

Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties

Een duiding van COA- en politiecijfers
over de periode 2018-2019



Peter Kruise
Paul Gruter

In opdracht van

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Omslag

Beeld: Joel Filipe (<https://unsplash.com/images/stock>)

ISBN

978-94-91534-21-8

Titel

Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties

Ondertitel

Een duiding van COA- en politiecijsers over de periode 2018-2019

Auteurs

Peter Kruize en Paul Gruter

©2022 Bureau Ateno. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Bureau Ateno.

Vooraf

Terwijl we de laatste hand leggen aan deze rapportage waarin we duiding hebben gegeven aan de incident- en criminaliteitscijfers in en rond COA-locaties in de jaren 2018/2019, zien we in de mediaberichtgeving dat ‘situaties’ rond asielzoekers op velerlei wijzen actueel zijn. Hoewel die actualiteit niet geldt voor het hier voorliggend rapport, hopen we dat de resultaten van onze duiding desondanks een bijdrage kunnen leveren aan de inzichten die nodig zijn voor het voeren van een evenwichtig asielbeleid.

Voor het tot stand komen van deze rapportage hebben we een prettige samenwerking gehad met tal van vertegenwoordigers van uitvoerende instanties die betrokken zijn bij het asielbeleid, te weten het COA, de IND, de Nationale Politie en Vluchtelingenwerk Nederland. Daarnaast hebben we op een aangename manier mogen communiceren met vertegenwoordigers van het Directoraat-Generaal Migratie van het ministerie van JenV. Graag danken we alle personen van deze organisaties voor de door hen verstrekte informatie.

En uiteraard past hier ook onze dank aan de voorzitter en leden van begeleidingscommissie (zie Bijlage 1 voor de samenstelling) voor hun inhoudelijke suggesties tijdens de opeenvolgende fases van het onderzoek. Met hun kritische, maar opbouwende commentaren op de conceptversie van deze rapportage hebben we graag ons voordeel gedaan.

Amsterdam,
27 januari 2022

Peter Kruize
Paul Gruter

Inhoud

VOORAF	3
GEBRUIKTE AFKORTINGEN/BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN	6
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	13
1.1 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	14
1.2 METHODEN VAN ONDERZOEK.....	16
1.3 DATABESTANDEN	17
1.3.1 COA-locaties, COA-populatie, incidenten en maatregelen	17
1.3.2 Vergelijking data Incidentenoverzicht 2019 en duidingsonderzoek	19
1.3.3 Datakwaliteit van de incidentenregistratie	19
1.3.4 Geregistreerde misdrijven en afdoening	21
1.3.5 Datakwaliteit van de misdrijvenregistratie.....	22
1.4 LEESWIJZER.....	23
2. OPVANG VAN ASIELZOEKERS IN VOGELVLUCHT	25
2.1 COA-LOCATIE-BEWONERS	25
2.2 KENMERKEN VAN COA-BEWONERS	28
2.2.1 Sekse, leeftijd, groepsgrootte en AMV'ers	29
2.2.2 Nationaliteit en veilige landen.....	31
2.2.3 Startjaar opvang.....	32
2.3 ASIELPROCEDURE EN OPVANGVORMEN	33
2.4 OVERZICHT VAN DE COA-LOCATIES	42
2.5 REGIME ROND MAATREGELEN	44
2.6 OPVALLENDE VERANDERINGEN.....	46
3. COA-INCIDENTEN	47
3.1 DOELGROEP VAN HET INCIDENTENOVERZICHT 2019	47
3.2 RESULTATEN INCIDENTENOVERZICHT 2019	48
3.3 NADERE ANALYSE VAN GEREgistreERDE INCIDENTEN PER COA-LOCATIE	50

