: ‘wij worden niet gehoord, met de nek aangekeken en hebben nooit het vertrouwen gekregen’. Ook door COA. Daar gaan ze zich naar gedragen. Heel gechargeerd gezegd, dan krijg je self fulfilling prophecy, want je voelt je niet welkom. Op deze locaties zijn we begonnen met meer aandacht geven aan deze mensen, en dat had goede resultaten. Vanuit daar hebben de pilot eigenlijk opgestart. Nog steeds zijn we lerende en zien we dat het moeilijk op te zetten is. Afhankelijk van locaties, medewerkers en meer. Maar we zien wel dat het mooie resultaten kan geven als het juist uitgevoerd wordt.”(RGP16)

Het is interessant dat een andere bejegening van de asielzoeker als oplossing tegen de negatieve effecten van het stigma naar voren wordt geschoven. Dergelijke constatering over de onbedoelde en ongewenste effecten van het gebruik van dergelijke categorisering en labels die vanuit de verschillende onderzoeksbronnen samenkomen, impliceren op een fundamenteeler niveau een reflectie op en, waar nodig, aanpassing van de gehanteerde bejegening. Tegelijkertijd maken in het Europese Migratiepact deze

categorale indelingen van ‘veilige landen’ onderdeel uit van de nieuwe visie van EU-landen op asiel.¹⁰

8.3.2 Plaatsing in de handhaving en toezichtlocatie als maatregel

In deze paragraaf staan de ervaringen van de htl-bewoners met de htl in Hoogeveen als maatregel centraal. Daarnaast besteden we aandacht aan de ervaringen van professionals die beroepsmatig met de htl van doen hebben en andere inzichten op de htl.

In gesprek met de htl-bewoners: mogelijkheden en beperkingen

Onze belangrijkste reden om in de htl met bewoners te spreken lag in de omstandigheid dat zij vanuit hun directe ervaringen als bewoner over de betekenis en impact van de htl als maatregel kunnen spreken en dit kunnen verbinden aan hun overlastgevend gedrag dat de aanleiding voor de plaatsing op de htl vormde. Sommige professionals spreken hier ook over, maar de htl-bewoners kunnen dat vanuit hun ervaringen als geen ander benoemen. Om iets te kunnen zeggen over de impact van de htl als maatregel op de htl-bewoners is het van belang stil te staan bij de door hen gepercipieerde redenen voor hun aanwezigheid op de htl. Hoe verklaren zij hun overlastgevend gedrag en de impact hiervan en hoe vinden zij dat dit zich verhoudt tot de htl-maatregel? In het navolgende staat dan ook de visie en ervaringen van de htl-bewoner met hun overlastgevend gedrag en de htl centraal. Sommigen waren net een paar dagen in de htl, waar het voor een enkele andere het zoveelste verblijf op de htl was. We hebben als onderzoekers geen inzage in de dossiers van deze htl-bewoners gehad en kennen de voorgeschiedenis van de COA-bewoner ook niet, met uitzondering van wat zij aan ons hierover hebben verteld. We hebben hun verhaal zoals ze dat tegen ons hebben verteld ook niet geverifieerd met de visie en kennis van relevante professionals of met andere bronnen.

Er is in deze studie geen sprake van een proces- of effectevaluatie van de htl. Wat dus volgt is geen systematische beschrijving of analyse van de htl vanuit de verschillende perspectieven, zoals vanuit professionals werkzaam op de htl. Tegenover de bezwaren van de htl-bewoners kan bijvoorbeeld de zorgvuldigheid van het proces van plaatsing op de htl en de forse dossieropbouw worden belicht (COA, 2024a).

Deze verduidelijkingen laten onverlet dat de verhalen en de ervaringen van deze htl-bewoners met de htl als maatregel van grote waarde zijn. Op deze wijze kunnen we namelijk een beeld van binnenuit krijgen over de impact van deze specifieke maatregel op de doelgroep van COA-bewoners in de context van hun perceptie op het eigen overlastgevende gedrag dat ten grondslag lag aan de plaatsing op de htl.

De meerderheid van de zestien door ons gesproken htl-bewoners ervaart de htl-maatregel als een onrechtvaardige maatregel. Het ervaren onrecht en het niet-begrijpen zit in verschillende zaken. Allereerst het incident waarvoor de maatregel is opgelegd in relatie tot de zwaarte van de maatregel. De htl-bewoners weten feitelijk waarvoor ze in de htl geplaatst zijn, maar begrijpen veelal niet waarom een dergelijk incident tot deze maatregel zou moeten leiden. In vrijwel alle gevallen beschrijven de htl-bewoners concrete situaties van (dreigend) geweld tussen hen en hun voormalige medebewoners en/of COA-personeel. Vaak betrof het onderlinge fysieke vechtpartijen, ingeleid door (langdurige) irritaties tussen bewoners waarbij er soms ook sprake is van een wapen (vaak een mes). De directe aanleiding om in de htl te belanden kan ook gelegen zijn in verbaal agressieve discussies tussen de COA-bewoner en de COA-professional, waarbij het COA-personeel zich dermate bedreigd voelt, dat deze maatregel wordt opgelegd. Zo vertelt een jongeman dat andere COA-bewoners in de COA-opvanglocatie waar hij destijds verbleef afgunstig op hem waren omdat het goed met hem ging. Een van de jaloerse mannen had ruzie met hem gezocht. Hij vertelt deze man niet geslagen te hebben, maar slechts enkele mensen weggeduwd te hebben. Wel viel op dat moment koffie over een aantal mensen heen. De politie kwam en vervolgens is hij naar de htl gestuurd (RHTL06). Een andere jonge man, vertelt hoe hij in een fysiek gevecht raakte met een groepje Arabische jongens nadat die hem op een agressieve manier hadden bevolen een deur achter hem dicht te doen.

“Ik zei: ‘ik kom toch terug dus je kunt dat op een gewone manier tegen mij zeggen. Ik duwde wat of er werd geduwd... en van het duwen werd het vechten en voordat ik het wist zat ik een gevecht met elf Arabische jongens die mijn telefoon

hebben gestolen. Die heb ik nooit meer teruggekregen. Voordat ik het wist zat ik hier. [...] Het is niet rechtvaardig, ik ben mijn telefoon kwijt en volgens mij ben ik de enige die is opgepakt en hier geplaatst.” (RHTL14)

Een oudere man die al lange tijd zonder verblijfsdocumenten in Nederland verblijft en regelmatig tijdelijk in de asielprocedure zit, vertelt hoe hij tweemaal in de htl heeft gezeten. De eerste keer was naar zijn idee terecht omdat hij destijds een huisgenoot had geslagen, maar de tweede keer ervoer hij als onterecht. De directe aanleiding vormde een casemanager waar hij zich aan had geïrriteerd. Deze casemanager maakte in de beleving van de respondent allerlei valse beloftes, zat tegen hem te liegen en was veel te positief over zijn situatie. In een gesprek met de casemanager heeft hij ruzie met haar gemaakt, maar hij vertelt ook dat hij haar niet heeft uitgescholden en niet heeft geslagen. Het COA vertelde hem na afloop wel dat COA-personeel bang voor hem was. “COA mensen zeggen: ‘mensen zijn bang voor je’, terwijl ik alleen verbaal boos was”. (RHTL13).

Waar sommige htl-bewoners aangeven de maatregel onrechtvaardig te vinden, verwoorden anderen het meer in woorden als het onbegrijpelijk te vinden waarom ze in de htl in Hoogeveen moeten verblijven. Een htl-bewoner van middelbare leeftijd spreekt in eerste instantie in meervoud:

“We kennen de redenen niet waarom we hier zitten. Als er hier iets gebeurt, is dan de volgende stap naar de gevangenis. Ik weet niet waarom ik op de htl zit en straks weet ik niet waarom ik zomaar in de gevangenis zit” (RHTLo3)

Resumerend, de htl-bewoners ervaren de incidenten waarvoor zij drie maanden op de htl zijn geplaatst niet als zodanig zwaar, groot of ernstig dat het naar hun idee plaatsing op de htl legitimeert. Het verblijf op de htl ervaren zij daarmee als onrechtvaardig. Bovendien, als zij de maatregel als zodanig al enigszins passend vinden bij hun incident, zijn zij het oneens met de duur van de maatregel. “Waarom moet je hier nu drie maanden zitten. Een maand is goed (lang) genoeg”, aldus RHTLo3.

De perceptie van de htl als gevangenis en de htl-bewoner als crimineel

Naast de ervaring van onrecht, beleven respondenten de htl als een gevangenis waarbij zij ten onrechte als crimineel worden bejegend en behandeld

en tegelijkertijd minder rechten hebben dan in een echte gevangenis. De ervaring als crimineel bejegend te worden, strookt niet met hun zelfbeeld en strookt ook niet met het beeld dat ze hebben van een crimineel. Zo stelt een oudere COA-bewoner over zijn verblijf in de htl dat hij nu met dit door het COA opgeplakte stempel 'crimineel' rondloopt en dat hij daardoor ook als crimineel wordt behandeld. "Nooit van mijn leven heb ik iets strafbaars gedaan of een regel overtreden en daardoor voelt het als een zwaar label". Hij vervolgt: "Ik ben geen crimineel en nu zit ik tussen de criminelen" (RHTL09). Weer een andere htl-bewoner reageert op zijn ervaringen, die hij typeert als 'pesterijen' door sommige htl-personeelsleden: "Waarom moet dit zo? Ik ben een vluchteling, geen crimineel" (RHTL11). Een jonge htl-bewoner zegt "Het is niet goed om veel na te denken. De IND kan niet beslissen dat ik hier moet zijn. Ik doe niets. Ik ben geen crimineel. Ik heb geen vrouw aangerand. We worden als grote criminelen gezien. Wat doe ik hier?" (RHTL02). Sommige respondenten zoals RHTL01 benoemen expliciet zich te schamen voor het label 'crimineel' dat ze naar hun idee ten onrechte krijgen opgelegd. Dit zorgt ook voor frustraties: "Waarom word ik zo behandeld terwijl het niet zo is? Waarom zijn mensen zo onkundig? Waarom helpt niemand me? Die frustraties broeden ook" (RHTL01). Een htl-bewoner (RHTL10) typeert de htl in Hoogeveen niet als een specifieke COA-locatie, maar als een gevangenis. Als we hem vragen naar de omstandigheden op de htl vertelt hij hoe hij enige tijd vast heeft gezeten in een reguliere gevangenis in het noorden van Nederland in verband met opgestapelde boetes die hij niet kon betalen. Hij geeft aan dat hij het daar veel beter had dan in de htl.

"In de gevangenis was er orde en regelmaat, een dagprogramma, een imam waar je mee kon praten, een kapper die je haar kon 'fixen'. En je kon er werken waar je ook nog wat geld mee kon verdienen." (RHTL10)

Htl-bewoners vrezen ook dat het label van crimineel dat zij nu met zich meedragen ook verdere consequenties voor hen zal hebben. Een van de htl-bewoners geeft aan dat vrienden niet bij hem op bezoek willen komen omdat ze dan gefouilleerd moeten worden en ze die vernedering niet willen ondergaan. 'Htl-recidivisten' wijzen erop dat ze sterk het idee hebben

dat hun eerdere verblijf op de htl een vervolgverblijf op de htl makkelijker maakt. Breder onder de htl-bewoners leeft het idee dat het verblijf op de htl ook een negatieve invloed heeft op de uitslag van hun asielprocedure.

De onafhankelijkheid van plaatsing op de htl bekritiseerd

Respondenten hebben veelal het idee dat ze zijn overgeleverd aan het COA, terwijl juist een onafhankelijke rechter en niet het COA de htl-maatregel volgens hen zou moeten opleggen.

“Htl, wat is dat? Drie maanden, maar voor wat? Als ik mijn mening zeg dan kom ik weer hier. Maar dat is niet normaal. Drie maanden wordt mijn vrijheid afgepakt. [...] Wat heb ik gedaan? Drie maanden voor wat? De rechter moet dat bepalen. COA heeft een mening en mag mij niet. Security mag mij niet. Dat is misbruik van macht. Ik weet niet hoe ze dat doen. Als je problemen hebt, komt er een maatregel en dan ga je weer naar de htl. In [COA-opvanglocatie] sprak ik een asielzoeker die kreeg een maand voor een overval en ik krijg drie maanden htl.” (RHTL13)

Een andere htl-bewoner (RHTL08) vertelt in soortgelijke bewoordingen dat hij het verschrikkelijk vindt om in de htl te zitten, zonder dat hij een rechter heeft gezien. Hij vindt het in zijn woorden ‘bizar’ dat het COA zowel politie, justitie als rechter is geweest in zijn zaak. Hij vindt het daarom ook onrechtvaardig dat hij nu ‘vastzit’. De percepties van deze htl-bewoners verhouden zich alleen slecht tot de formele mogelijkheden en waarborgen van de htl. Bewoners kunnen namelijk wel in beroep gaan tegen plaatsing op de htl. Een rechter toetst vervolgens het plaatsingsbesluit.¹¹

Verblijfsomstandigheden en bejegening

Het gevoel als crimineel in een gevangenis te zitten in plaats van een COA-opvanglocatie, wordt bij sommigen ook gevoeld door de verwachting dat zij in de htl in Hoogeveen een “soort herstelprogramma aangeboden zouden krijgen, zodat je straks weer terug kan naar de reguliere opvang, maar het enige dat ik hier krijg is nog meer stress en discriminatie” (RHTL11). Geen enkele htl-bewoner maakt uit zichzelf melding van dagprogramma’s om bijvoorbeeld via gedragstrainingen hun agressieve gedrag te verbeteren (COA, z.d.d). Ook andere htl-bewoners wijzen op de in hun ogen slechte omstandigheden

waaronder zij in de htl verblijven. Een COA-bewoner die met enige regelmaat op de htl verblijft vertelt dat hij bezig is met een cursus Nederlands en een cursus Engels en dat hij deze cursussen online via zijn laptop volgt. Op de htl wordt deze laptop echter soms van hem afgenomen, waardoor hij niet aan zijn toekomst kan werken. Op de vraag of de htl de oplossing is voor de ernstige overlast van asielzoekers antwoordt hij:

“Deze htl moeten ze vandaag nog sluiten. [...] De oplossing is respect. Als het COA, de IND en alle andere mensen waar asielzoekers mee te maken krijgen, hen als mensen zou behandelen en niet als insecten of vuilnis, dan zouden zij geen overlast of criminaliteit plegen.” (RHTLo7)

Dergelijk extreme bewoordingen hebben we niet vaak gehoord, maar de strekking van zijn verhaal sluit aan bij eerdere observaties van professionals en COA-bewoners dat COA-bewoners als mensen gezien moeten worden en in andere bewoordingen van RHTLo7 “met meer respect bejegend zouden moeten worden”. Een jonge htl-bewoner (RHTLo2) die inmiddels met zijn tweede verblijf op de htl bezig is, benadrukt het belang van de juiste bejegening vanuit het COA-personeel. Hij geeft aan dat het in zijn thuisland in West-Afrika normaal is om te vechten: “Je moet het wel doen om te overleven”. Hij denkt ook te weten dat COA-personeel er ook vanuit gaat dat hij bereid is geweld te gebruiken.

“Zo behandelen ze me ook, dat is de basis. [...] Soms ben ik boos, maar er wordt niet gevraagd waarom ik boos ben. Ze reageren gewoon op de boosheid, kijken niet naar de oorzaak.” (RHTLo2)

Verschillende htl-bewoners gaven ons te kennen dat ze zich in hun medische klachten alleen voelen staan. Zo geeft één van de respondenten (RHTL11) aan dat hij last heeft van een maagaandoening, waardoor hij soms niet kan slapen. Daarnaast vertelt hij last te hebben van een “tijdelijke verstijving van zijn lichaam”. Hij zegt dat hij in de htl hier geen medische zorg voor krijgt en hij steeds wordt doorverwezen naar een psychiater. Door dit alles, de geringe hoeveelheid sigaretten en koffie en de ‘kleine pesterijen’ die hij in de htl ervaart, beleeft hij de htl als een ‘gevangenis’.

De htl als COA-locatie, geen gesloten detentiecentrum

“We worden hier in de htl gek, ik voel dat ik moet vluchten”, aldus RHTL11. Het gevoel van gevangenschap kan hij niet van zich afschudden, al zeggen de medewerkers steeds tegen hem dat hij zo door de deur naar buiten kan lopen.¹² Zijn drie maanden durende htl-maatregel is inmiddels al verlengd omdat hij enkele keren “uit het systeem” is gestapt. Hiermee bedoelt hij dat hij de htl heeft verlaten, omdat hij niet meer tegen de stress en de bejegening kon. Na verloop van tijd meldde hij zich weer in Ter Apel om vervolgens wederom in de htl in Hoogeveen geplaatst te worden voor de resterende dagen van de aan hem opgelegde maatregel (RHTL11). Ook een oudere man (RHTL13) wil binnen afzienbare tijd de htl verlaten omdat hij het hier naar eigen zeggen niet langer volhoudt. Hij realiseert zich dat als hij de htl verlaat zijn zakgeld en onderdak verliest en dat hij zich elke week moet melden bij de politie, maar dat ziet hij als een betere oplossing dan in de htl blijven. Een andere htl-bewoner verwijst ook naar de mogelijkheid om de htl te verlaten, maar verwijst ook naar de consequenties:

“Je kunt weggaan maar dan ben je buiten de procedure en moet je opnieuw beginnen met de procedure dus. Ik moet de pijn dragen, maar God mag weten waarom.” (RHTL02)

De htl wordt vooral als een straf ervaren die COA-bewoners moeten uitzitten en waarvan ze weinig leren. Maar een enkeling, zoals RHTL16, floreert juist in de kleinschalige en prikkelarme omgeving van de htl in Hoogeveen. Hij verwijst naar zijn opvliegerige karakter en het vele piekeren dat in combinatie met alcohol en drugs snel resulteert in agressie in het bijzonder naar andere COA-bewoners toe. Hij vertelt dat hij veel stress ervaart, maar dat zijn verblijf op de htl juist positief is omdat hij hier zonder alcohol en drugs tot rust komt. Voor de andere door ons gesproken htl-bewoners lijkt deze specifieke aanpak geen positief effect te sorteren en draagt het slechts bij aan een sterker gevoel van machteloosheid en frustratie. Daar waar problemen met agressiebeheersing of communicatie een rol lijken te spelen, spreken de htl-bewoners niet of nauwelijks over therapie of behandelingen in het omgaan met de agressieproblematiek. Evenmin voelen de htl-bewoners zich als mens gezien en in hun verhaal gehoord. Plaatsing van deze COA-bewoners in de htl heeft wellicht de acute onrust en proble-

men in de COA-opvanglocatie opgelost, maar lijkt het gedrag van de htl-bewoner dat aan de basis lag voor het opleggen van de htl-maatregel niet positief te beïnvloeden. Vanuit het perspectief van de htl-bewoners is de htl als maatregel niet effectief. Daarvoor ervaren te veel htl-bewoners de htl-maatregel als te disproportioneel, te onrechtvaardig en te inhumaan.