3.3.1 Suïcidedreigingen en zelfbeschadigingen	53
3.3.2 Geweld en agressie.....	54
3.3.3 Overtreden van de huisregels	54
3.3.4 Locaties nader bekeken	55
3.4 PROFIEL VAN BETROKKENEN	58
3.5 OPGELEGDE MAATREGELEN	64
3.6 OPVALLENDE VERANDERINGEN.....	67
4. MISDRIJVEN	68
4.1 DOELGROEP VAN HET INCIDENTENOVERZICHT 2019	69
4.2 RESULTATEN INCIDENTENOVERZICHT 2019	70
4.3 COA-LOCATIE ALS PLAATS DELICT	72
4.3.1 Type misdrijf geregistreerd op een COA-locatie	73
4.3.2 COA-locaties waar geregistreerde misdrijven zijn gepleegd.....	73
4.3.3 Afdoening van geregistreerde feiten op COA-locaties	75
4.3.4 Profiel van verdachte en slachtoffer van misdrijven op een COA-locatie.....	76
4.4 PLAATS DELICT BUITEN COA-LOCATIES	79
4.4.1 Type misdrijf geregistreerd buiten COA-locaties	80
4.5.2 Pleegplaats van buiten COA-locaties geregistreerde misdrijven	81
4.4.3 Afdoening van geregistreerde feiten buiten COA-locaties	85
4.4.4 Profiel van verdachten van misdrijven buiten een COA-locatie.....	86
4.5 OPVALLENDE VERANDERINGEN.....	90
5. CONCLUSIES	91
5.1 KWALITEIT VAN DE DATA.....	91
5.2 BESCHRIJVING KENMERKEN ASIELZOEKERS EN COA-LOCATIES	91
5.3 ANALYSE VAN INCIDENTEN OP COA-LOCATIES	94
5.4 ANALYSE VAN CRIMINALITEIT.....	97
5.5 DUIDING VAN STIJGING VAN INCIDENTEN EN MISDRIJVEN	102
SUMMARY	103
GERAADPLEEGDE BRONNEN	109
BIJLAGE 1 BEGELEIDINGSCOMMISSIE.....	112

Gebruikte Afkortingen/begripsomschrijvingen

AA-procedure	Algemene Asielprocedure
AC	Aanmeldcentrum
AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenzaken, Identificatie en Mensenhandel
AVO	Aanvullende Opvang
AZC	Asielzoekerscentrum
BO/B8	Beschermde Opvang AMV
BVH	Basisvoorziening Handhaving (politiesysteem)
CBS	Centraal Bureau Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COL	Centrale Ontvangstlocatie
DRM	Directie Regie Migratieketen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EBTL	Extra begeleiding en toezichtlocatie
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens
GLO	Gezinslocatie
GTPA	Geweld tegen politieambtenaren
GVA	Gemeentelijk versnellingselement
HALT	Het Alternatief. Kortlopende interventie bij jeugdcriminaliteit.
HTL	Handhaving en Toezichtslocatie
IBO	Intensief Begeleidende Opvang
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KWV	Kleine Woonvoorziening
LKO	Lokaal Ketenoverleg
MOB	Met onbekende bestemming (vertrokken)
Nidos	Voogdijinstelling voor alleenstaande minderjarige asielzoekers.
OWG	Opvang en Wonen in Gezinsverband
POA	Proces Opvanglocatie AMV
POL	Proces Opvanglocatie
PON	Perspectief Opvang Nidos
REO	Regio-opvang
ROV	Reglement Onthouding Verstrekkings
RVK	Rapportage Vreemdelingenketen
Rvt	Rust en voorbereidingstermijn
TK	Tweede Kamer
T(OM)-zitting	Transactie Openbaar Ministerie. Zitting met OvJ voor lichte strafbare feiten.
VA	Verlengde Asielprocedure
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VPT	Veilige Publieke Taak