In de survey benoemen de respondenten “plaatsen in ‘zwaardere’ (semi)gesloten asielopvang, bijvoorbeeld htl” zowel als een effectieve als een niet-effectieve maatregel (zie tabel 8.1). Het is hierbij onduidelijk of de effectieve of niet-effectieve elementen van de htl volgens de respondenten verwijzen naar het creëren van rust in de COA-opvang die met de overplaatsing van de overlastgever naar de htl gepaard gaat of dat de effectiviteit zich ook richt op het veranderen van het gedrag van de overlastgever. Het wisselende beeld over de effectiviteit van de htl komt ook tot uitdrukking in de gesprekken met de professionals die voor verschillende organisaties op landelijk niveau actief zijn. De meningen over de effectiviteit van de htl lopen uiteen. Een deel is van mening dat de htl effectief is, omdat het (1) de COA-locatie tijdelijk ontlast, (2) rust geeft aan degene die op de htl geplaatst wordt en (3) afschrikwekkend effect lijkt te hebben. In de interviews wordt dit als volgt verwoord:

“Professionals werkzaam bij het Ministerie van AenM: “Wij hebben wel eens bezoek gehad uit België, van de staatssecretaris, die kwam in Hoogeveen om bij ons te kijken. Omdat hij ook zoiets wou als de htl. Toen wij het over de doelgroep hadden, toen gaf hij ook aan van ‘ja, jullie succes, dat weet ik maar al te goed. Want ze zitten nu bij mij’. En dan zie je dus ook daar groepen verschuiven.” (RGP02)

Professionals werkzaam in de Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) concluderen in een groepsinterview dat “er soms niets anders opzit dan iemand naar een htl te sturen” (RGP12) en in reactie op de vraag van de interviewer of dat effectief is, vertelt een van hen:

“Om het uit zijn hoofd te krijgen, nee. Maar je kunt wel wat meer rust en stabiliteit toekennen aan de locatie en de persoon. Dat er mensen zijn die er meer aandacht aan kunnen geven. Als ze terugkomen zijn ze wel wat gestructureerder. Daar heb je meer aan dan als je ze maar in de locatie laat zitten waarbij het meer en meer wordt.”(RGP12)

Daarnaast bestaan vanuit professionals ook kritische geluiden over de effectiviteit van de htl, met als argumenten dat 1) verblijf op de htl niets verandert aan het gedrag dat aan de htl-plaatsing ten grondslag ligt (zie vorige citaat van RGP12) en vooral dat 2) de htl een noodoplossing is omdat het reguliere opvangsysteem onvoldoende is toegerust om problemen vroegtijdig te onderkennen en asielzoekers met trauma's en verslaving voldoende adequate zorg te kunnen bieden. Een COA-professional (landelijk) vertelt:

“Er is ook de htl, maar er zijn ook mensen die niet direct naar de htl moeten. [...] Eigenlijk zouden er meer locaties moeten zijn die meer gespecialiseerd zijn om begeleiding te geven aan dergelijke mensen met extra zorgbehoefte. Daar is het COA nog niet uit: wat moet je nou met mensen die extra zorg nodig hebben? En moet het COA naast een opvangorganisatie ook deels uitgroeien naar een zorgorganisatie?” (RGP16)

Professionals werkzaam binnen de GZA krijgen tijdens een groepsinterview onderling een discussie over de htl. Een professional werkzaam in de GZA (RGP11) vraagt aan een collega-professional (RGP10):

RGP11: “We zien bij psychiatrie dat het heel moeilijk is om goede tweedelijns hulp te krijgen. Zie je niet juist een soort ‘verontreiniging’ in de htl? Van mensen die geen juiste zorg hebben gekregen in eerdere locaties en door grensoverschrijdend gedrag in de htl terecht komen, terwijl dit niet de juiste plek is?” De vraag is gericht aan RGP10 die dit beeld bevestigt en verder gaat: “Maar dan gaan we dus slecht om met mensen omdat we het aan de voorkant slecht geregeld hebben. COA heeft de politie ingeschakeld, die hebben de crisisdienst niet ingeschakeld en dan sturen we ze maar naar de htl. [...] Het neemt niet weg dat, als iemand gewoon eerder geholpen was op de plek waar die zat, dan was ‘ie hier nooit geweest. Dat is het grootste probleem. [...] Het kan niet omdat overal in Nederland de GGZ overvraagd is en onderbemand is. Ik snap wel dat het gebeurt, maar het zit buiten het specifieke azc-systeem. Er moet eigenlijk een incident komen en dan komt het pas door naar ons.” (RGP10)

Ook in een groepsgesprek met medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland (landelijk) wordt dit beeld van het ontbreken van een passend antwoord bevestigd:

“We hebben ook voorbeelden gezien dat mensen naar de htl moeten. Als ze niet gaan dan verliezen ze verblijfsrecht en gaan ze zwerven. Dan krijg je ook overlast en crimineel gedrag. COA ziet ook dat bij veel asielzoekers die overlast veroorzaken psychische problematiek speelt, maar daar kunnen ze ook niet veel mee.” (RGP22)

De htl in breder perspectief

Naar aanleiding van een signaal over een mogelijk risico voor htl-bewoners op toegang tot de zorg, heeft de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in 2023 een rapport gepubliceerd van hun inspectiebezoek: *De Handhaving en Toezichtlocatie in Hoogeveen op 8 en 9 september 2022*. Uit dit inspectiebezoek van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd komt als belangrijkste conclusie naar voren dat de woonbegeleiders goed zicht hebben op de gezondheidsrisico's en de psychische kwetsbaarheid van de htl-bewoners. Ze wijzen er daarnaast op dat de verstrekking van pijnmedicatie aandacht behoeft. Verder constateert de Inspectie dat de toegankelijkheid naar de zorg kan worden belemmerd of vertraagd vanuit het sterk gereguleerde inrichtingsmilieu. Tot slot stelt de Inspectie in 2023 ook dat de deskundigheidsbevordering van het personeel (woonbegeleiders) werkzaam op de htl vrijblijvend en niet structureel is (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2023).

Bij de htl-maatregel zijn recentelijk vanuit de vreemdelingenrechtadvocatuur vraagtekens geplaatst. Vreemdelingenrechtadvocaat Verbaas (2024) stelt in een artikel dat de wettelijke basis waarop de htl en de bevoegdheden die daarin worden gebruikt ontbreekt. Naar aanleiding van enkele mediaberichten over incidenten in de htl deed hij onderzoek naar de behandeling van vreemdelingen in de htl en de wettelijke basis waarop zij berust. Verbaas concludeert in zijn artikel onder meer dat een wettelijke basis voor geweldgebruik door de boa's ter plaatse ontbreekt, dat de bevoegdheden van het COA bij de htl onvoldoende zijn geregeld en dat de rov-kamer ('de isolatiekamer') leidt tot onrechtmatige vrijheidsontneming. De vraag of de overplaatsing van een vreemdeling naar de htl in Hoogeveen vrijheidsontneming is, werd uiteindelijk in hoger beroep ontkennend beantwoord. De rechtbank oordeelde dat de "overplaatsing van de vreemdeling naar de htl weliswaar een vergaande beperking van zijn

bewegingsvrijheid vormt, maar dat die overplaatsing geen vrijheidsontneming inhoudt als bedoeld in artikel 5 van het EVRM” (Raad van State 11 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3564)

Samenvattend

Tegenover alle procedurele zorgvuldigheid en de dossieropbouw waarmee de plaatsing en het verblijf op de htl in Hoogeveen omgeven is (COA, 2024a, 2025a), staan de overwegend kritische meningen van de htl-bewoners. Een enkeling vaart wel bij de rust en de kleinschaligheid van de htl; omstandigheden die overigens ook op andere en minder versoberde COA-opvanglocaties aanwezig zijn. Veruit de meeste htl-bewoners ervaren hun verblijf op de htl als disproportioneel, onrechtvaardig en inhumaan. Disproportioneel omdat het verblijf op en de ervaring van de htl als straf voor hen veel zwaarder weegt dan hun perceptie van hetgeen ze gedaan hebben en dat aan hun verblijf in de htl ten grondslag ligt. Zij benoemen de htl als een gevangenis, ervaren hun verblijf als een straf en zijn van mening dat ze als crimineel bejegend worden. De professionals staan ambivalent tegenover de htl als maatregel. Sommigen zien de htl als het antwoord op een falend opvang- en zorgsysteem aan de voorkant, anderen wijzen erop dat de problemen van de htl-bewoner die aan de plaatsing ten grondslag hebben gelegen tijdens het verblijf op de htl niet worden opgelost.

8.4 Integratie van meningen over (niet-) effectieve maatregelen

Voor zover mogelijk trachten we in deze paragraaf op basis van de verschillende onderzoeksbronnen een beeld van de maatregelen in de context van overlastgevend en crimineel gedrag door COA-bewoners op te tekenen. In dit hoofdstuk moeten we ons beperken tot de informatie uit de survey en de informatie uit de interviews omdat de IBIS-registraties geen beeld geven van de effecten van de reacties op incidenten binnen die COA-opvang hebben plaatsgevonden. Daarbij gaan we voor deze paragraaf, net als in de vorige hoofdstukken, beschrijvingen geven met de volgende uitgangspunten:

- a. Meerdere bronnen wijzen op dezelfde maatregelen in dezelfde richting;
- b. Meerdere bronnen wijzen op dezelfde maatregelen, maar in tegengestelde richting;
- c. Een enkele bron wijst op een of meerdere maatregelen.

Als we de genoemde maatregelen en de vermeende effectiviteit van die maatregelen op een rijtje zetten levert dat het volgend overzicht op.

Tabel 8.3 – Door respondenten genoemde (niet-)effectieve maatregelen tegen criminaliteit van COA-bewoners op basis van survey en interviews

+	Besproken maatregelen in positieve zin
~	Besproken maatregelen in positieve en in negatieve zin

Genoemde (niet-)effectieve maatregelen tegen criminaliteit	Survey	Interviews
Strafrechtelijk traject inzetten/harder optreden	~	~
Versnelde asielprocedure doorlopen/procedure afwijzen/ (overlastgevende) asielzoekers uitzetten	+	+
Dagbesteding (verplicht) aanbieden, bv werk/school/ activiteiten	+	+
Rov-maatregel opleggen	~	
Correctiegesprek door COA/Nidos/politie voeren	~	
Integrale samenwerking met beheerpartners (bijvoorbeeld in LKO)/ casusoverleg	+	+
Plaatsen in 'zwaardere' (semi-gesloten) asielopvang, bv. htl	~	~
Time out (RVA) opleggen	~	
(Leer)maatregel opleggen	+	+
Hulpverlening/zorg aanbieden	+	+
(Tijdelijk) overplaatsen naar andere opvanglocatie	~	~
Werken met duidelijke (huis)regels COA	+	
(Extra) toezicht door handhaving/politie	+	
Extra COA-toezicht op asiellootatie	+	

Kleinschalige opvang met betere faciliteiten	+	+
Persoonsgerichte aanpak opleggen	+	~
Betere inburgering/perspectief bieden	+	
(Extra) bezoeken van wijkagent aan opvanglocatie	+	+
Extra beveiliging op locatie	+	
(Extra) toezicht door straatcoaches/jeugdwerkers	+	
Persoonsgerichte bejegening		+
Anonimiteit tegengaan		+
Spreidingswet blijven uitvoeren		+
Differentiatie aanpak naar oorzaken overlast/criminaliteit		+
Focus op asielzoekers met een kansarme aanvraag		+
Repressieve aanpak met meer daadkracht		+
Omwonenden/ondernemers betrekken bij periodiek overleg		+
Betere legitimering van sancties naar COA-bewoners		+
IBL		+

Als we de opsommingen van de respondenten uit de survey en de interviews bekijken dan gaat het deels om concrete bestaande maatregelen en deels om maatregelen die er nog niet zijn, maar waar soms in de alledaagse praktijk van de opvang ervaringen mee zijn opgedaan of waarvan respondenten de verwachting hebben dat ze effectief zijn in de aanpak tegen overlast en criminaliteit in en buiten de COA-locaties. In de verdere uitwerking besteden we geen aparte aandacht aan de maatregelen die uitsluitend binnen één bron worden benoemd. Deze maatregelen zijn overigens vaak verbonden met iets grotere maatregelen en daarom onderdeel van de lopende beschrijving geworden.

Meerdere bronnen die bij dezelfde factoren in dezelfde richting wijzen

Als we de uitkomsten van de vragenlijst vergelijken met de resultaten uit de interviews bestaat er over een aantal maatregelen of acties in het voorkomen van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners grote eensgezindheid. Samengenomen gaat het achtereenvolgens om maatregel-

len in de context van het verminderen van lange wachttijden als reactie op achterstanden en personeelsgebrek bij de IND tot een verbeterde uitzetting van afgewezen asielzoekers.¹⁴ Iedereen is het in de tweede plaats ook eens over het belang van het aanbieden van dagbesteding, in de vorm van werk, school of andere activiteiten, eventueel ook met een verplichtend karakter. Een derde maatregel die werkt in het voorkomen van overlast en criminaliteit betreft de integrale samenwerking op verschillende niveaus, bijvoorbeeld in het Lokaal Keten Overleg (met ketenpartners) en in overleggen met bewoners en ondernemers. Juist als het gaat om de soms subjectieve elementen van overlast kan regelmatig overleg met die laatstgenoemde groepen helpend zijn.

Daarnaast zijn er verschillende maatregelen die wijzen op het belang van een (deels) andere relatie tussen de COA-bewoners en de lokale COA-professionals. Er worden verschillende maatregelen voorgesteld die minder vertrouwen op het opleggen van bestraffende en disciplinerende maatregelen en meer oog hebben voor de oorzaken achter het gedrag van de COA-bewoners, waaronder de overlastgevende en criminele COA-bewoners in het bijzonder. Voorbeelden hiervan zijn hulpverlening/zorg aanbieden, kleinschalige opvang, betere faciliteiten, betere inburgering/perspectief bieden, persoonsgerichte bejegening en een betere legitimering van de sancties richting de COA-bewoners. Dergelijke (voorgestelde) 'maatregelen' vereisen een andere bejegening van de COA-bewoners door professionals. Deze meer persoonsgerichte bejegening is deels al aanwezig, maar is afgaande op de interviews geen standaard in de COA-locaties. Ook zou een dergelijke bejegening samen moeten gaan met een continue kwaliteit van de professionals werkzaam voor COA en binnen de COA-opvanglocaties. Er zijn op dit vlak al wel de nodige initiatieven ontplooid, zoals de recente inzet van **IBL** die zich specifiek richt op overlastgevende en criminele COA-bewoners en waarbij het opbouwen van een vertrouwensband tussen specifiek de overlastgevende en criminele asielzoekers en de COA-professional centraal staat. Nader onderzoek in de toekomst zal moeten uitwijzen hoe effectief dergelijk initiatieven zijn.

Ad b) Meerdere bronnen die op dezelfde factoren wijzen, maar in tegengestelde richting

Er zijn verschillende maatregelen waarover vanuit de onderzoeksbronnen in termen van effectiviteit wisselend over wordt gedacht. Het betreft achtereenvolgens: (1) het inzetten van een strafrechtelijk traject dan wel harder optreden, (2) rov-maatregel¹⁵ opleggen, (3) correctiegesprekken door COA/Nidos/politie voeren, (4) plaatsen in 'zwaardere' (semi-gesloten) asielopvang, (5) time out (RVA) geven en (6) (tijdelijk) overplaatsen naar andere opvanglocatie. Het gaat hier, zoals deze opsomming laat zien, vooral om maatregelen die in de bestraffende, repressieve sfeer zitten. Uit de interviews blijkt vooral dat dergelijke repressieve maatregelen op het moment zelf effectief kunnen zijn, bijvoorbeeld om een acute noodsituatie op te lossen, maar uiteindelijk geen oplossing bieden voor het probleem. Vanuit de COA-bewoners zelf worden deze maatregelen ook kritisch besproken, vooral in relatie tot het negatieve label van crimineel, de rechtvaardigheid en vooral de proportionaliteit als het gaat om de plaatsing van COA-bewoners naar de htl in Hoogeveen. Het lerend effect van dergelijke maatregelen, voor zover daarmee ook beoogd, wordt niet alleen door de bewoners van de htl nadrukkelijk ontkend, maar ook door een deel van de professionals in twijfel getrokken.

Eindnoten

1. De IBIS-analyse levert geen betrouwbare weergave van de aanpak op en is daarom niet meegenomen in dit hoofdstuk.
2. HvJ EU, 12 november 2019, C-233/18.
3. Bedoeld wordt de vrijheidsbeperkende maatregel ex. art. 56 Vw.
4. Een jaar eerder (maart 2024) beoordeelde de rechter de toenmalige pbl nog als onrechtmatig (Rijksoverheid, 2025).
5. In hoofdstuk 1 gaven we al aan dat de APV op lokaal niveau ook ingezet kan worden tegen strafbare overlast die mogelijk ook door COA-bewoners gepleegd wordt. De invulling en inzet van deze APV's verschillen tussen gemeenten; daar waar de ene gemeente een bepaalde gedraging als overlastgevend aanwijst, blijft dit in een andere gemeente afwezig. Dit kan vervolgens invloed hebben op de overlastreductie van verschillende doelgroepen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan daklozen. Het voert binnen het kader van het huidige onderzoek alleen te ver om de verschillende APV-regelingen tussen gemeenten op te tekenen.
6. Alleen aan COA-respondenten is dezelfde vraag voor overlastgevende asielzoekers gesteld. Grosso modo komt daar dezelfde ranglijst in genoemde maatregelen (zowel effectief als niet-effectief) terug.
8. Ook hier is alleen aan COA-respondenten dezelfde vraag voor overlastgevende asielzoekers gesteld.
9. Zie bijvoorbeeld <https://www.coa.nl/nl/opvang-asielzoekers-uit-veilige-landen>
10. Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/aanpak-vluchtelingenproblematiek>
11. Zie ook het kader over de htl in paragraaf 8.1 met onder meer een gedetailleerde toelichting over het doel en de plaatsingscriteria van de htl.
12. “De handhaving en toezichtlocatie is geen gesloten detentiecentrum. Wel legt de Vreemdelingenpolitie (AVIM), IND of DTenV de asielzoekers een zogenaamde vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 56) op. Die maatregel bepaalt waar zij wel of niet mogen komen. Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) houden hier toezicht op.” (COA, z.d.d)
13. Dat wil overigens niet zeggen dat dergelijke trajecten niet worden aangeboden of dat ze hier niet aan deelnemen omdat we hier niet systematisch naar hebben gevraagd tijdens de interviews.
14. Respondenten hebben het idee dat afgewezen asielzoekers verantwoordelijk zijn voor een deel van de overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties en redeneren dat met een verbeterde uitzetting de overlast en criminaliteit daardoor ook zal afnemen. Het kan echter ook zo zijn dat een versterkte inzet op het uitzetten van afgewezen juist samengaat met een toename Met Onbekende Bestemming (MOB) en meer overlast en (overlevings)criminaliteit.
15. “Afhankelijk van het incident of gedrag kan een maatregel aan de asielzoeker/ vreemdeling worden opgelegd, met of zonder gevolgen voor zijn/haar verstrekkingen. Deze maatregelen worden ook wel rov-maatregelen genoemd, reglement onthouding verstrekkingen.” (COA, 13 juli 2023, Maatregelenbeleid COA)

9

Conclusie en reflectie

In dit hoofdstuk komen alle onderzoeksbevindingen bij elkaar via het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Om structuur aan te brengen, presenteren we per vraagcluster eerst de bevindingen, waarna we deze relateren aan de literatuur.

9.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Cluster 1: Vragen rondom de factoren van overlast en criminaliteit van COA-bewoners

1. *Welke factoren liggen ten grondslag aan verschillende vormen van overlast en crimineel gedrag van COA-bewoners? Meer specifiek gaat het om het in kaart brengen van de factoren op (1) op het landelijke niveau van het migratierecht zoals dat tot uitdrukking komt in het asielsysteem en de specifieke aanpak van overlastgevende en/of criminele COA-bewoners in het bijzonder, (2) op het lokale niveau van het opvangsysteem en de omstandigheden op en rond de COA-opvanglocatie en (3) het individuele niveau van de COA-bewoner.*

Hoewel het verhaal achter de onderzoeksbevindingen fijnmaziger is en we de lezer vooral aansporen om de gehele rapportage te lezen, richten we ons bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag op factoren op drie niveaus (landelijk, lokaal en individueel) die in meerdere bronnen genoemd zijn als bepalend voor overlastgevend/crimineel gedrag door COA-bewoners. Deze drie analytisch van elkaar te onderscheiden niveaus zijn in het alledaagse leven niet alleen nadrukkelijk met elkaar verbonden, maar beïnvloeden

elkaar ook. De structuur en inrichting van het asielbeleid op het nationale niveau bepalen bijvoorbeeld met de lokale inbedding de handelingsruimte of de *agency* van het individu. Op haar beurt kan het handelen van individuele COA-bewoners op de wat langere termijn de inrichting van het asielbeleid beïnvloeden en veranderen.

Op *landelijk niveau* komen ten eerste de veelvuldige wisselingen in opvanglocaties als factor naar voren, en wel vanuit de drie bronnen (surveys, interviews en analyse van IBIS-dossiers). Deels komen door respondenten genoemde landelijke factoren in de survey ook terug in genoemde lokale factoren in de interviews. Het gaat dan om het plaatsen van te veel overlastgevers¹ op enkele locaties en het toch in de opvang houden van COA-bewoners na overlastgevend gedrag (lees: het te weinig naleven van huisregels/maatregelen). Maar ook het ontbreken van dagbesteding (met name werk en school, is veelvuldig genoemd. Het lastig verkrijgen van een bsn is in dit kader regelmatig vernomen in het onderzoek.

Daarnaast blijkt uit de surveys en interviews dat de lange duur van de asielprocedure volgens respondenten een voornamelijk factor voor overlast en criminaliteit is. Het gevoel van uitzichtloosheid, frustratie en het ontwikkelen van psychische problemen lijkt een soort katalysator voor overlastgevend gedrag. Maar daarnaast blijven verschillende respondenten kritisch op de procedurele mogelijkheden om als asielzoeker herhaaldelijk een nieuwe asielprocedure aan te kunnen gaan. Zij spreken dan over de kansen die asielzoekers keer op keer krijgen, ook als deze asielzoekers al een staat van dienst hebben opgebouwd rondom overlast en crimineel gedrag.

Het onderscheid tussen COA-bewoners met een kansrijke en kansarme aanvraag heeft twee gezichten. Enerzijds constateren respondenten dat dit bij de mensen met een kansarme aanvraag tot gevoelens van ongelijkheid en onrechtvaardigheid leidt. Anderzijds constateren respondenten ook dat asielzoekers met een kansarme aanvraag in belangrijke mate voor de overlast en criminaliteit verantwoordelijk zijn.

Tot slot, waar de surveyrespondenten de nadruk leggen op landelijk opererende criminele netwerken waarbinnen COA-bewoners soms participeren, wijden de interviewrespondenten vooral uit over hoe netwerken op lokaal niveau binnen de opvang kunnen doorwerken.

Op *lokaal niveau* wordt vanuit meerdere bronnen aangegeven dat het ontbreken van dagbesteding een belangrijke factor is. Het (ervaren) gemis

aan strikte handhaving buiten de opvanglocatie is eveneens een factor voor overlast en criminaliteit. Daarnaast is de ligging van een opvanglocatie een aandachtspunt, hoewel dit op verschillende manieren wordt ingeschat; opvanglocaties die te dicht bij winkels liggen vormen een risico en als dit juist niet zo is, kan een illegale markt ontstaan.

Het punt van de niet-strikte handhaving van huisregels en het niet opleggen van maatregelen na overlast/criminaliteit op de opvanglocatie zelf komt vanuit alle drie de bronnen naar voren. Het gevolg is, zo blijkt uit de analyse van de IBIS-dossiers, dat na een incident niet altijd een reactie vanuit het COA volgt en dat bedreigingen richting het personeel niet altijd tot consequenties leiden.

Verder zijn uit alle bronnen aanwijzingen naar voren gekomen dat lokale criminele netwerken een factor kunnen zijn, met name wat betreft het (aanzetten tot) illegale handel door COA-bewoners die een gevoel hebben ontwikkeld 'boven de wet' te staan.

Hoewel deze factor niet 100 procent eenduidig dezelfde richting uitwees, lijkt het toch aannemelijk dat de grootte van de opvanglocaties in relatie tot het ontstaan van overlast en criminaliteit gepleegd door COA-bewoners verband met elkaar houdt. In de interviews wordt hierbij een relatie gelegd met een meer anonieme leefwijze op de grotere opvanglocaties. Daarbij is niet uitgesloten dat kleine locaties per definitie een minder anoniem karakter hebben, maar ook dit is afhankelijk van de werkdruk van COA-medewerkers.

Een volgende factor die uit meerdere bronnen naar voren komt zijn COA-bewoners met een kansarme aanvraag die te veel geconcentreerd zijn op bepaalde opvanglocaties. De IBIS-analyse geeft in dit kader enige indicaties dat COA-bewoners met antecedenten vaker geregistreerd staan voor incidenten in een reguliere opvang.

Een laatste factor komt in meer of minder sterke mate in de verschillende bronnen terug: het regelmatig (moeten) wisselen van opvanglocatie, waardoor onder COA-bewoners geen sociale binding ontstaat, zowel niet met medebewoners als met personeel.

Op *individueel niveau* gaat het om factoren die ten eerste zijn samen te vatten onder de thema's 'problematiek' (verslaving, psychisch, financieel) en gevoel van machteloosheid, uitzichtloosheid vanwege de lengte van de asielprocedure en verveling. Daarnaast kan de familie in het land van her-

komt ook een rol spelen, zowel wat betreft stress om hun welbevinden als druk om geld te sturen. Ook het hebben van andere normen en waarden en het gevoel niets te verliezen te hebben zijn factoren die vanuit meerdere bronnen naar voren komen.

Op het gebied van de individuele asielprocedure zijn eveneens enkele factoren op te tekenen. Het gaat dan om COA-bewoners die een kansarme aanvraag hebben gedaan en niets te verliezen hebben, die geen (of niet langer) deel wensen uit te maken van de samenleving. Zij zijn niet (meer) in Nederland met de intentie om asiel aan te vragen en starten, om voor ons onduidelijke redenen, herhaaldelijk nieuwe procedures op.

Verder wordt in de interviews een verschuiving genoemd in de overlastgevende doelgroepen: van overlastgevende Noord-Afrikaanse jongeren naar Syrische jongeren. Deze jongeren hebben te maken met problematisch middelengebruik en hebben leren overleven op de straat aan de rand van Europa. Deze factor werd, in mindere mate, ook benoemd in de surveys.

Ten slotte wordt in meerdere bronnen het ontbreken van belangrijke sleutelpersonen, zoals familieleden, genoemd als factor voor overlast en criminaliteit.

2. Hoe ervaren en duiden COA-bewoners die verantwoordelijk worden gehouden voor overlast en/of crimineel gedrag hun eigen handelen, de omstandigheden waarin dit gedrag plaatsvond, en de reacties daarop?

We hebben niet gesproken met (gedetineerde) COA-bewoners die zich direct aan overlast en criminaliteit buiten de COA-opvang hebben schuldig gemaakt. In die zin kunnen we geen direct antwoord geven op deze vragen. We hebben wel gesproken met COA-bewoners die door COA in de handhaving en toezichtlocatie in Hoogeveen zijn geplaatst vanuit de constatering dat het incident of de verschillende incidenten, waar zij zich schuldig aan hebben gemaakt een (zeer) grote impact heeft gehad op de COA-bewoners, de COA-medewerkers en andere personen werkzaam op de COA-opvang. De htl-bewoners ervaren de overlastgevend incidenten die verantwoordelijk zijn voor hun verblijf op de htl veelal als (aanmerkelijk) minder ernstig dan het COA. Zij duiden deze incidenten enerzijds als het resultaat van onbegrip en het niet goed luisteren en reageren op de pro-

blemen die zij ervaren. Anderzijds constateren deze htl-bewoners dat het incident het resultaat is van hun persoonlijk probleem in de omgang met agressie die soms gevoed wordt door drank en/of drugs. Tot slot, wijzen de htl-bewoners op acute conflicten met medebewoners mede in de alledaagse hectiek van de COA-opvanglocatie waar zij naar hun gevoel fysiek of verbaal gewelddadig op hebben moeten reageren, maar waarvan zij als enige de straf hebben moeten ondervinden. De htl als maatregel ervaren de htl-bewoners overwegend als onrechtvaardig, disproportioneel en stigmatiserend. Een kleine groep htl-bewoners is positiever over de maatregel en zegt baat te hebben bij de kleinschaligheid en het gestructureerde karakter van de htl.

Terugkoppeling met de factoren in de literatuur

Met het onderzoek is inzicht verworven in tal van verklaringen voor overlastgevend/crimineel gedrag van COA-bewoners. Een deel van de empirische onderzoeksbevindingen bevestigt bestaand wetenschappelijk onderzoek. Tegelijkertijd zijn in onderhavig onderzoek ook nieuwe verklaringen aan het licht gekomen. Tabel 9.1 presenteert dit overzicht van factoren.

Tabel 9.1: Een overzicht van factoren die bijdragen aan overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners, voortkomend uit de onderzoeksbevindingen

Landelijke factoren benoemd in	Empirische data	Literatuur
Wisselingen tussen opvanglocaties	X	X
Gebrek aan (toekomst)perspectief of verblijfsstatus	X	X
Politieke ontwikkelingen/politiek beleid	X	
Migratierecht en asielbeleid	X	X
Juridische status en zwakke maatschappelijke positie	X	X
Differentiële kansenstructuur van migranten	X	X
Onaantrekkelijk asielbeleid en versobering van de opvang	X	X
Negatieve beeldvorming (over COA-bewoners/asielzoekers)	X	X
Slachtoffer van/betrokken bij criminele netwerken	X	X

Langdurige asielpcedures (verveling, frustratie, psychische problematiek en onzekerheid)	X	
Structurering asielpcedure op basis van kansrijkheid	X	
Door landelijke regels niet mogen werken of niet/traag krijgen van bsn	X	
Ontbreken van strenge/effectieve aanpak overlastgevers	X	
Plaatsingsbeleid/bestemmingsplan van opvanglocaties	X	
Gebrek aan opvangplekken belemmert keuze bij plaatsing	X	
Beperkingen op integratie	X	
Personen met kansarme aanvraag die te lang in de procedure/opvang zitten	X	
Woningtekort/stagnerende doorstroom statushouders	X	
Verschillende asieltansen in Europa		X
Lokale factoren benoemd in	Empirische data	Literatuur
Ontbreken (nuttige) dagbesteding en economische inactiviteit tijdens asielpcedure	X	X
Caseload, kwaliteit en handelingsverlegenheid bij professionals en organisaties ter plaatse	X	X
Stressfactoren van een opvanglocatie (samenleven, huisregels, dagstructuur en groepsdynamiek)	X	X
Concentratie bepaalde groepen COA-bewoners (mensen met een kansarme asielvraag, alleenstaande mannen, jongeren of naar verblijfsstatus)	X	X
Fysieke kenmerken locatie (ontoereikende voorzieningen, mate van anonimiteit of privacy, en geschiedenis van locatie)	X	X
Gebrek aan passende (psychische) zorg of ondersteuning	X	X
Minder sociale bindingen met omgeving (afstand tot voorzieningen en vrijwilligers, en wisselingen van opvanglocatie)	X	X
Ligging locatie kan stress verhogen, criminele gelegenheid creëren of illegale markt op locatie stimuleren	X	
Verschillen in voorzieningen tussen locaties (couleur locale)	X	
Te veel COA-bewoners naar gemeentegrootte	X	
(Strafrechtelijke) reacties op crimineel en overlastgevend gedrag zijn beperkt en niet toereikend/consequent	X	
Lage aangiftebereidheid (tijdrovend en levert niets op)	X	

Individuele factoren benoemd in	Empirische data	Literatuur
Verslavingsproblematiek en middelengebruik	X	X
Trauma en overige psychologische problematiek	X	X
Bestaans- en verblijfscriminaliteit (geldproblematiek)	X	X
Verveling (dagbesteding)	X	X
Stress om of sociale verplichtingen (geld) aan achtergebleven familie	X	X
Ander perspectief op geweld	X	X
Uitzichtloosheid/onzekerheid i.v.m. lange procedure	X	X
Kans op verblijfsvergunning en 'niets te verliezen hebben'	X	X
Intentie/wens vestiging (asiel of anders)	X	
Groepsdruk en -dynamiek	X	X
Jonge leeftijd	X	X
Sociale bindingen en morele normen	X	X
Alleen versus samen reizend		X
(On)gevestigde migrantengemeenschappen en kansen	X	X
Gebrek aan grip/machteloosheid	X	
Doorprocederen/herhaalde procedures	X	
Verwachtingen van bewoners t.o.v. professionals		X

Cluster 2: kenmerkende verschillen tussen overlastgevende/ criminele COA-bewoners en COA-bewoners die geen overlast/ criminaliteit plegen

3. *In welk(e) opzicht(en) verschilt de groep COA-bewoners die crimineel gedrag en overlast veroorzaken van andere groepen COA-bewoners? (met inachtneming van de verschillende niveaus van factoren zoals geformuleerd onder vraag 1)*

De groep COA-bewoners met politie-antecedenten (MA-groep) verschilt significant van de groep zonder antecedenten (ZA-groep) op meerdere niveaus:

- **Persoonskenmerken:** MA-groep bestaat grotendeels uit jonge mannen (96% man, grotendeels tussen 20–40 jaar), veelal afkomstig uit Algerije

en Marokko. De ZA-groep komt voor een groot deel uit Syrië, heeft verder een meer diverse herkomst en bevat relatief meer vrouwen.

- Verblijfssituatie: MA-groep bevindt zich vaker in onzekere procedures (asielzoeker in/zonder procedure), terwijl ZA-groep vaker een verblijfsvergunning heeft.
- Gedrag binnen de opvang: MA-groep is verantwoordelijk voor een veelvoud aan incidenten, waaronder geweld, agressie, middelengebruik en overtreding van huisregels; ZA-groep kent aanzienlijk minder incidenten, waarvan ruim 70 procent bestaat uit 'verzuim meldplicht'.
- Multiproblematiek: Bij de criminele/overlastgevende groep spelen vaker verslaving, psychische problemen en trauma's. De overige bewoners hebben tevens te maken met stressverhogende factoren, maar dit lijkt minder vaak te leiden tot escalatie.

Op basis van de IBIS-dossiers concluderen we dat zowel op persoonskenmerken, verblijfssituatie, gedrag buiten en gedrag binnen de COA-opvang de MA- en ZA-groep aanzienlijk van elkaar verschillen. De dossiers van de MA-groep waren vanwege de vele incidenten en signalen beduidend omvangrijker. Deze dossiers bevatten bovendien meer documentatie van domeingesprekken en begeleidingsplannen. In de vergelijking van beide groepen moet daarom rekening gehouden worden met het verschil in informatiebronnen op basis waarvan de profielschetsen zijn opgetekend. Het is niet uit te sluiten dat verhoogde aandacht voor deze COA-bewoners de uitgebreidheid van dossiers heeft beïnvloed. Op personen die eerder overlastgevend of crimineel gedrag vertoond hebben zullen medewerkers eerder een extra oogje in het zeil hebben gehouden.

4. Waaruit bestaat eventuele multiproblematiek onder COA-bewoners die overlast creëren en/of crimineel gedrag vertonen en in hoeverre onderscheidt zich dit van de multiproblematiek van niet-overlastgevende COA-bewoners?

Multiproblematiek bij de groep overlastgevende/criminele bewoners omvat met name:

- Verslavingsproblematiek: structureel middelengebruik (alcohol en drugs), vaak gekoppeld aan coping met trauma of stress (om uiteenlopende redenen).

- Psychische problematiek: zorgen over mentale/fysieke toestand zijn frequent gesignaleerd; escalaties volgen vaak op triggers, zeker onder invloed.
- Trauma's en opeenstapeling van stress en frustraties: trauma's uit het herkomstland of onderweg worden vaak genoemd. De substantiële stress wordt versterkt langdurige asielprocedures, gevoelens van uitzichtloosheid, gebrek aan grip en frustraties door samenleven.

Ook de overige groep bewoners ervaren een opeenstapeling van stress en frustratie, maar dit leidt zelden tot escalatie of overlast.

5. *Wat zijn, voor de groep COA-bewoners die crimineel gedrag vertonen, de afwegingen geweest om asiel aan te vragen en in hoeverre onderscheidt zich dit van de drijfveren van niet-overlastgevende COA-bewoners?*

Volgens interviews met professionals ligt het kernverschil in de intentie van vestiging.

De groep overlastgevende en criminele COA-bewoners bestaat deels uit COA-bewoners met andere intenties dan asiel (zoals geld verdienen, avontuur), wat volgens respondenten leidt tot meer berekenend en crimineel gedrag. Deze groep bestaat vaak uit zogenoemde 'veiligelanders' of 'Dublinners'. Respondenten benadrukken dat 'niets te verliezen hebben' ook een belangrijke rol speelt bij het gedrag van deze groep. Daarentegen wordt de niet-overlastgevende/criminele groep gekarakteriseerd door asielzoekers met echte asielfintenties, bij wie stress en frustratie soms leiden tot kleine incidenten, maar niet tot structureel crimineel gedrag. De vestigingsintentie beïnvloedt daarmee het type en de frequentie van crimineel gedrag.

6. *Welk procedureel pad hebben overlastgevende en/of criminele COA-bewoners afgelegd?*

Binnen de groep overlastgevende en/of criminele COA-bewoners zitten vaker personen in procedure of die herhaaldelijk procedures hebben ingediend (al dan niet afgewisseld met een negatieve uitslag). Verschillende bronnen wijzen erop dat binnen deze groep vaker geen intentie (meer) is voor asiel. Ook wel spreken respondenten over een grotere aanwezigheid van 'veiligelanders' en Dublinners in de overlastgevende/criminele groep.

Deze instabiliteit en het ontbreken van perspectief dragen bij aan stress en frustratie, en verhogen daarmee het risico op overlast en criminaliteit. De relatie tussen onzekerheid van de asielprocedure en criminaliteit/overlast werd al eerder door De Boom et al. (2008) beschreven. Uit de IBIS-analyse komt bovendien naar voren dat zij vaker al in week 1 bij incidenten betrokken zijn.

Terugkoppeling met de factoren vanuit de literatuur

De bevindingen uit onderhavig onderzoek sluiten naadloos aan en borduren voort op een belangrijk deel van de bestaande literatuur, waarbij drie lijnen opvallen. Allereerst maken COA-bewoners, in lijn met de theorieën van Sumner (1906) en Staszak (2020), een onderverdeling tussen een overlastgevende *outgroup* en niet-overlastgevende *ingroup*. Tot de *outgroup* rekenen ze onveranderbare kenmerken zoals een jonge leeftijd, man-zijn en het komen uit een veilig (bestempeld) land. Hiermee maken zij gebruik van de onderverdeling op basis van kansrijkheid, waar ook asielprocedures aan gekoppeld zijn. Tegelijkertijd geven htl-bewoners aan het gevoel te hebben onterecht als crimineel behandeld te worden, vanwege bestaande deviante labels.

Ten tweede hebben sommige COA-bewoners niet (meer) de intentie om asiel aan te vragen, maar voert de motivatie tot geld verdienen de boventoon. Zij kampen bijvoorbeeld zelf met geldproblematiek, moeten hun verslaving of middelengebruik bekostigen of zijn financieel verantwoordelijk voor achtergebleven familie. Wanneer legale manieren om geld te verdienen niet binnen handbereik liggen, kunnen illegale manieren een alternatief vormen. In die zin is de betrokkenheid bij criminaliteit het gevolg van een keuze, gemaakt op basis van de iemands perceptie van de voor- en nadelen (Cornish & Clarke, 2014 [1986]).

Tot slot blijkt uit de bevindingen dat COA-bewoners op brede schaal geconfronteerd worden met stress, frustraties en onzekerheid. Vele dragen een mentale last met zich mee, gevormd door ervaringen uit het thuisland en tijdens hun reis naar Nederland. Eenmaal aangekomen op een COA-locatie, dienen zij te leven met onbekenden en krijgen zij te maken met de Nederlandse wet- en regelgeving. Echter komt deze opeenstapeling aan stress en andere factoren bij een beperkt deel van de COA-populatie tot

uiting in overlast en/of criminaliteit. Wikström (2014) legt uit dat de directe oorzaak van een criminele daad voortvloeit uit een wisselwerking tussen individuele kenmerken en omgevingsfactoren. De persoonlijke drempel om tot crimineel handelen over te gaan, evenals de situatie die als trigger fungeert, is dynamisch en veranderlijk.

Cluster 3: Kwalitatieve evaluatie van de aanpak van overlast en criminaliteit

7. *Waaruit bestaat de aanpak van overlast en criminaliteit buiten de COA-opvanglocaties en welke organisaties zijn hierbij betrokken? Wat wordt door betrokken organisaties verstaan onder overlastgevend gedrag en waarin verschilt dit van criminaliteit? Waarin verschilt de aanpak van overlast en criminaliteit*

Als het gaat om de aanpak van overlast en criminaliteit is het COA verantwoordelijk voor wat op de COA-opvanglocatie gebeurt, maar is deze instantie in de praktijk ook regelmatig betrokken bij samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met de aanpak van niet-strafrechtelijke vormen van overlast buiten de COA-opvang. De aanpak van strafrechtelijke vormen van overlast en criminaliteit is een taak die primair is toebedeeld aan de politie. Er is hierbij onderscheid te maken tussen een landelijke aanpak en een lokale aanpak. Landelijk is voor strafbare feiten de reguliere strafrechtelijke keten beschikbaar: het COA kan aangifte doen bij de politie die nader onderzoek kan verrichten en hier eventueel vervolg aan kan geven. Bij incidenten op de COA-locatie (het overtreden van huisregels, het niet voldoen aan de meldplicht of ander gedrag dat 'de grens van het aanvaardbare overschrijdt') waar COA-bewoners bij betrokken zijn, kan het COA-maatregelen opleggen aan de betrokken bewoners die variëren van maatregelen zonder of met inhouding van verstrekkingen. Bij ernstige overlast binnen of buiten de COA-locatie kan het COA een htl-maatregel opleggen aan de COA-bewoner. De htl-maatregel is een vrijheidsbeperkende maatregel, maar de htl is geen gesloten detentiecentrum. Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) houden hier toezicht op en in de htl zijn de huisregels strenger dan in een azc. Plaatsing op een htl is met verschillende waarborgen omkleed (COA, 2024a).

Op een COA-locatie kan, als een incident met (zeer) grote impact heeft plaatsgevonden of als er langere tijd een opeenvolging van incidenten heeft plaatsgevonden, de hulp ingeschakeld worden van het zogenaamde Ambulant Ondersteunings Team (AOT) van het COA dat lokaal ondersteuning biedt bij de dagelijkse begeleiding van de overlastgevende COA-bewoners. Daarnaast is het COA via pilots als de zogenaamde verscherpte toezichtlocatie (vtl) bezig om (ernstige) overlast van COA-bewoners te keren. De vtl heeft tot doel om in een prikkelarme omgeving met intensieve begeleiding het gedrag van vooral overlastgevers positief te beïnvloeden en herhaling van overlast te voorkomen. Daarnaast is per 1 juni 2025 de zogenaamde procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) geopend, waarin de bewegingsvrijheid van overlastgevende COA-bewoners kan worden beperkt. Andere vormen van aanpak betreffen de ‘nationale aanpak Overlastgevende asielzoekers’ waarbinnen de asiel- en de strafrechtketen per 2022 samenwerkt. De belangrijkste middelen die in deze nationale aanpak worden ingezet lopen langs vier lijnen: (a) snel beslissen in asielprocedures, (b) maatwerk bieden in opvang, (c) lik-op-stuk-beleid toepassen in de openbare ruimte en (d) geprioriteerd werken aan terugkeer. Ook de Top-X-aanpak voor inzicht in ernstig overlastgevende asielzoekers valt binnen deze nationale aanpak. Daarnaast heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024), later overgenomen door het Ministerie van Asiel en Migratie, een zogenaamde Toolbox ontwikkeld met informatie over maatregelen tegen overlastgevend en/of crimineel gedrag, contact met partners uit de migratieketen, het uitvoeren van een probleemanalyse en preventieve maatregelen.

Op lokaal niveau vallen vooral de verschillende integrale samenwerkingsverbanden rondom een COA-locatie op. Een belangrijke vorm is het Lokaal Keten Overleg (LKO) waarbij het COA, DTenV, de politie en vaak ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) samenwerken rondom één azc, waarbij op uitnodiging ook andere partijen kunnen aansluiten. Lokaal zijn er eveneens andere, meer preventief ingerichte overlegstructuren georganiseerd, waarin bijvoorbeeld politie, gemeente, COA, bewoners en ondernemers periodiek bijeenkomen en problemen met elkaar bespreken.

Overlastgevend gedrag en criminaliteit wordt door veel professionals in één adem genoemd. Dat geldt ook voor het verklaren van overlast en criminaliteit binnen en buiten de COA-opvanglocaties. Ook dat vinden veel

professionals werkzaam bij de organisaties ingewikkeld om van elkaar te onderscheiden. In de context van overlast binnen de COA-opvanglocaties gaat het vaak over vormen van overlast die verbonden zijn met de alledaagse dynamiek; deze gaat vaak samen met de aanwezigheid van veel mensen uit verschillende culturen, religies, leeftijden en huishoudvormen, die in een relatief machteloze periode op een kleine oppervlakte met en naast elkaar leven. Geluidsoverlast, spanningen en onderlinge irritaties kunnen hier het resultaat van zijn. Als het gaat om criminaliteit binnen de COA-opvang verwijzen de professionals vooral naar vormen van geweld en vermogenscriminaliteit, maar ook drugshandel wordt gemeld. COA-bewoners en professionals melden als het gaat om vermogenscriminaliteit vooral diefstal van spullen van andere COA-bewoners, die zich mede hierom ook onveilig kunnen voelen in de COA-opvang. Wat betreft geweldscriminaliteit gaat het vooral om de verbale en fysieke uitbarstingen van COA-bewoners naar andere COA-bewoners of naar personeel. Dit soort geweld binnen de COA-opvang kent vaak een aanloop en een specifieke trigger kan de uiteindelijke uitbarsting veroorzaken. Overlast buiten de COA-opvang kan heel concreet door omwonenden gemeld worden als het gaat om bijvoorbeeld rondhangende COA-jongeren, auto's die gecontroleerd worden of ze open staan en foto's die gemaakt worden van huizen en waar bewoners melding van maken. Wat betreft de criminaliteit buiten de COA-opvang spreken professionals vooral over vermogenscriminaliteit (diefstal en inbraak) naast druggerelateerde criminaliteit (drugshandel en overlast in verband met drugsgebruik). Deze vermogenscriminaliteit lijkt volgens een beperkt aantal professionals deel uit te maken van een georganiseerder verband waarin kwetsbare asielzoekers afhankelijk worden gemaakt door financiële schulden, om vervolgens gedwongen criminele activiteiten voor het criminele netwerk te verrichten.

Wat betreft het verklaren van de combinatie van overlast en criminaliteit binnen en buiten de COA-opvang relateren professionals het overlastgevend gedrag en de geweldscriminaliteit binnen de COA-opvang vaak aan de frustraties en machteloosheid van de COA-bewoners over de asielprocedure, dan wel het langdurige en uitzichtloze verblijf in de COA-opvang. Professionals relateren de vermogenscriminaliteit buiten de COA-opvang vaak aan die COA-bewoners die niet meer geïnteresseerd zijn in of geen enkel vertrouwen hebben in een positieve uitkomst van hun asiel-

procedure. Naast deze twee belangrijke duidingen verklaren professionals vermogenscriminaliteit binnen en buiten de COA-opvang vooral vanuit verslaving (verkrijgen van financiële middelen) en overlast/geweld vooral vanuit trauma's en psychische problematiek. Verslavingsproblematiek en trauma's kunnen ook meespelen bij de eerder geschetste dominante verklaringen.

8. *Hoe wordt de bestaande aanpak ervaren door betrokken partijen? Welke eventuele knelpunten komen zij tegen en hoe zouden deze kunnen worden opgelost?*

Op basis van de interviews met de professionals komen verschillende knelpunten naar voren die deels ook met de taakstellingen van de organisaties te maken hebben. Zo is het COA een organisatie die primair verantwoordelijk is voor de opvang en begeleiding van asielzoekers in Nederland en geen toezichts- of handhavingsinstantie. In die zin voelen COA-professionals zich soms overvraagd.

Tegelijkertijd komt uit de interviews het beeld naar voren dat overlastgevende en criminele COA-bewoners relatief ongestoord hun gang kunnen gaan waarbij COA-maatregelen niet het gewenste afschrikwekkende effect lijken te hebben en door de COA-bewoners als onrechtvaardig worden ervaren. Bovendien ervaren professionals en COA-bewoners het strafrecht in daarvoor aangewezen situaties als grotendeels afwezig. De professionals getuigen in de interviews in elk geval niet van de voorgenomen 'lik-op-stuk strafrechtelijke aanpak' noch het (super)snelrecht. COA-bewoners geven soms aan de opgelegde COA-maatregelen niet te begrijpen, taalproblemen kunnen hieraan ten grondslag liggen, maar soms kunnen COA-bewoners zich niet vinden in de ernst van de omschrijving van het incident of de overlast waar zij schuldig aan zouden maken. Ook betwijfelen zij soms de proportionaliteit van maatregelen zoals de htl-maatregel die maximaal drie maanden kan duren (*"een maand in de htl is ook genoeg om te leren wat je fout hebt gedaan"*). Dergelijke onduidelijkheden, twijfels en andere duidingen dragen bij aan het verminderen van de betrokkenheid van en bindingen tussen de COA-bewoner en professionals. Als oplossing kunnen maatregelen en strafrechtelijke sancties zichtbaarder en begrijpelijker worden gemaakt. Investeer in een lik-op-stukaanpak. Zichtbaarheid

is niet alleen van toepassing op de overlastgever maar ook breder binnen de COA-locatie zodat dit bijdraagt aan het verbeteren van gevoelens van onveiligheid onder COA-bewoners.

Professionals wijzen ook op de groep overlastgevende en criminele COA-bewoners die zich afkeren van de COA-professionals, hun eigen gang gaan, weinig binding hebben met andere COA-bewoners en zich afzijdig houden van activiteiten en scholing op de COA-locatie. De IBL lijkt nauw aan te sluiten bij deze problematiek. Een versterkte inzet van intensieve begeleiding van deze specifieke groep COA-bewoners met oog voor eventuele trauma's en verslavingsproblematiek in combinatie met professionele behandelaars lijkt zinvol in deze context. De uiteindelijke effectiviteit van deze interventie moet nog nader onderzocht worden.

De overlast die ervaren wordt door omwonenden van de COA-locaties lijkt af te nemen in die situaties waarin lokale overlegstructuren van COA, wijkagenten en gemeente ook de bewoners en ondernemers in de samenwerking betreft. De 'korte lijntjes' die hier het resultaat van zijn, maken dat overlast ook snel opgelost kan worden. Het is zinvol om in lokale overlegstructuren te investeren waar naast de belangrijke organisaties ook bewoners en ondernemers deel van uit maken.

9. In hoeverre sluit de aanpak van overlast en criminaliteit aan bij de vastgestelde factoren en drijfveren van de overlastgevende en criminele COA-bewoners?

In de bestaande aanpak kan er een beter onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende factoren die een belangrijke rol spelen bij de overlast en criminaliteit. Vooral als het gaat om het onderscheid tussen overlast en criminaliteit waarachter psychische problematiek, trauma's en verslaving schuilgaat is van een andere orde dan de meer 'moedwillige en berekende' overlast en criminaliteit die wordt gepleegd door 'losgeslagen jongeren', personen die meer in een crimineel samenwerkingsverband opereren en COA-bewoners die met andere intenties dan asiel de Nederlandse asielprocedure zijn ingestapt.

10. *Wat kan op basis van de onderzoeksresultaten worden gezegd over mogelijk effectieve (preventieve en repressieve) maatregelen om overlast en criminaliteit onder COA-bewoners terug te dringen?*

Om verveling tegen te gaan en binding met anderen te bevorderen en daarmee de risico's op overlast gevend en crimineel gedrag tegen te gaan, is de inzet op activiteiten waaronder scholing en werk in het bijzonder, van groot belang. Op het terrein van arbeid, zijn er lokaal initiatieven zichtbaar waarbij COA-professionals aansluiting hebben gevonden bij lokale ondernemers die betaalde arbeidsplekken beschikbaar hebben voor de COA-bewoners. Het is de vraag of dit een taak van het COA zou moeten zijn of van een andere lokale actor. Het COA lijkt hier gezien de drukte en de gevraagde expertise op dit moment niet toe in staat. Wellicht kan er geleerd worden van ervaringen binnen de DJI als het gaat om penitentiaire arbeid en hoe er binnen de penitentiaire inrichtingen lokaal verbindingen met het bedrijfsleven worden gelegd.

Samenhangend met het aanbieden van werk is het allereerst van belang dat het bsn voor asielzoekers versneld kan worden aangeboden. De vertraagde afgifte van het bsn is een probleem dat nu speelt onder COA-bewoners en zet een rem op de arbeidsparticipatie van deze groep.

Verslavingsproblematiek en psychische problemen zijn belangrijke factoren voor het verklaren van overlast en criminaliteit. Dit betekent vooral dat er meer ingezet zou moeten worden op een betere toegang tot de zorg om zo de behandeling van (ernstige) psychische klachten en verslavingsproblematiek onder COA-bewoners het hoofd te kunnen bieden. De realiteit van een COA-bewoner brengt met enige regelmaat een nieuwe verblijfslocatie met zich mee waar de realiteit van de zorg zich kenmerkt in (lange) wachtlijsten. Beide fenomenen (mobiliteit COA-bewoner en wachtlijsten zorg) versterken elkaar in negatieve zin.

Voor de effectiviteit en zichtbaarheid van de strafrechtelijke aanpak is het van belang dat op overlast en crimineel gedrag ook aangiftes volgen zodat de politie dit kan oppakken. Dit impliceert niet alleen voldoende capaciteit in de rest van de strafrechtketen, maar ook bewustwordingsacties onder COA-bewoners en omwonenden en hun tekst en uitleg geven bij het belang van een aangifte. Elders in het land zijn er ervaringen opgedaan met het overtuigen van omwonenden om altijd aangifte te doen. De ontevredenheid die er vaak bestaat bij omwonenden nadat zich

incidenten hebben voorgedaan zetten ze niet om een aangifte. Via lokale bewonersoverleggen zou dit gecommuniceerd kunnen worden. De verantwoordelijkheid voor het doen van een aangifte ligt uiteindelijk wel bij de omwonenden en de ondernemers zelf. Daarnaast is onze suggestie om op en rondom de COA-locaties veiligheidsmedewerkers aan te stellen of aan te wijzen die ter plekke het proces efficiënter kunnen maken zodat COA-medewerkers en ondernemers, hier geen of zo weinig mogelijk tijd aan hoeven te besteden. Ervaringen bij bijvoorbeeld de politie en de Raad voor de Kinderbescherming kunnen hier relevant voor zijn.

Blijf binnen de juridische grenzen de richtlijn hanteren op het aantal strafbare feiten en/of de ernst van de strafbare feiten die door de IND in de procedure worden meegenomen bij het asielbesluit. Op grond van een uitspraak van de Raad van State (15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1703) beoordeelt de IND wat betreft deze feiten de vraag *“of er sprake is van een (bijzonder) ernstig misdrijf aan de hand van de vraag of de optelsom van de opgelegde straffen in totaal ten minste de toepasselijke norm bedraagt. Hierbij wegen de individuele omstandigheden zwaar mee, waaronder de vraag hoe groot het aandeel is van de delicten die een gevaar voor de gemeenschap vormen. In ieder geval één van de veroordelingen zal betrekking moeten hebben op een misdrijf dat een gevaar voor de gemeenschap oplevert”*. Daaraan gekoppeld is het ook van belang om omwonenden ervan te blijven overtuigen dat het doen van aangifte eveneens relevant is voor een juiste focus op strafbaarstelling. Vanuit eigen ervaringen met monitoring rondom COA-locaties blijkt dit regelmatig een aandachtspunt.

De bevindingen van dit onderzoek laten als pervers effect van het zogenaamde tweesporenbeleid met veiligelanders en niet-veiligelanders zien dat asielzoekers die als ‘veiligelanders’ of ‘asielzoekers met een kansarme aanvraag’ worden gelabeld zich hier soms ook naar gaan gedragen en vanuit die vermeende kansloosheid juist voor overlast en criminaliteit zorgen. We realiseren ons dat dit beleid in het hart van de huidige asielprocedure zit en bedoeld is om de procedure te versnellen, maar we constateren ook dat hier de verkeerde terminologie wordt gebruikt. Ook zogenaamde ‘veiligelanders’ kunnen een succesvolle asielaanvraag doen en andersom kunnen zogenaamde ‘kansrijke asielzoekers’ in de asielprocedure worden afgewezen. Overweeg dit onderscheid dan ook los te laten en te vervangen door een neutralere aanduiding. Dit impliceert ook een andere bejegening

van alle asielzoekers en de zogenaamde 'COA-bewoners met een kansarme aanvraag' in het bijzonder; het gaat, zo blijkt ook uit voorgaande punten, veeleer om een adequate aanpak van 'overlastgevende' en 'criminele' COA-bewoners.

9.2 Reflectie: aandachtspunten voor beleid

We hebben ons in dit onderzoek volledig gericht op het begrijpen en inzichtelijk maken van de drijfveren van het deel van de COA-bewoners die verantwoordelijk zijn voor overlast en criminaliteit in het bijzonder buiten de opvang waar zij verblijven. Veruit het merendeel van de asielzoekers maakt zich niet schuldig aan dergelijk gedrag. Tegelijkertijd constateren we dat er in de samenleving en in de politiek veel te doen is rondom deze groep. We hebben geprobeerd ons in deze rapportage verre te houden van deze consternatie en zoveel mogelijk oog proberen te houden voor gekende feiten, het gedrag van de asielzoekers en de bestaande maatregelen, hun impact en de toetsing aan bestaande juridische kader. Aan het einde van dit rapport willen we nog een beperkt aantal wezenlijke reflecties en aandachtspunten hieraan toe voegen.

Differentiatie in de omstandigheden en factoren van overlast en criminaliteit

We hebben in dit rapport op drie niveaus een heel palet aan omstandigheden en drijfveren benoemd die aanleiding geven tot overlastgevend en crimineel gedrag. We hebben daarbij ook grofweg een onderscheid gemaakt tussen COA-bewoners die om verschillende redenen (financieren van een verslaving, familie in het herkomstland of om zich eenvoudigweg te verrijken) vermogenscriminaliteit plegen, COA-bewoners die vanuit een verslaving of trauma zorgen voor overlast en geweldscriminaliteit binnen en buiten de COA opvang en COA-bewoners die vanuit miskenning, wanhoop en frustratie vooral voor overlast en agressie binnen de COA-opvang zorgen. We hebben daarbij ook aangegeven dat de factoren op landelijk en lokaal niveau die vooral ingaan op de inrichting van het systeem van asielopvang medebepalend zijn voor de drijfveren op het individuele niveau.

Differentiatie in de aanpak van overlast en criminaliteit

Het voorgaande punt heeft vervolgens ook te maken met een naar onze mening noodzakelijk te zetten stap van differentiatie in de aanpak. In dat geval is het van belang om de redenen/motieven voor dit gedrag goed te kunnen onderscheiden. Tegen moedwillig, berekend crimineel gedrag biedt de bestaande opsporing, vervolging en berechting naar onze mening voldoende uitkomst, tenminste als hierop voldoende wordt doorgepakt. Wat uit onderzoek alleen naar voren komt, is dat het vaak gaat om bagatelzaken, die afzonderlijk niet de moeite waard lijken, maar opeengestapeld misschien mogelijkheden bieden voor bijvoorbeeld een versnelde afhandeling van de verblijfsaanvraag. Overlastgevend gedrag vanwege miskennen, verwarring/psychische klachten verdient daarentegen een geheel andere benadering, waarvoor het zaak is om de zorg goed op orde te hebben, iets dat volgens veel respondenten verbeterd kan worden. Een andere bejegening waarbij de COA-bewoner meer gezien en gehoord wordt, biedt in deze context van oorzaken ook duidelijke preventieve mogelijkheden.

Meer aandacht voor gedrag en minder voor kenmerken

De nadruk op de 'tegenstelling' veiligelander en niet-veiligelander (dan wel kansarme versus kansrijke aanvraag) is misschien asielrechtelijk relevant, maar is minder relevant voor wat betreft de aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag. Het leidt onder asielzoekers die als veiligelanders gelabeld worden tot een gevoel van uitsluiting. Voor sommigen draagt dit ook bij aan hun gevoel dat (positief) gedrag er niet toe doet. COA-bewoners met een kansarme aanvraag hebben het gevoel onder een vergrootglas te liggen en in vergelijking met COA-bewoners met een kansrijke aanvraag ongelijkwaardig behandeld te worden. Dit kan aanleiding vormen voor frustraties en verbaal agressief gedrag naar medebewoners en COA-personeel. In de aanpak zou de nadruk moeten liggen op het feitelijke gedrag van asielzoeker en niet op generieke kenmerken zoals veiligelanders en niet-veiligelanders die gekoppeld worden aan dit gedrag. Is criminaliteit het gevolg van economisch winstbejag of wordt overlastgevend gedrag veroorzaakt door verward gedrag met een mogelijk psychische achtergrond, zijn dan bijvoorbeeld relevante vragen. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat (structureel) middelengebruik zeker ook een signaal kan zijn voor crimineel gedrag.

Toetsing aan mensenrechten, bestaande juridische kaders en onderzoek

In de context van bestaande en nieuwe maatregelen om de overlast en criminaliteit binnen en buiten de COA-opvang tegen te gaan of te bestrijden is het van belang dergelijke (nieuwe) initiatieven en maatregelen te toetsen aan bestaande juridische kaders, mensenrechten en wetenschappelijke inzichten.

Weg weten met de mobiliteit van COA-bewoners

Met de mobiliteit van de COA-bewoners verwijzen we naar de regelmatige verhuizingen waaraan COA-bewoners onderworpen worden. Hoe begrijpelijk dit vanwege de huisvestingsproblemen van asielzoekers (zowel statushouders als asielzoekers in de procedure) ook is, het zorgt op verschillende vlakken voor problemen. Ten eerste, zo blijkt uit de bevindingen, belemmert het de mogelijkheden om COA-bewoners die zich schuldig maken aan strafbare feiten ook strafrechtelijk te berechten, omdat ze vaak alweer verhuisd zijn voordat het opsporings-, vervolgings- en berechtingstraject bij de politie en het OM is afgerond. Ten tweede staat de mobiliteit van COA-bewoners goede zorg in de weg omdat hiervoor al vaak een wachtlijst in de regio bestaat en een traject soms voor langere tijd ingezet moet worden. En ten derde belemmert de mobiliteit van COA-bewoners het potentieel aan dagbesteding, in het bijzonder wat betreft werk, omdat het zowel voor een COA-bewoner als een werkgever niet lonend is om te investeren in medewerkers die slechts een korte tijd ingezet kunnen worden. Het lijkt daarom de moeite waard te investeren in (bestaande) strategieën die weg weten met de belemmeringen die zich nu voordoen op bovenstaande terreinen vanwege de mobiliteit van COA-bewoners.

De kracht van een structurele opvang (boven de noodopvang)

In relatie tot het voorgaande punt (mobiliteit) is het van belang om op te merken dat vanuit verschillende bronnen wordt aangegeven dat de vaak tijdelijke opvang, die samengaat met een zekere soberheid, niet bijdraagt aan het tegengaan van overlast en criminaliteit. Een meer gestructureerde, langdurige opvang geeft betere perspectieven voor COA-bewoners dan ad hoc-oplossingen omdat het samen zou moeten gaan met minder overplaatsingen van COA-bewoners en met personeel dat vanuit de structurele

opvang meer expertise kan opbouwen, maar vervolgens ook beter zicht krijgt op diezelfde COA-bewoners.

Het belang van aandacht voor COA-bewoners en lokaal werkzame professionals

Vanuit allerlei bronnen wordt gewezen op het belang van een goede bejegening van de COA-bewoners. Zo verwees een deel van de htl-bewoners hiernaar als directe aanleiding voor hun aanwezigheid op de htl. Het is essentieel dat COA-bewoners gezien en gehoord worden en op de juiste wijze bejegend worden door alle bij COA-bewoners betrokken partijen. Dit kan in preventieve zin al leiden tot betere afwegingen rondom een COA-bewoner die dreigt te ontsporen, maar kan in zorg gerelateerde of repressieve zin ook uitkomst bieden als deze ontspoord is. Dit kan alleen gerealiseerd worden als de professionals die lokaal in de COA-opvang werkzaam zijn over voldoende tijd en kunde beschikken om dergelijke signalen op te pakken. We hebben in hoofdstuk 8.3.1 (De ervaring en kundigheid van de COA-professionals) geconstateerd dat dit niet altijd het geval is. Meer structurele en minder tijdelijke opvanglocaties en gerichte investeringen in en waardering voor personeel dat voor de COA-bewoners werkzaam is, kunnen elkaar hier wederzijds versterken in de preventieve aanpak van gedrag dat in een later stadium tot overlast en criminaliteit zou kunnen leiden.

De waarde van kleinschaligheid

Kleinschalige opvang gaat als zodanig niet per definitie samen met minder overlastgevende of criminele incidenten buiten de COA-opvang. Ook in een kleinschalige COA-opvanglocatie kunnen professionals weinig oog hebben voor de COA-bewoners en ook daar kunnen COA-bewoners buiten en binnen de opvang overlast veroorzaken en strafbare feiten plegen. Maar de kleinschaligheid maakt het wel eenvoudiger voor professionals om de COA-bewoners in hun alledaagse omstandigheden te zien, maakt de setting minder anoniem en vergemakkelijkt daarmee korte lijnen tussen professionals en COA-bewoners onderling. Het onderzoek laat ook zien dat de kleinschalige opvang met weinig door COA-geregistreerde incidenten ook voor de externe actoren (politie, gemeente) samengaat met meer ruimte

voor een preventieve aanpak die zich onder andere kenmerkt in directe, korte lijnen naast betrokkenheid bij en investeren in de relevante partijen die ertoe doen: omwonenden, ondernemers en COA-bewoners. In plaats van vooral bezig zijn met het afhandelen van incidenten, worden met deze handelingswijze incidenten voorkomen of in de kiem gesmoord.

Betere benutting bestaande middelen en maatregelen

In onderhavig onderzoek is door respondenten eveneens gereflecteerd op maatregelen die al dan niet effectief zijn en maatregelen die mogelijk gemist worden. Interessant daarin is dat in de survey en enkele interviews meer eenstemmigheid is over preventieve maatregelen dan over repressieve maatregelen. Wanneer COA-respondenten naar maatregelen gevraagd wordt die ze missen, dan blijken ze niet veel nieuwe oplossingen aan te dragen; kennelijk bieden de huidige maatregelen al het nodige soelaas. Wel is de vraag, in hoeverre de maatregelen voldoende benut worden. Daar is mogelijk nog een wereld te winnen tegen overlastgevend en crimineel gedrag.

Eindnoot

1. Meermaals spreken de respondenten in dit kader over 'kansarmen' wanneer ze overlastgevers bedoelen. Op de website van de Rijksoverheid wordt gesproken over 'mensen/asielzoekers met een kansarme aanvraag'.

Geraadpleegde bronnen

Achbari, W., & Leerkes, A. S. (2017). *Van perceptie naar feit. Asielzoekers en buurtcriminaliteit*. WODC.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2018). *Op zoek naar veilige(r) landen. Onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers*. ACVZ.

Agnew, R. (1985). A revised strain theory of delinquency. *Social Forces*, 54, 151 – 167. <https://doi.org/10.1093/SF/64.1.151>

Algemene Rekenkamer (2018). *Asielinstroom 2014–2016: een cohort asielzoekers in beeld*. Algemene Rekenkamer.

Assink, M., Van der Put, C. E., Hoeve, M., De Vries, S. L., Stams, G. J. J. M., & Oort, F. J. (2015). Risk factors for persistent delinquent behavior among juveniles: A meta-analytic review. *Clinical psychology review*, 42(1), 47–61. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2015.08.002>

Baalbergen, I., & Weterings, A. (2024). *Het spreidingsbeleid remt de arbeidsdeelname van statushouders*. ESB, 109(4831), 118–121.

Blau, J. R., & Blau, P. M. (1982). The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime. *American Sociological Review*, 47(1), 114–120. <https://doi.org/10.2307/2095046>

Blaszczynski, A., McConaghy, N., & Frankova, A. (1990). Boredom prone-ness in pathological gambling. *Psychological reports*, 67, 35–42. <https://doi.org/10.2466/pro.1990.67.1.35>

- Blom, M., & Jennissen, R. (2014). The involvement of different ethnic groups in various types of crime in the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 20, 51–72. <https://doi.org/10.1007/s10610-013-9210-x>
- Boekhoven, J. (2019). Sociale modellen van verslaving. Sociale omgeving cruciaal voor ontwikkelen van een verslaving. *Vakblad Sociaal Werk*, 3, 27–29.
- Bosker, O. J. (1997). *Snelrecht: de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Boylan, J., Seli, P., Scholer, A. A., & Danckert, J. (2021). Boredom in the COVID-19 pandemic: Trait boredom proneness, the desire to act, and rule-breaking. *Personality and individual differences*, 171(110387). <https://doi.org/10.1016/j.paid.2020.110387>
- Böcker, A. G. M., & Havinga, T. (1998). Asielmigratie naar Nederland: patronen van herkomst en bestemming. *Justitiële Verkenningen*, 24(9), 19–32.
- Brewer, M. B. (1999). The Psychology of Prejudice: Ingroup Love or Outgroup Hate? *Journal of Social Issues*, 55(3), 429–444.
- Broidy, L. M. (2001). A test of general strain theory. *Criminology*, 39, 9–35. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2001.tb00915.x>
- Brown, P., & Van Eijk, N. (2021). Cultural processes shaping stop-and-search practices and interaction dynamics in a large Dutch city: Police vulnerabilities, thought styles and rituals. *British Journal of Criminology*, 61(3), 690–709. <https://doi.org/10.1093/bjc/azaa083>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). *Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?* Geraadpleegd op 2 mei 2025, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders Asiel en integratie 2022*. CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2024, 12 maart). *Verdachten; geslacht, leeftijd en recidive*. CBS StatLine. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85657NED/table>

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2025, 3 februari). *Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975*. CBS StatLine. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table>
- Cloward, R. A., & Ohlin, L. (1960). *Delinquency and Opportunity*. Free Press
- Cloward, R. A. (1959). Illegitimate Means, Anomie, and Deviant Behavior. *American Sociological Review*, 24, 164–176.
- COA (z.d.a). *Asiel*. Geraadpleegd op 21 februari 2025, van <https://www.coa.nl/nl/asiel>
- COA (z.d.b). *Incidentenregistraties*. Geraadpleegd op 4 januari 2025, van <https://www.coa.nl/nl/incidentenregistraties>
- COA (z.d.c). *Noodopvang en tijdelijke gemeentelijke opvang*. Geraadpleegd op 25 februari 2025, van <https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang>
- COA (z.d.d). *Opvanglocaties voor extra begeleiding en toezicht*. Geraadpleegd op 21 februari 2025, van <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-extra-begeleiding-en-toezicht>
- COA (z.d.e). *Opvanglocaties voor terugkeer*. Geraadpleegd op 21 februari 2025, van <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer>
- COA (z.d.f). *Overlast, criminaliteit en maatregelen*. Geraadpleegd op 25 februari 2025, van <https://www.coa.nl/nl/overlast>
- COA (2024a). *Beleidskader HTL-personeel*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- COA (2024b). *Maatregelenbeleid COA. Versie 2.1*.
- COA (2025a). *Maatregelenbeleid COA. Versie 2.2*.
- COA (2025b, 7 februari). *Start procesbeschikbaarheidsaanpak*. <https://www.coa.nl/nl/nieuws/start-procesbeschikbaarheidsaanpak-0>
- CoMensha (z.d.). *Vormen van mensenhandel*. Geraadpleegd op 14 februari 2025, van <https://www.comensha.nl/over-mensenhandel/vormen-van-mensenhandel/>
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (2014). *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. Springer-Verlag.

Dagevos, J. M., Maliepaard, M., & De Mooij, M. (2024). *Met beleid vooruit? Wat betekent het opvang-, inburgerings- en spreidingsbeleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van statushouders?* Erasmus Universiteit Rotterdam/CBS/RIVM/SCP/WODC.

De Boer, H., Kuppens, J. & Ferwerda, H. (2022). *Do or don't. Kennissynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit.* WODC/Bureau Beke.

De Boom, J., Engbersen, G., & Leerkes, A. S. (2006). *Asielmigratie en Criminaliteit.* RISBO Contractresearch BV/Erasmus Universiteit.

De Boom, J., Snel, E., & Engbersen, G. (2008). *Asielmigratie en criminaliteit.* Erasmus Universiteit.

De Haan, W., & Althoff, M. (2002). *Vreemd en verdacht. Een verkennend onderzoek naar criminaliteit in en om asielzoekerscentra.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

De Haan, W., & Althoff, M. (2003). Taboe of stok om een hond te slaan? Aard en omvang van asielzoekerscriminaliteit in Nederland. *Migrantenstudies*, 19(3), 173–192.

Decorte, T. (2016). Kwalitatieve data-analyse. In T. Decorte, & D. Zaitch (Reds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 463–512). Acco.

De Vries, J., & Lautenbach, H. (2023). *Nederlandse taalvaardigheid van migranten en hun positie op de arbeidsmarkt.* CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/nederlandse-taalvaardigheid-van-migranten-en-hun-positie-op-de-arbeidsmarkt?onepage=true>

Doornhein, L. & Dijkhoff, N. (1995). *Toevlucht zoeken in Nederland.* WODC, Onderzoek en beleid nr. 148.

Dienst Terugkeer en Vertrek (z.d.a). *Vrijheidsbeperkende locatie (VBL).* Geraadpleegd op 25 februari 2025, van [https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/leidraad-terugkeer-en-vertrek/opvanglocaties/vrijheidsbeperkende-locatie-vbl#:~:text=De%20vrijheidsbeperkende%20locatie%20\(vbl\)%20biedt,verblijf%20het%20vertrek%20wordt%20voorbereid](https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/leidraad-terugkeer-en-vertrek/opvanglocaties/vrijheidsbeperkende-locatie-vbl#:~:text=De%20vrijheidsbeperkende%20locatie%20(vbl)%20biedt,verblijf%20het%20vertrek%20wordt%20voorbereid).

- Dienst Terugkeer en Vertrek (z.d.b). *Vrijheidsbeperkende maatregel*. Geraadpleegd op 25 februari 2025, van <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/leidraad-terugkeer-en-vertrek/toezicht-en-maatregelen/vrijheidsbeperkende-maatregel>
- Eekelschot, L., Zürcher, E., Nederveen, F., Hochstrasser, F., & Hoorens, S. (2024). *Veilige landen van herkomst. Een internationale vergelijking van de toepassing van het 'veilige landen van herkomst'-concept in asielbeleid*. RAND Europe. RAND Corporation.
- Evers, H. (2024). *Handboek Kwalitatieve analyse. Theorie en praktijk van Thick analysis*. Evers Research.
- Faber-van de Klashorst, M. (2025, 6 februari). *Procesbeschikbaarheidsaanpak* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/06/tk-procesbeschikbaarheidsaanpak>.
- Factsheet kansarmen (sporenbeleid)* (z.d.). Geraadpleegd op 13 augustus, 2025, van www.tweedekamer.nl
- GGZ interventie (z.d.). *Verslaving*. Geraadpleegd op 30 januari 2025, van <https://ggzinterventie.nl>
- Hagan, J. (1985). *Modern Criminology: Crime, Criminal Behavior, and Its Control*. McGraw-Hill.
- Hager, N. M., Judah, M. R., & Milam, A. L. (2022). Loneliness and depression in college students during the COVID-19 pandemic: The role of boredom and repetitive negative thinking. *International Journal of Cognitive Therapy*, 15(2), 134–152. <https://doi.org/10.1007/s41811-022-00135-z>
- Hailey, C. (2009). *Camps-guide to 21st-century space*. MIT Press.
- Hay, C. (2003). Family strain, gender and delinquency. *Sociological Perspectives*, 46, 107–135. <https://doi.org/10.1525/sop.2003.46.1.107>
- Hemke, F., Van Loenen, T., Hosper, K., Meuwissen, L., & Van den Muijsenbergh, M. (2023). Chronische stress in de spreekkamer. *Huisartsen en wetenschap*, 66, 1–5. <https://doi.org/10.1007/s12445-023-2396-3>.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. University of California Press.

- Hirschi, T., & Gottfredson, M. (1983). Age and the explanation of crime. *American Journal of Sociology*, 89(3), 552–584. <https://doi.org/10.1086/227905>
- Hollander, D. & Bouwmeester, J. (2023). *Inwonersraadpleging over de toekomst van het Nassau-Dietz terrein*. Amsterdam, I&O Research.
- Hoogenboezem, G., & Bransen, E. (2006). Problematisch drugsgebruik door mensen zonder verblijfstitel, asielzoekers en vluchtelingen. Een onderzoek in Apeldoorn en Nijmegen. *Verslaving*, 2, 111–116. <https://doi.org/10.1007/BF03075371>
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2024a, 9 september). *Asiel aanvragen in Nederland*. <https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/asiel/asiel-aanvragen-in-nederland>
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2024b, 30 september). *Asielprocedures in Nederland*. <https://ind.nl/nl/asielprocedures-in-nederland#algemene-asielprocedure-aa->
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2024c, 14 oktober). *Tweede of volgende asielaanvraag*. <https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/asiel/tweede-of-volgende-asielaanvraag#procedure>
- Informatie Analyseteam (2022). *Infographic Personen met Verward gedrag*. <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2022/december/bijlage-1-220810-infographic-personen-met-verward-gedrag.pdf>
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers*. Inspectie van Justitie en Veiligheid.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). *Onderzoek naar de leefomstandigheden en de veiligheid op de handhaving en toezichtlocatie Hoogeveen*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2023). *Rapport van het inspectiebezoek aan de Handhaving en Toezichtlocatie van het COA in Hoogeveen op 8 en 9 september 2022*. Utrecht.

Jolliffe, D., Farrington, D. P., Piquero, A. R., Loeber, R., & Hill, K. G. (2017). Systematic review of early risk factors for life-course-persistent, adolescence-limited, and late-onset offenders in prospective longitudinal studies. *Aggression and violent behavior*, 33(1), 15–23. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2017.01.009>

Jongepier, W. (2023, 6 juli). ‘Overlastgevers komen er niet mee weg’. VreemdelingenVisie 39. <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2023/07/pilot-interventieteam>

Kabinet-Schoof (2024). *Regeerprogramma Uitwerking van het hoofdlijnen-akkoord door het kabinet 13 september 2024*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>

Katz, J. (1988). *Seductions of Crime: moral and sensual attractions in doing evil*. Basic Books.

Keultjes, H. (2024, 18 december). *De asielopvang moet van Faber ‘soberder,’ maar hoe dan? Eén tandenborstel per gezin?’*. Het Parool. <https://www.parool.nl/nederland/de-asielopvang-moet-van-faber-soberder-maar-hoe-dan-een-tandenborstel-per-gezin~baa7449a/>

Koekkoek, B. (2019). *Rapportage Verkenning verward gedrag*. ZonMW/Ministerie van VWS https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kijg-27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vlogdlkkwqzc/f=/blg893232.pdf

Koekkoek, B. (2024). *Factsheet Verward/Onbegrepen Gedrag*. Parlement en Wetenschap. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D11789>

Kos, L. (2024, 11 december). *Gemeenten en minister oneens over wat sobere opvang voor statushouders is: ‘Faber vindt één persoon per slaapkamer niet sober genoeg’*. EenVandaag. <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/gemeenten-en-minister-oneens-over-wat-sobere-opvang-voor-statushouders-is-faber-vindt-een-persoon-per-slaapkamer-niet-sober-genoug/>

Kox, M. (2024). *Unravelling unauthorized migrants’ legal consciousness processes* [Doctoral Thesis]. Erasmus University Rotterdam.

- Kreichauf, R. (2018). 'From forced migration to forced arrival: the cam-
pisation of refugee accommodations in European cities'. *Comparative
Migration Studies*, 6 (7), 1-22. <https://doi.org/10.1186/s40878-017-0069-8>
- Kruize, P., & Gruter, P. (2022). *Incidenten en misdrijven op en rond COA-
locaties*. WODC.
- Kulu-Glasgow, I., Van der Meer, M., Smit, M., & Noyon, S. M. (2021). *Een
onzekere toekomst: Kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van afgewezen
(ex-)alleenstaande minderjarige vreemdelingen en opvangouders met toekomst-
gerichte begeleiding*. WODC.
- Kulu-Glasgow, I., Van der Meer, M., Schans, J., & Scheepmaker, M. P.
C. (2023). *I have nothing to lose - Nomadic unaccompanied minors in Europe*.
WODC.
- Kuppens, J., & Ferwerda, H. (2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023;
2024). *Monitoring veiligheid en leefbaarheid rondom azc Zutphen*. Nul-, een-,
twee-, drie-, vier-, vijf-, zes-, zeven- en achtmeting. Bureau Beke.
- Kuppens, J., Klein Haneveld, L., Van Esseveldt, J., & Ferwerda, H. (2019).
*Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begelei-
ding- en toezichtlocaties*. WODC/Bureau Beke.
- Latenko, A., Vink, M., Barsegyan, V., Schans, D., & Van den Braak, S.
(2023). *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisisondop-
vanglocaties 2017-2022*. Cahier 2023-10. WODC.
- Leerkes, A. S. (2006). 'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'.
Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit. Elsevier Overheid.
- Leerkes, A. S., & Kox, M. H. (2017). Pressured into a preference to leave? A
study on the 'specific' deterrent effects and perceived legitimacy of immi-
gration detention. *Law and Society Review*, 51(4), 895-929.
- LePera, N. (2011). Relationships between boredom proneness, mindfulness,
anxiety, depression, and substance use. *The New School Psychology Bulletin*,
8(2), 15-25.

- Leschied, A., Chiodo, D., Nowicki, E., & Rodger, S. (2008). Childhood predictors of adult criminality: A meta-analysis drawn from the prospective longitudinal literature. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 50(4), 435–467.
- Lilly, J. R., Cullen, F. T., & Ball, R. A. (2011). *Criminological theory: Context and Consequences (5th Edition)*. SAGE Publications.
- Lipsey, M. W., & Derzon, J. H. (1998). Predictors of violent or serious delinquency in adolescence and early adulthood: A synthesis of longitudinal research. In R. Loeber & D. P. Farrington (Eds.), *Serious & violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions* (pp. 86–105). Sage Publications, Inc.
- Maliepaard, M., Van der Meer, M., Noyon, S., & Schans, D. (2018). *Migratie in beeld*. WODC.
- Mathieu, R., & Van Caudenberg, R. (2020). Young refugees and locals living under the same roof: intercultural communal living as a catalyst for refugees' integration in European urban communities?. *Comparative Migration Studies*, 8(12). <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0168-9>
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.
- Merton, R. K. (1996). Opportunity structure. In R. K. Merton, *On Social Structure and Science* (pp. 132–161). University of Chicago Press.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). *Toolbox met maatregelen tegen overlastgevend en/of crimineel gedrag door asielzoekers*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-limited and life-course-persistent anti-social behavior: A developmental taxonomy. *Psychological Review*, 100(4), 674–701. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.100.4.674>
- Mulder, C. L., Van Weeghel, J., Wierdsma, A., Zoeteman, J., & Schene, A. (2017). Mental health as a front-line service for bewildered. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 59(9), 537–545.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2017). *Mensenhandel. Tiende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2023). *Jaarcijfers Mensenhandel 2022*. Nationaal Rapporteur.

Nationale Drug Monitor (2024). *Middelengebruik en strafbaar gedrag*. 17.3 Middelengebruik en overlast. <https://www.nationaledrugmonitor.nl/criminaliteit-en-overlast-alcohol-en-drugsgerelateerde-overlast/#:~:text=Het%20aantal%20geregistreerde%20overlastincidenten%20door,drugsgerelateerde%20overlastincidenten%20per%2010.000%20inwoners>.

Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (z.d.). *Verslaving – oorzaken*. Geraadpleegd 1 augustus 2024, van <https://www.nvvp.net/website/patinten-informatie/aandoeningen-/verslaving/oorzaken>

Nijboer, I., & Van Gastel, M. (2018). *Evaluatie opvangmodel alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. ABDTopconsult

Nillessen, M., & Ferwerda, H. (2023). *Overlast onder het Bollendak in Utrecht. Een analyse van de problematiek en de aanpak*. Bureau Beke.

NOS Nieuws (2024, 4 september). *Faber schrappt financiering 'bed-bad-brood' gemeenten vrezen overlast en onveiligheid*. NOS. <https://nos.nl/artikel/2535822-faber-schrapt-financiering-bed-bad-brood-gemeenten-vrezen-overlast-en-onveiligheid>

Noyon, S. M., Latenko, A., & Vink, M. E. (2023). *Van incident tot misdrijf?* WODC.

Noyon, S. M., Barsegyan, V. M., & Vink, M. E. (2024a). *Inzicht in incidenten en misdrijven onder COA-bewoners*. 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., Barsegyan, V. M., Vink, M. E., & Pluymaekers, T. P. N. (2025). *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en tgo-locaties 2017-2024*. WODC.

Oving, S. (2023, 20 november). *Zorgen in Ter Apel om overlast door asielzoekers, meer inzet op speciale opvang*. NU.nl. <https://www.nu.nl/binnenland/6290559/zorgen-in-ter-apel-om-overlast-door-asielzoekers-meer-inzet-op-speciale-opvang.html>

Paternoster, R., & Mazerolle, P. (1994). General strain theory and delinquency: A replication and extension. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31, 235–263. <https://doi.org/10.1177/0022427894031003001>

Pfattheicher, S., Lazarević, L. B., Westgate, E. C., & Schindler, S. (2021). On the relation of boredom and sadistic aggression. *Journal of Personality and Social Psychology*, 121(3), 573–600. <https://doi.org/10.1037/pspi0000335>

Pels, T., & Verstappen, M. (2023). *Intersectionaliteit in de praktijk van pedagogische professionals en instituties. Een verkenning van literatuur*. Kennisplatform inclusief samenleven.

Peters, E. (2015). *De straatcultuur in retrospectief. Een onderzoek naar keerpunten in het gedrag van Eindhovense criminele jongeren* [Master's Thesis]. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Pratt, T. C., Cullen, F. T., Sellers, C. S., Winfree, T., Madensen, T. D., Daigle, L. E., Fearn, N. E., & Gau, J. M. (2010). The Empirical Status of Social Learning Theory: A Meta-Analysis. *Justice Quarterly*, 27(6), pp. 765–802.

Raad van State 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1703.

Raad van State 11 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3564.

Rabbie, J., & Horwitz, M. (1969). Arousal of ingroup-outgroup bias by a chance win or loss. *Journal of Personality and Social Psychology*, 269–277.

Rijken, C. R. J. J., Staring, R. H. J. M., & Van der Woude, M. A. H. (2022). Governing through migration control. *Tijdschrift Voor Criminologie*, 64(3), 235–250. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2022064003001>

Rijksoverheid (z.d.a). *Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)*. Geraadpleegd op 20 februari 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/centraal-orgaan-opvang-asielzoekers-coa#:~:text=Het%20COA%20heeft%20de%20taak,te%20voorzien%20van%20noodzakelijke%20middelen>

Rijksoverheid (z.d.b). *Nationale aanpak overlast asielzoekers*. Geraadpleegd op 23 november 2024, van www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/aanpak-overlastgevende-asielzoekers

Rijksoverheid (z.d.c). *Wat gebeurt er met afgewezen asielzoekers?* Geraadpleegd op 23 november 2024, van www.rijksoverheid.nl

Rijksoverheid (z.d.d). *Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst?* Geraadpleegd op 2 juni 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>

Rijksoverheid (2024, 3 april). *Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/27/tk-bijlage-3-uitvoeringsagenda-flexibilisering-asielketen-3-april-2024>

Rijksoverheid (2025, 23 april). *Gebiedsverbod voor overlastgevende asielzoeker*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/04/23/gebiedsverbod-voor-overlastgevende-asielzoeker>

RTL Nieuws (2024, 24 september). *Faber wil in Nederland net als in Denemarken verblijfsvergunning voor twee jaar*. <https://www.rtl.nl/nieuws/video/video/def3bb0d-06da-4d2c-a419-d1d50fbd63ff/faber-naar-denemarken-ter-inspiratie-voor>

Sampson, R. J., & Laub, J. H. (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points Through Life*. Harvard University Press.

Schclarek Mulinari, L. (2020). *Race and order: Critical perspectives on crime in Sweden* [Doctoral Thesis]. Stockholm University.

Servaas, L., Weerman, F., & Fischer, T. (2021). *Risico-, versterkende en beschermende factoren voor crimineel gedrag: Een literatuuronderzoek naar de wetenschappelijke stand van zaken*. EUR.

Sidanius, J., & Pratto, F. (1999). *Social dominance: An intergroup theory of social hierarchy and oppression*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175043>

Smit, M. (2019). Zorg voor en zorgen om alleenstaande minderjarige vreemdelingen. *Justitiële verkenningen*, 45(6), 66–80. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502019045006006>

- Smit, M. (2023). Veertig jaar onderzoek naar alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland. *Justitiële verkenningen*, 49(3), 26–46. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502023049003003>
- Staring, R. (2018). Willen alle migranten naar Europa? Observaties vanuit Aksaray. In F. Gerritsen & H. van der Heijden (Red.), *Standplaats Istanbul. Lange lijnen in de cultuurgeschiedenis van Turkije* (pp. 182–191). Uitgeverij Jurgen Maas.
- Staring, R. (2025). De betekenis van de Adviesraad Migratie in een nerveuze samenleving. In gesprek met prof. dr. Monique Kremer. *Crimmigration & Recht*, 9(1), 28–39.
- Staring, R., & Aarts, J. (2010). *Jong en illegaal in Nederland*. WODC.
- Staring, R., & Bouabid, A. (2019). *Sectorstudie Geweld in de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (1990–2018)*. In Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (2018). Sector- en themastudies.
- Staring, R., Kuppens, J., Dinnissen, C., & Nillesen, M. (2025). *Overlast tegen het licht. Een onderzoek naar (gedrags)overlast in Woensel-Zuid en Eindhoven-Centrum en suggesties voor een verbeterde aanpak*. Bureau Beke.
- Staszak, J. (2020). Other/Otherness. In A. Kobayashi (Red.), *International Encyclopedia of Human Geography* (2nd Edition) (pp. 25–31). <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10204-5>.
- Stumpf, J. P. (2006). The crimmigration crisis: immigrants, crime, and sovereign power. *American University Law Review*, 56, 367.
- Sumner, W. G. (1906). *Folkways*. Ginn.
- Sykes, G. M., & Matza, D. (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*, 22(6), 664–670. <https://doi.org/10.2307/2089195>.
- Tabesh, M. (2012). *Iraanse vluchtelingen en asielzoekers in beeld: ervaren begeleiding, psychopathologie en perceptie van kansen*. Maastricht University. <https://doi.org/10.26481/dis.20121121mt>
- TNO (in publicatie). *Samen Agressie en Frustratie Evalueren. Theoretische module*. COA.

Tremblay, R. E., & LeMarquand, D. (2001). Individual Risk and Protective Factors. In R. Loeber & D. P. Farrington (Reds.), *Child delinquents: Development, intervention and service needs* (pp. 137-164). Sage Publications, Inc.

Trimbos-instituut (z.d.). *Mensen met verward gedrag*. Geraadpleegd op 30 juli 2024, van <https://www.trimbos.nl/kennis/verward-gedrag/>

Van den Braak, G., Lazëri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Regioplan.

Van der Woude, M. A. H. (2019). Criminalisering van migratie en grensmobiliteit als een legitieme zorg voor de publieke criminologie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 61(4), 405-420.

Van der Woude, M. (2025). Symboliek en schijnzekerheid. Tijdelijke grenscontroles als migratieregulatie-instrument in de rechtsstaat. *Crimmigration & Recht*, 2025, 9(1), 14-25.

Van Gennip, C. E. G. (2024, 11 juni). *Implementatie herziene Opvangrichtlijn* (Kamerbrief). Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/12e2e183-e3eb-4f10-9e35-f36b83d9638a/file>

Van Hazebroek, B., & Nieuwbeerta, P. (2024). Verandering in (relatieve) kansen op een veroordeling van verschillende migrantengroepen in Nederland, 2006 tot 2017. *Proces: Tijdschrift voor Strafrechtspleging*, 103(1), 8-24. <https://doi.org/10.5553/PROCES/016500762024102001002>

Van Meeteren, M., Van der Leun, J., & Kox, M. (2024). Divisie Migratie en criminaliteit. In J. H. L. J. Janssen, A. Belloir, T. van den Berg, A. Coomans, J. Hiah, J. Houtmortels, R. Klis, H. Kool, V. Nagy, & I. Ras (Reds.), *Vijftig jaar Nederlandse Vereniging voor Criminologie: Jubileumbundel* (pp. 100-107). Boom Criminologie.

Van Wijk, J., & Bolhuis, M. (2017). Asielzoekers als (vermeende) daders. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 16(2), 11-25. <https://doi.org/10.5553/TvV/187279482017016002002>

Verbaas, F. W. (2024). Over geweldgebruik, de ROV-kamer en de vreemde wereld van boa's: Quis custodiet ipsos custodes – Wie bewaakt de bewaakers? *Asiel & Migrantenrecht*, afl. 4, pp. 176-185.

- Weerman, F. (2019). Criminaliteit, digitalisering en de online sociale wereld: dezelfde processen in een nieuwe sociale context? *Tijdschrift voor Criminologie*, 61(4), 395. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2019061004008>
- Wikström, P.-O. H. (2014). Why crime happens: A situational action theory. *Analytical Sociology*, 71–94. <https://doi.org/10.1002/9781118762707.ch03>
- Willemse, H. (2002). Asielzoekers, appels, peren, moord en doodslag. *SEC. Tijdschrift voor samenleving en criminaliteitspreventie*, 16(4), 6–8.
- Young, J. (2003). Merton with Energy, Katz with Structure: The Sociology of Vindictiveness and the Criminology of Transgression. *Theoretical Criminology*, 7(3), 389–414. <https://doi.org/10.1177/13624806030073007>
- ZorgkaartNederland (2015, 21 juli). *Wat is de oorzaak van een verslaving?* <https://www.zorgkaartnederland.nl/aandoeningen/verslavingen/artikelen/wat-is-de-oorzaak-van-een-verslaving>
- Zorg voor Beter (2024, 18 maart). *Verward of onbegrepen?* <https://www.zorgvoorbeter.nl/kennisbundel-verward-in-de-wijk/verward-of-onbegrepen>

Bijlage 1 – Survey

Het betreft hier als voorbeeld de meest uitgebreide vragenlijstversie, die aan de COA-medewerkers is gericht.

Welkom bij de vragenlijst. De volgende vragen gaan over factoren en aanpak van crimineel gedrag en overlast gepleegd door COA-bewoners rondom de COA-locaties. We stellen ook enkele vragen over uw functie en de opvanglocatie waar u werkt. Al uw antwoorden worden anoniem verwerkt en niet gedeeld met derden. De vragenlijst bevat zowel open als gesloten vragen. Het is voor het onderzoek belangrijk dat u de gehele vragenlijst invult.

Allereerst hebben we enkele algemene vragen voor u. Deze vragen zijn van belang om te weten vanuit welke functie u contact heeft met COA-bewoners.

Wat is uw functie bij het COA?

- ☐ Woonbegeleider (regulier)
- ☐ Programmabegeleider
- ☐ Casemanager
- ☐ (Adjunct) Locatiemanager
- ☐ Huismeester
- ☐ MAS (regulier)
- ☐ Senior medewerker ondersteuning (regulier)
- ☐ Nt2-docent
- ☐ Gedragsdeskundige
- ☐ Woonbegeleider (amv)
- ☐ Medewerker (amv)
- ☐ Opvangmedewerker (amv)
- ☐ Gedragsdeskundige (amv)
- ☐ MAS (amv)
- ☐ Senior medewerker ondersteuning (amv)

- ☐ (Adjunct) manager (amv)
- ☐ Huismeester (amv)
- ☐ Anders, namelijk:

Voor welk type opvanglocatie (COA/Niet-COA) bent u werkzaam?

Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ Centrale ontvangstlocatie (col)
- ☐ Centrale ontvangstlocatie voor amv (col voor amv)
- ☐ Pre-procesopvanglocatie (pre-pol)
- ☐ Procesopvanglocatie (pol)
- ☐ Procesopvanglocatie voor amv (poa)
- ☐ Asielzoekerscentrum (azc)
- ☐ Intensief begeleidende opvang (ibo)
- ☐ Handhaving- en toezichtlocatie (htl)
- ☐ Vrijheidsbeperkende locatie (vbl)
- ☐ Gezinslocatie (gl)
- ☐ Gesloten gezinsvoorziening (ggv)
- ☐ Noodopvang
- ☐ Crisisnoodopvang (CNO)/ tijdelijke gemeente opvang (TGO)
- ☐ Anders, namelijk: _____

In welke plaats staat de opvanglocatie waar u werkzaam bent?

Hoeveel bedden heeft de opvanglocatie waar u werkzaam bent?

Hoeveel bedden zijn er momenteel bezet?

Dit deel van de vragenlijst gaat over crimineel (strafbaar) gedrag gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie.

Komt het bij uw weten voor dat bewoners buiten uw opvanglocatie crimineel gedrag vertonen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Welke vormen van crimineel gedrag worden door deze groep COA-bewoners, buiten de opvanglocatie gepleegd? Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ (Winkel)diefstal
- ☐ Inbraak
- ☐ Heling
- ☐ Afpersing
- ☐ Witwassen
- ☐ Vernieling van goederen
- ☐ Openlijke geweldpleging
- ☐ Brandstichting
- ☐ Mishandeling
- ☐ Bedreiging
- ☐ Aanranding
- ☐ Verkrachting
- ☐ Schennis der eerbaarheid (bijvoorbeeld nafluiten/sissen/'potloodventen')
- ☐ Moord of doodslag
- ☐ Gijzeling
- ☐ Mensenhandel
- ☐ Mensensmokkel
- ☐ Verkeersmisdrijven (o.a. rijden zonder rijbewijs, verlaten plaats ongeval)
- ☐ Drugsmisdrijven
- ☐ Vuurwapenmisdrijven
- ☐ Anders, namelijk: _____

Kunt u een inschatting maken van het deel van de COA-bewoners, van de locatie(s) waarvoor u werkzaam bent, dat buiten de opvanglocatie crimineel gedrag vertoont?

- ☐ Geen
- ☐ Een enkeling
- ☐ Een klein deel (1 op de 4)
- ☐ De helft (2 op de 4)
- ☐ De meerderheid (3 op de 4)
- ☐ Iedereen (4 op de 4)

Met betrekking tot factoren van crimineel gedrag maken we in de volgende vragen onderscheid tussen individuele, lokale en landelijke factoren. Individuele factoren hebben te maken met persoonlijke factoren van de COA-bewoners, zoals traumatische ervaringen of een verstandelijke beperking. We zijn hierbij niet op zoek naar de gevolgen die daaruit ontstaan, zoals slechte schoolprestaties of verward gedrag.

Zijn er volgens u individuele factoren voor het ontstaan van crimineel gedrag buiten de opvanglocatie?

- ☐ Ja, namelijk...
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Hoe beïnvloeden de door u genoemde individuele factoren van de COA-bewoner het criminele gedrag buiten de opvanglocatie? Kunt u per gegeven factor een voorbeeld geven?

Lokale factoren hebben te maken met de kenmerken en de invloed van de opvanglocatie zelf, zoals de ligging, de omvang, de groep geplaatste COA-bewoners, huisregels of de aanwezigheid van medische en psychische zorg.

Zijn er volgens u lokale factoren voor het ontstaan van crimineel gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocatie?

- ☐ Ja, namelijk...
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Hoe beïnvloeden de door u genoemde lokale factoren het criminele gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocatie? Kunt u per gegeven factor een voorbeeld geven?

Landelijke factoren hebben te maken met wetgeving, opvangsysteem en asiel-procedures, zoals de duur of de inhoud van de procedures.

Zijn er volgens u landelijke factoren voor het ontstaan van crimineel gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocatie?

- ☐ Ja, namelijk...
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Hoe beïnvloeden de door u genoemde landelijke factoren het criminele gedrag buiten de opvanglocatie? Kunt u per factor een voorbeeld geven?

Na deze vragen over criminaliteit willen we u ook een vraag stellen over overlastgevend gedrag door COA-bewoners buiten de opvanglocatie.

Zijn er volgens u verschillen in factoren voor overlastgevend gedrag buiten de opvanglocatie gepleegd door COA-bewoners in vergelijking met de door u genoemde factoren voor crimineel gedrag?

- ☐ Ja, namelijk...
- ☐ Nee, er zijn geen verschillen.

De volgende vraag gaat over de eventuele relatie tussen crimineel gedrag gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie en het gedrag van deze personen binnen de opvanglocatie.

Is het uw ervaring dat de COA-bewoners die buiten de opvanglocatie crimineel gedrag vertonen zich ook binnen de opvanglocatie schuldig maken aan crimineel gedrag?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

De onderstaande vragen gaan over de aanpak van crimineel gedrag gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie.

Wie spelen een rol bij de aanpak van crimineel gedrag gepleegd door COA-bewoners buiten uw opvanglocatie? Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ De dagelijkse aansturing op de COA-locatie zelf
- ☐ Ambulant Ondersteunings Team (COA)
- ☐ De gemeente
- ☐ De politie
- ☐ Boa's
- ☐ Straatcoaches
- ☐ Een beveiligingsbedrijf
- ☐ Vervoerders
- ☐ Anders, namelijk: _____

Welke lokale aanpak is volgens u effectief tegen criminele COA-bewoners? Kunt u minimaal twee effectieve maatregelen noemen?

Welke lokale aanpak is volgens u niet effectief tegen criminele COA-bewoners? Kunt u minimaal twee effectieve maatregelen noemen?

Welke lokale aanpak mist u nog bij het bestrijden van criminaliteit gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie?

Mocht u nog opmerkingen of suggesties hebben dan kunt u deze hieronder achterlaten.

De uitkomsten van het onderzoek worden online op de website van het WODC en Bureau Beke gepubliceerd na afronding van het onderzoek. Mocht u een directe link willen ontvangen zodra het onderzoek gepubliceerd wordt, dan kunt u hieronder uw emailadres achterlaten.

Dit deel van de vragenlijst gaat over door COA-bewoners gepleegde overlast buiten de opvanglocatie. Onder 'overlast' verstaan we gedragingen in de openbare ruimte die hinderlijk zijn of zo worden ervaren, maar niet altijd strafbaar zijn.

Komt het voor dat COA-bewoners buiten uw opvanglocatie overlast veroorzaken?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Welke vormen van overlast worden door deze groep COA-bewoners, gepleegd buiten de opvanglocatie? Meerdere antwoorden zijn mogelijk

- ☐ Vervuiling, rommel op straat
- ☐ Vernielingen
- ☐ Openbaar dronkenschap
- ☐ Druggerelateerde overlast
- ☐ Geluidsoverlast
- ☐ Lastig vallen op straat
- ☐ Rondhangende personen
- ☐ Verkeersoverlast
- ☐ Anders, namelijk: _____

Kunt u een inschatting maken van het deel van de COA-bewoners, van de locatie(s) waarvoor u werkzaam bent, dat buiten de opvanglocatie regelmatig voor overlast zorgt?

- ☐ Geen
- ☐ Een enkeling
- ☐ Een klein deel (1 op de 4)
- ☐ De helft (2 op de 4)
- ☐ De meerderheid (3 op de 4)
- ☐ Iedereen (4 op de 4)

Met betrekking tot factoren van overlastgevend gedrag wordt in de volgende vragen onderscheid gemaakt tussen individuele, lokale en landelijke factoren. Individuele factoren hebben te maken met de persoonlijke factoren van de COA-bewoners, zoals traumatische ervaringen of een verstandelijke beperking. We zijn hierbij niet op zoek naar de gevolgen die daaruit ontstaan, zoals slechte schoolprestaties of verward gedrag.

Zijn er volgens u individuele factoren voor het ontstaan van overlastgevend gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocatie?

- ☐ Ja, namelijk...
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Hoe beïnvloeden de door u genoemde individuele factoren van de COA-bewoners het overlastgevend gedrag buiten de opvanglocatie? Kunt u per gegeven factor een voorbeeld geven?

--

Lokale factoren hebben te maken met de kenmerken en de invloed van de opvanglocatie zelf, zoals de ligging, de omvang, de groep geplaatste COA-bewoners, huisregels of de aanwezigheid van medische en psychische zorg.

Zijn er volgens u lokale factoren voor het ontstaan van overlastgevend gedrag buiten de opvanglocatie?

- ☐ Ja, namelijk...
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Hoe beïnvloeden de door u genoemde lokale factoren het overlastgevend gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocatie? Kunt u per gegeven factor een voorbeeld geven?

Landelijke factoren hebben te maken met wetgeving, opvangsysteem en asiel-procedures, zoals de duur of de inhoud van de procedures.

Zijn er volgens u landelijke factoren voor het ontstaan van overlastgevend gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocatie?

- ☐ Ja, namelijk...
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Hoe beïnvloeden de door u genoemde landelijke factoren overlastgevend gedrag buiten de opvanglocatie? Kunt u per factor een voorbeeld geven?

Na deze vragen over overlastgevend gedrag willen we u ook een vraag stellen over crimineel gedrag van COA-bewoners buiten de opvanglocatie.

Zijn er volgens u verschillen in factoren voor crimineel gedrag buiten de opvanglocatie gepleegd door COA-bewoners in vergelijking met de door u genoemde factoren voor overlastgevend gedrag?

- ☐ Ja, namelijk...
- ☐ Nee, er zijn geen verschillen.

De onderstaande vraag gaat over de eventuele relatie tussen overlastgevend gedrag gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie en het gedrag van deze personen binnen de opvanglocatie.

Is het uw ervaring dat de COA-bewoners die buiten de opvanglocatie overlastgevend gedrag vertonen ook binnen de opvanglocatie overlast veroorzaken?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

De onderstaande vragen gaan over de aanpak van overlastgevend gedrag gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie.

Wie spelen een rol bij de aanpak van overlast gepleegd door COA-bewoners buiten uw opvanglocatie? Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ De dagelijkse aansturing op de COA-locatie zelf
- ☐ Ambulant Ondersteunings Team (COA)
- ☐ De gemeente
- ☐ De politie
- ☐ Boa's
- ☐ Straatcoaches
- ☐ Een beveiligingsbedrijf
- ☐ Vervoerders
- ☐ Anders, namelijk: _____

Welke lokale aanpak is volgens u effectief tegen overlastgevende COA-bewoners? Kunt u minimaal twee effectieve maatregelen noemen?

Welke lokale aanpak is volgens u niet effectief tegen overlastgevende COA-bewoners? Kunt u minimaal twee effectieve maatregelen noemen?

Welke lokale aanpak mist u nog bij het bestrijden van overlast gepleegd door COA-bewoners buiten de opvanglocatie?

Mocht u nog opmerkingen of suggesties hebben, dan kunt u deze hieronder achterlaten.

De uitkomsten van het onderzoek worden online op de website van het WODC en Bureau Beke gepubliceerd na afronding van het onderzoek. Mocht u een directe link willen ontvangen zodra het onderzoek gepubliceerd wordt, dan kunt u hieronder uw emailadres achterlaten.

Bijlage 2 – Signaal naar signaalcategorie

De tabel geeft alle opties weer om in een bewonersdossier een zorgelijk signaal te registreren. De categorisering is omwille van analysemogelijkheden gemaakt door de onderzoekers zelf. Deze categorisering wordt niet gebruikt door en is niet bekend bij het COA.

Categorie	Signaal
<i>Middelengebruik (alcohol/drugs)</i>	• (Vermoedens van) middelengebruik (drugs en alcohol) • Gebruik drugs (afwezig, rode ogen) • Gebruik (te veel) alcohol
<i>Vermoedens van strafbare feiten</i>	• (Vermoedens van) overige strafbare feiten (die mee kunnen spelen bij een incident) • (Vermoedens van/slachtoffer van) misbruik • (Vermoedens van) bedreiging • (Vermoedens van) betrokkenheid bij heling • (Vermoedens van) huiselijk geweld en/of kindermishandeling • (Vermoedens van) wapenbezit/gebruik • (Vermoedens van) discriminatie • (Vermoedens van) discriminatie op basis van geloofsovertuiging/levensbeschouwing
<i>Individuele psychische en fysieke zorgen</i>	• Agressief gedrag • Heeft veel conflicten • (Vermoedens van) spanningen tussen bewoners (kan cultureel, religieus van aard zijn) • Afwerende houding bij vragen stellen • Onverzorgd uiterlijk en kleding • (Vermoedens van) suïcidaliteit • Psychische klachten

<i>Individuele psychische en fysieke zorgen</i>	• Vermijden van bepaalde situaties • Afwezig in contact • Eet slecht • Druk en rusteloos • Neerslachtig/depressief • Veel huilbuien • Zondert zich af/sociaal isolement • Nachtmerries • Slaapproblemen • Onveilig gevoel uiten • Lichamelijk letsel • Lichamelijke klachten
<i>Seksueel grensoverschrijdend gedrag</i>	• Opvallend gedrag naar andere sekse • Uitdagende kleding
<i>Ontevreden over situatie</i>	• (Vermoedens van) onvrede over huisvesting • (Vermoedens van) onvrede over medewerkers (COA, vrijwilligers, beveiliging et cetera)
<i>Onlogische situaties</i>	• Dure spullen • Dure kleren/sieraden • Terugkomen met tassen vol spullen • Veel geld • Vreemde vrienden • Korte onduidelijke bezoeken van... • Veel contact met kwetsbare jongeren • Korte onduidelijke afwezigheid • 's Nachts terugkomen • Vaak afwezig van school • Vaak afwezig 's avonds

Bijlage 3 – Incident naar incidentcategorie

De categorisering is omwille van analysemogelijkheden gemaakt door de onderzoekers zelf. Deze categorisering wordt niet gebruikt door en is niet bekend bij het COA.

Categorie	Incident
<i>Agressie en geweld (verbaal en non-verbaal)</i>	• Agressie en geweld tegen personen fysiek • Agressie en geweld tegen personen non-verbaal • Agressie en geweld tegen personen verbaal • Verbaal agressief gedrag*
<i>Verstoring logistiek proces/ huisvrede COA</i>	• Verzuim COA-meldplicht • Overtreden huisregels • Overtreden huisregels (verwijtbaar brandgevaar)
<i>Overige incidenten</i>	• Medische noodzaak • Medische noodzaak medicatie AMV • Medische noodzaak onwelwording • Overlijden natuurlijke doodsoorzaak • Overlijden onnatuurlijke doodsoorzaak • Verbale suïcidedreiging • Vermissing • Zelfdestructieve actie

** Deze vierde incidentsoort, die slechts 1 incidentregistratie bevat, moet waarschijnlijk tot de incidentsoort 'Agressie en geweld tegen personen verbaal' gerekend worden.*

Bijlage 4 – Gehercodeerde antwoorden respondenten

Genoemde landelijke factoren	Genoemd als factor voor criminaliteit (n=165)		Genoemd als factor voor overlast (n=186)	
	n	%	n	%
Langdurige asielprocedure (leidend tot verveling/frustratie/psychische problemen)	83	50%	100	54%
Gebrek aan perspectief voor asielzoeker	24	15%	20	11%
Onzekerheid door asielprocedure	22	13%	33	18%
Door landelijke regels niet mogen werken, dan wel niet/traag krijgen bsn	21	13%	22	12%
Ontbreken van strenge/effectieve aanpak tegen overlastgevers	21	13%	12	6%
Veiligelanders die te lang in de procedure/opvang zitten	19	12%	27	15%
Politieke ontwikkelingen/gebrek aan beleid/aanpak	17	10%	15	8%
Landelijk opererende criminele netwerken	8	5%	4	2%
(Verveling door) ontbreken dagbesteding	7	4%	15	8%
Weinig woningaanbod/doorstroom statushouders	7	4%	17	9%
Plaatsen van te veel overlastgevers/mensen met een kansarme aanvraag op enkele locaties	6	4%	2	1%
Veranderend verblijfsrecht leidt tot onzekerheid	6	4%	3	2%
Te laat/niet aanpakken/uitzetten ongewenste/afgewezen asielzoekers	6	4%	4	2%
Vele overplaatsingen naar andere opvanglocaties	6	4%	5	3%
Inkrimpen van/te weinig COA-faciliteiten/-werknemers	5	3%	1	1%
Afgewezen asielprocedure	4	2%	5	3%
Te weinig weekgeld/geldgebrek	3	2%	1	1%

Genoemde landelijke factoren	Genoemd als factor voor criminaliteit (n=165)		Genoemd als factor voor overlast (n=186)	
	n	%	n	%
Na overlastgevend gedrag asielzoeker toch in opvang houden	3	2%	1	1%
Wachtlijsten in de zorg	3	2%	5	3%
Werken verlaagt vergoeding, waardoor niet-werken loont (maar verveling dreigt)	2	1%	0	0%
Slechte kwaliteit begeleiding COA door toename COA-locaties	2	1%	6	3%
Te weinig specifieke locaties voor overlastgevers	2	1%	4	2%
Weekgeld wordt gebruikt voor drugs	2	1%	0	0%
Tegenstrijdige/complexere regelgeving/asielprocedures	2	1%	1	1%
Te veel alleenstaande mannen op één locatie	2	1%	1	1%
(Te) weinig capaciteit beheerpartners	2	1%	2	1%
Te weinig/geen goede triage bij instroom	1	1%	4	2%
Onthouden van medicatie na negatieve beschikking	1	1%	1	1%
Na mob gaan verkeerde connecties	1	1%	1	1%
Asielzoeker die weet dat de asielprocedure na crimineel gedrag niet stopt	1	1%	0	0%

Genoemde lokale factoren	Genoemd als factor voor criminaliteit (n=145)		Genoemd als factor voor overlast (n=138)	
	n	%	n	%
(Verveling vanwege) geen dagbesteding/niet kunnen werken	30	21%	19	14%
Groepsdruk en -dynamiek (bv criminele netwerken)	24	17%	16	12%
Gebrek aan culturele/psychische/geneeskundige/verslavingszorg/traumabehandeling	24	17%	23	17%
Concentratie COA-bewoners met een kansarme aanvraag/alleenstaande mannen/groepen jongeren	16	11%	22	16%
Omgeving: vlakbij stad(scentrum)/winkels, nodigt uit tot crimineel/overlastgevend gedrag	15	10%	9	7%
Niet strikt handhaven op/lastig afdwingen van huisregels	12	8%	8	6%
Omgeving: dicht bij criminele activiteiten	11	8%	3	2%
Slechte staat van/povere opvang	8	6%	12	9%
Te veel COA-bewoners (naar gemeentegrootte)	7	5%	10	7%
Omgeving, niet nader gespecificeerd	6	4%	7	5%
Te kleine behuizing in opvang/weinig privacy	6	4%	4	3%
Hoe groter de opvang, hoe meer crimineel gedrag	6	4%	5	4%
Omgeving: in te rustige/landelijke omgeving	5	3%	9	7%
Omgeving: te ver afgelegen van voorzieningen (met name winkels/ov)	5	3%	1	1%
Te weinig ervaring bij COA-medewerkers	4	3%	2	1%
Weinig doorstroom	2	1%	1	1%
Te veel doorstroom	2	1%	1	1%
Omgeving: in rijke buurt	1	1%	0	0%
Grote afstand naar centrum/ov, daarmee hoge ov-kosten	1	1%	0	0%
Te weinig toezicht/begeleiding op locatie	1	1%	8	6%

Mate van historie asielopvang (bij nieuwere opvang valt overlast meer op)	1	1%	2	1%
Hoe meer open het karakter van de opvang, hoe meer overlast/criminaliteit	1	1%	3	2%
Verschillende subgroepen op de opvang	1	1%	4	3%
Onvoldoende samenwerking tussen beheerpartners	1	1%	1	1%

Genoemde individuele factoren	Genoemd als factor voor criminaliteit (n=176)		Genoemd als factor voor overlast (n=190)	
	n	%	n	%
Trauma of stoornis/psychische problemen	88	50%	104	55%
Uitzichtloosheid, vooral ten aanzien van asielprocedure	36	20%	39	21%
Eigen financiële problematiek	34	19%	29	15%
Verslaving/middelengebruik	33	19%	53	28%
Groepsdruk en -dynamiek	32	18%	35	18%
Verveling/geen daginvulling hebben	32	18%	44	23%
Overtuigingen of andere normen/cultuur	29	16%	33	17%
Niks te verliezen hebben	10	6%	2	1%
Gebruik maken van gebrek aan controle of toezicht	8	5%	4	2%
Financiële drug vanuit familie van herkomst	5	3%	8	4%
LVB-problematiek	4	2%	13	7%
Strafrechtelijk vervolgd worden	3	2%	2	1%
In mensenhandel zitten	3	2%	3	2%
Actuele gebeurtenissen in land van herkomst	2	1%	0	0%
Ontbreken ouders/sociaal netwerk/rolmodel	1	1%	14	7%
Wegvallen asielstatus	1	1%	0	0%
Jonge leeftijd	1	1%	12	6%
(Opleidings)achterstand	0	0%	6	3%

Genoemde (niet-)effectieve maatregelen tegen criminaliteit	Bestempeld als effectief (n=427)		Bestempeld als niet-effectief (n=203)	
	n	%	n	%
Strafrechtelijk traject inzetten/harder optreden	47	11%	37	18%
Versnelde asielprocedure doorlopen/procedure afwijzen/(overlastgevende) asielzoekers uitzetten	44	10%	0	0%
Dagbesteding (verplicht) aanbieden, bv werk/school/activiteiten	37	9%	0	0%
Rov-maatregel opleggen	34	8%	50	25%
Correctiegesprek door COA/Nidos/politie voeren	27	6%	29	14%
Integrale samenwerking met beheerpartners (bv in LKO)/casusoverleg)	24	6%	0	0%
Plaatsen in 'zwaardere' (semi-gesloten) asielopvang, bv. htl	22	5%	7	3%
Time out (RVA) geven	19	4%	13	6%
(Leer)maatregel opleggen	16	4%	2	1%
Hulpverlening/zorg aanbieden	16	4%	0	0%
(Tijdelijk) overplaatsen naar andere opvanglocatie	15	4%	17	8%
Werken met duidelijke (huis)regels COA	13	3%	0	0%
(Extra) toezicht door handhaving/politie	12	3%	1	0%
Extra COA-toezicht op asiellootatie	11	3%	0	0%
Kleinschalige opvang met betere faciliteiten	8	2%	0	0%
Persoonsgerichte aanpak opleggen	8	2%	0	0%
Betere inburgering/perspectief bieden	8	2%	0	0%
(Extra) bezoeken van wijkagent aan opvanglocatie	7	2%	0	0%
Extra beveiliging op locatie	6	1%	0	0%
(Extra) toezicht door straatcoaches/jeugdwerkers	6	1%	0	0%
Op Top-X-lijst plaatsen	6	1%	2	1%
Analyse probleemgedrag maken	5	1%	0	0%
Winkel-/horecaverbod opleggen	4	1%	0	0%

Straatverbod/gebiedsverbod/verblijfsontzegging opleggen	4	1%	1	0%
Inbewaringstelling COA-bewoners met een kans-arme aanvraag	3	1%	0	0%
Vergunning omzetten naar bepaalde tijd	3	1%	0	0%
Meldplicht versterken (bv. dagelijks)	3	1%	0	0%
IND standaard berichten in geval van gepleegd crimineel feit	2	0%	0	0%
(Verplicht) afkicken	2	0%	0	0%
Gebruik maken van SPUK-regeling (extra landelijke stimuleringsuitkering)	1	0%	0	0%
Avondklok instellen (voor bepaalde tijd binnen zijn)	1	0%	0	0%
(Meer) beveiliging in winkels	1	0%	0	0%
Terrein afsluiten (door middel van hek/slagboom)	1	0%	0	0%
Op verkeerde locatie plaatsen	0	0%	5	2%
Voorlichting/educatie	0	0%	3	1%
Niet doorzetten richting opsporing/vervolgning	0	0%	4	2%
Spreadingswet intrekken	0	0%	1	0%

Bijlage 5 – Opvangvormen

Vanaf aanmelding is het COA verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van de asielzoeker in Nederland. Het COA richt opvangcentra in, onderhoudt deze en handhaaft de veiligheid en leefbaarheid binnen de centra. Verder voorziet het COA de bewoners van noodzakelijke middelen (Rijksoverheid, z.d.a). COA-bewoners zitten verspreid over verschillende opvangvormen, waarvan het grootste gedeelte van de COA-populatie verblijft op asielzoekerscentra (azc's). In welke locatie een COA-bewoner verblijft hangt onder andere af van de fase van de asielprocedure waarin ze zich bevinden. Voor bewoners geldt een wekelijkse meldplicht (inhuiskregistratie), onafhankelijk van de opvangvorm (COA, z.d.c). In Tabel 1 staan de verschillende opvangvormen beknopt uiteengezet.

Tabel 1 – Verschillende opvangvormen voor COA-bewoners

Opvangvorm	In beheer van	Beschrijving
Centrale ontvangstlocatie (col)	COA	Direct na de asielaanvraag worden asielzoekers gehuisvest in de col in Ter Apel of Budel. In de col krijgen de bewoners eten, onderdak, toegang tot noodzakelijke medische zorg, een medische intake en een tuberculosecontrole. Ook kijken opvangmedewerkers of asielzoekers speciale aandacht nodig hebben en er sprake is van signalen van mensenhandel en -smokkel. Zij verblijven in de col tot en met het aanmeldgehoor (COA, z.d.a; IND, 2024a).
Proces-opvanglocatie (pol)	COA	Na het aanmeldgehoor verhuizen de bewoner naar een pol, zoveel mogelijk in de buurt van een IND-kantoor. Hier verblijven zij tijdens de rust- en voorbereidingstijd (RVT) en in de regel ook tijdens de algemene asielprocedure. In tegenstelling tot de col ontvangen bewoners van de pol ook eetgeld (in plaats van eten in natura) en praktische informatie over het wonen in Nederland en azc's (COA, z.d.a).

Azc	COA	Asielzoekers van wie de aanvraag in de verlengde asielprocedure behandeld wordt, verhuizen meestal naar een azc. Ook mensen van wie de asielprocedure is afgerond verhuizen naar een azc. Aan statushouders biedt het COA voorinburgeringsactiviteiten aan. Zij verblijven in een azc totdat zij een woning krijgen toegewezen. Voor afgewezen asielzoekers is de begeleiding gericht op vertrek (COA, z.d.a; IND, 2024b). Na 28 dagen hebben zij geen recht meer op opvang in het azc (COA, z.d.e).
Noodopvang (no)	COA	No's kunnen als tijdelijke opvang worden ingezet wanneer er onvoldoende opvangplaatsen zijn. Het COA beheert deze locaties in samenwerking met gemeenten. De voorzieningen zijn vaak beperkt, met minder privacy en dagbesteding. In de meeste gevallen beschikt de locatie niet over een keuken en verzorgt het COA de maaltijden. Bewoners ontvangen dan geen eetgeld (COA, z.d.c). De no was bedoeld om opvang voor korte duur te realiseren voor bewoners die nog moeten starten met de asielprocedure. Door langdurige tekorten aan opvangplaatsen en woningen verblijven er echter ook asielzoekers in procedure en statushouders (COA, z.d.c; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024).
Crisisnoodopvang (cno)–gemeenten	Gemeenten	Sinds begin 2022 zijn cno's opgezet, vanwege het ernstige tekort aan opvangplaatsen voor asielzoekers in Nederland (Noyon et al., 2024a). Het COA kan haar wettelijke taak dan niet naar behoren uitvoeren. In tegenstelling tot de no exploiteren gemeenten deze locaties met minimale voorzieningen waarbij zij ondersteund worden door de veiligheidsregio. Gemeenten kunnen zelf besluiten om cno's in te zetten, om te voorkomen dat asielzoekers op straat belanden. De maatregel kan enkel ingezet worden wanneer dit een reactie is op (concrete vrees voor) verstoring van de openbare orde in de eigen gemeente (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024).

Tijdelijke gemeentelijke opvang (tgo)	Gemeenten	Tgo's zijn de opvolgers van CNO's. De locaties worden beheerd door gemeenten en sinds 1 juli 2023 gecoördineerd door het COA. Daarvoor lag de coördinatie bij de veiligheidsregio. Het COA heeft een ondersteunende rol. De tgo vormt een tussenstap naar structurele gemeentelijke opvang (COA, z.d.c; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024).
Beschermde opvang (bo)	COA	Indien het vermoeden bestaat dat een amv slachtoffer is of wordt van mensenhandel, wordt diegene opgevangen in de bo (Nijboer & Van Gastel, 2028)
Procesopvang-locatie voor amv (poa)	COA	Alleenstaande kinderen jonger dan 15 of bijzonder kwetsbare alleenstaande kinderen verblijven in een gastgezin. Andere amv's tussen de 15 en 18 jaar oud verblijven tijdens de asielprocedure in een poa (Noyon et al., 2024a).
Kleinschalige wooneenheden/ kleinschalige woongroep (kwe/kwg)	COA	Sinds 2016 wordt onderscheid gemaakt op basis van de uitkomst van de asielprocedure. Amv's van wie de asielaanvraag is ingewilligd, worden door Nidos opgevangen in kwe's of kwg's. De locaties zitten in een woonwijken en kunnen maximaal vier (kwe) en twaalf (kwg) amv's huisvesten. Hier ontvangen amv's begeleiding van Nidos en Jeugdzorg gericht op verdere integratie in Nederland (Nijboer & Van Gastel, 2018).
Kleinschalige woonvoorziening (kwv)	COA	Amv's van wie de asielaanvraag is afgewezen en amv's in de verlengde asielprocedure verblijven in een kwv of regio-opvang van het COA (Noyon et al., 2024a). Per kwv verblijven 16 tot 20 amv's die 24-uurs begeleiding ontvangen. Amv's ouder dan 17,5 jaar kunnen ook in een kwv op een azc worden geplaatst (Nijboer & Van Gastel, 2018).
Perspectief Opvang Nidos (pon)	COA	Amv's die ernstige overlast veroorzaken kunnen door het COA in overleg met NIDOS in een pon worden geplaatst als begeleiders hen niet meer goed kunnen begeleiden. Op de pon werken maximaal 12 amv's onder intensieve begeleiding aan hun gedrag en toekomst binnen Nederland of daarbuiten (COA, z.d.f).

Vrijheids- beperkende locatie (vbl)	COA	Voor uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht meer hebben op opvang in een azc biedt de vbl in Ter Apel onderdak. Een voorwaarde van het verblijf is dat er zicht is op terugkeer binnen 12 weken. Tijdens hun verblijf bereiden zij zich voor op vertrek. Het aantal activiteiten is beperkt (COA, z.d.e; DTenV, z.d.a). Voordat iemand naar de vbl vertrekt, krijgt hij/zij een gebiedsgebod (vrijheidsbeperkende maatregel) opgelegd door DTenV, op grond van artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 (DTenV, z.d.b).
Gezinslocatie	COA	Voor uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen is de gezinslocatie een alternatief voor de vbl. Voorzieningen, activiteitenaanbod en huisregels zijn vergelijkbaar met dat van de vbl. Speciaal voor de kinderen gelden dezelfde voorzieningen als in een regulier azc. Gezinnen worden in de gezinslocatie geplaatst wanneer zij niet binnen 12 weken kunnen vertrekken en geen ander onderdak hebben (COA, z.d.e). Ook bij de gezinslocatie krijgen personen een gebiedsgebod opgelegd (DTenV, z.d.b).
Gesloten gezinsvoorzie- ning (gvv)	DJI	De gvv is een detentiecentrum van DJI. Hier verblijven gezinnen met minderjarige kinderen en amv's die onder dwang moeten vertrekken. Om te voorkomen dat zij zich aan de uitzetting onttrekken zitten zij maximaal veertien dagen in vreemdelingenbewaring. De DJI en het COA bereiden de bewoners gezamenlijk voor op de gedwongen terugkeer (COA, z.d.e).
Intensief begeleidende opvang (ibo)	COA	Personen die onvoldoende in staat zijn om zelfstandig te functioneren in een azc, kunnen tijdelijk worden overgebracht naar de ibo, mits zij hier zelf mee instemmen. Hier zitten bijvoorbeeld bewoners met een laag IQ of psychische en/of psychosociale problematiek. In de ibo krijgen zij specialistische begeleiding en zorg en worden indien nodig doorverwezen naar GGZ-instellingen. Het doel is om hen in maximaal drie maanden terug te laten keren naar een azc (COA, z.d.d).

Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht	DJI	COA-bewoners met een psychiatrische stoornis die onvoldoende geholpen kunnen worden in een azc, kunnen vrijwillig of onvrijwillig (via een inbewaringstelling of rechterlijke machtiging) doorgestuurd worden naar Veldzicht. Veldzicht is een locatie van DJI, een samenwerkingspartner van het COA (COA, z.d.d).
Handhaving- en toezichtlocatie (htl)	COA	Wanneer COA-bewoners in de opvang incidenten veroorzaken, kan het COA maatregelen opleggen. Bij (een opeenstapeling van) ernstige incidenten kan gekozen worden voor de zwaarste maatregel: overplaatsing naar de htl. Binnen deze sobere opvang gelden strikte regels. Tijdens het verblijf geldt een tweemaal dagelijkse meldplicht en moeten bewoners werken aan verbetering van hun gedrag. Bewoners mogen de locatie verlaten, binnen de kaders van een zogeheten vrijheidsbeperkende maatregel. Bewoners kunnen altijd afzien van hun recht op opvang en de htl verlaten. Wanneer zij op een later moment toch weer gebruik willen maken van dit recht, dan zullen zij eerst de maatregel in de htl moeten uitzitten (Noyon et al., 2024a).
Verscherpte toezichtlocatie (vtl)–pilot in Ter Apel en Budel	COA	De vtl maakt deel uit van de procesbeschikbaarheidsaanpak (pba) van het COA tegen overlastgevend gedrag. De vtl is voor bewoners die de COA-huisregels overtreden of bewoners die strafbare feiten plegen binnen of buiten de COA-locatie in Ter Apel of Budel. De bewoners mogen niet op de rest van het COA-terrein komen, maar kunnen wel naar buiten. De bedoeling is om ongeveer twee maanden na de start van de vtl te starten met de tweemaal daagse inhuysregistratie van de pba in Ter Apel en Budel, specifiek voor asielzoekers afkomstig uit zogenoemde kansarme landen (COA, 2025b).

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgene problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het Openbaar Ministerie

Uitstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennepeteelt

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem

Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

Duiding van problematisch jeugdgroepengedrag

Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers

Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

Realiteit of registratie-effect?

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld

Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden

Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen

Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsstraat in Nijmegen

Opschakelen

Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot

Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

Hoog-risico honden, een bijtend probleem?

Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam

Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

Zo ziek als een hond?

Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord

Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

Downloaders van kinderporno;

een literatuuronderzoek

Criminelen achter het stuur

Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Asielzoekers in het gareel?

Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

2020

Afspraak is afspraak?

Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweldtegen werknemers met een publieke taak

Panden met een luchtje

Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan

Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol

Black Box?

Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak

Fietsdiefstal in Nederland

Van fenomeen naar aanpak

Sterk spul

Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland

Voor de verandering

Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland

2021

Werken aan werk

Een evaluatie van penitentiare arbeid

Medische missers

De gevolgen en nasleep van medische incidenten en ervaringen met de ondersteuning van de gedupeerden door het Casemanagement Medische Incidenten

Jeugdproblematiek in Zwolle

Een onderzoek naar de omvang, aard en aanpak

Misdrijven in kinderschoenen

Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken

Van analyse van het netwerk naar aanpak

Taxi

Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche

Monitor leefbaarheid volkstuinen Rotterdam

Van beeld naar suggesties voor de aanpak

Van inzicht naar aanpak

Een onderzoek naar ondermijning in de amateursport in de regio Rotterdam

2022

Grenzeloos!?

Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Fatale politie-incidenten

Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politieoptreden

Beelden van burgers over bejegening door de politie

Een herhalingsonderzoek naar meningen en ervaringen van Rotterdamse burgers inzake bejegening door de politie

Beïnvloed geweld

Evaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)

Do or don't

Kennissynthese ingroeimechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit

Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag

Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie

Misdadige invloed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

Less than lethal weapons voor de Mobiele Eenheid onderzocht

Een onderzoek naar vraag, (nieuw) aanbod en maatschappelijke acceptatie

Het (boven)lokale netwerk in Poelenburg en Peldersveld ontleed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in twee buurten van Zaanstad

2023

Het (boven)lokale netwerk in Paddepoel ontleed

De invloed van criminele netwerken op jongeren in een Groningse wijk

Huurvoertuigen over de grens

Europese lessen met betrekking tot de aanpak van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele doeleinden

Van voetbalrellen leren

Een onderzoek naar modern voetbalgeweld en de tekortkomingen van en kansen voor de aanpak

2024

Van kwetsbaar naar crimineel

Een onderzoek naar de omvang en aard van jeugdcriminaliteit in Almelo

Een scherpe blik op steekwapenproblematiek

Literatuuronderzoek naar het dragen, bezitten en gebruiken van steekwapens door jongeren, hun risicofactoren en motieven, (de effecten van) interventies en kansen voor beleid en aanpak

Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers

Een onderzoek naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

Eindhoven Airport belicht

Veiligheid, (transit)criminaliteit en de aanpak van ondermijning

2025

GuG - Groeten uit Glanerbrug

Over de aard en omvang van en de omgang met overlast en (jeugd)criminaliteit in een wijk van Enschede-Oost

Aanhoudend dienstbaar

Onderzoek naar sturing en inzet van Ondersteuningsgroepen en Aanhoudings- en Ondersteuningsteams voor de politietaak

Wat hen beweegt

Onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

Dit rapport *Wat hen beweegt* draait om de zoektocht naar factoren die aanleiding geven tot overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners. De bestaande kennis over dit overlastgevende en criminele gedrag richt zich tot op heden vooral op de omvang en de aard van de criminaliteit waar zij bij betrokken zijn. Maar waarom maken sommige COA-bewoners die hun toekomst in Nederland zien, zich schuldig aan overlast en waarom plegen zij strafbare feiten? *Wat hen beweegt* biedt antwoorden op deze vraag door op basis van diverse onderzoeksactiviteiten in te gaan op deze factoren. Dit gebeurt op drie niveaus: (1) het landelijke niveau van het Nederlandse asiel- en opvangsysteem, (2) het lokale niveau van de specifieke COA-opvanglocatie en (3) het individuele niveau van de COA-bewoner. Daarnaast besteden de onderzoekers aandacht aan de bestaande aanpak van overlast en criminaliteit en dragen zij mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor aan.

Het onderzoek resulteert in een brede waaier aan verklaringen voor overlastgevend en crimineel gedrag. De onderzoekers besteden daarbij aandacht aan uiteenlopende thema's, zoals de grootte en het structurele karakter van de opvang. Zij pleiten op grond van de onderzoeksbevindingen voor een gedifferentieerde aanpak die rekening houdt met de uiteenlopende verklarende factoren van overlast en criminaliteit.

Bureau **Beke**



ISBN 978-94-92255-70-9



9 789492 255709 >

bureaubeke.nl