Samenvatting

De directe aanleiding voor het hier gepresenteerde onderzoek wordt gevormd door de inhoudelijke bevindingen zoals beschreven in het [Incidentenoverzicht 2019](#), samengesteld door de Directie Regie Migratieketen (DRM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid in coproductie met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en in samenwerking met de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak. Hierin zijn de cijfers opgenomen over incidenten op COA-locaties en misdrijven waarvan asielzoekers zijn verdacht. Uit dit overzicht blijkt onder meer dat het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties in 2019 met 30 procent is gestegen ten opzichte van 2018. Deze stijging doet zich het sterkst voor bij het overtreden van de COA-huisregels (met 39 procent). En ook voor de categorie verbale agressie en geweld is er in 2019 een aanzienlijke stijging van 32 procent. De misdrijven die bij de politie zijn geregistreerd waarbij asielzoekers als verdachte zijn aangemerkt, blijken in 2019 eveneens te zijn gestegen (met 27 procent) ten opzichte van het jaar ervoor. De stijging geldt vooral de registraties van diefstallen zonder geweld. Verder valt in de politiecijfers op dat 59 procent van de verdachten afkomstig is uit een veilig land; in 2018 is dit 56 procent. Deze stijging van zowel het aantal incidenten op COA-locaties als het aantal misdrijven waarvan asielzoekers worden verdacht, roept vragen op over de achterliggende oorzaken en de meer specifieke kenmerken van de doelgroep. Hierop heeft de staatssecretaris het WODC gevraagd nader onderzoek te (laten) doen. Het onderhavige rapport is het resultaat van dit verzoek.

De centrale vraag die met dit onderzoek wordt beantwoord, luidt als volgt:

Hoe kan de stijging in de periode 2018-2019 van het aantal incidenten op COA-locaties en de van misdrijven verdachte personen die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie verbleven worden geduid?

Voor het beantwoorden van deze vraag is een analyse gemaakt van de incidenten op COA-locaties en van de criminaliteit waarvan COA-bewoners zijn verdacht. Hierbij is ook ingezoomd op kwaliteit van de geregistreerde data. Tevens zijn de kenmerken van de asielzoekers en COA-locaties beschreven. Voor het onderzoek waarbij het *Incidentenoverzicht 2019* het uitgangspunt vormt, zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt, namelijk: deskresearch, bestandsanalyse en een interviewronde. De databestanden zoals gebruikt voor het maken van het *Incidentenoverzicht 2019* zijn opnieuw samengesteld, en waar mogelijk aangevuld met relevante extra variabelen. De bestanden zijn vervolgens diepgaander geanalyseerd dan voor het *Incidentenoverzicht 2019* het geval is geweest. Tevens zijn er aanvullende bestanden opgevraagd bij het COA en het ministerie van JenV. Bij de analyse van incidenten op COA-locaties zijn de resultaten gerelateerd aan de bewoners van COA-locaties op 30 juni in het peiljaar (dwarsdoorsnede). Bij de analyse van verdachten van misdrijven is gewerkt met de gehele populatie uit het peiljaar omdat het om verdachten gaat die op *enig moment* in het peiljaar op een COA-locatie hebben gewoond. Er zijn

interviews gehouden met vertegenwoordigers van partijen die betrokken zijn bij de asielprocedure, de huisvesting van asielzoekers en de registratie van incidenten op COA-locatie en misdrijven waarbij asielzoekers als verdachte zijn aangemerkt. De beantwoording van de centrale vraag verloopt langs de lijnen van vier thema's: (1) kwaliteit van de data, (2) beschrijving van de kenmerken van asielzoekers en COA-locaties, (3) analyse van incidenten op COA-locaties en (4) analyse van criminaliteit door bewoners van COA-locaties.

Ad 1 Kwaliteit van de data

De kans dat een incident wordt geregistreerd, hangt samen met de opvangvorm. Op locaties waar permanent COA-personeel aanwezig is – zoals op AMV-locaties, EBTL's en IBO – is de registratiekans (veel) groter. Onderzoek van het COA zelf laat zien dat het personeel van mening is dat lichte vergrijpen – zoals het roken op plekken waar dit niet is toegestaan – minder vaak worden vastgelegd in de incidentenregistratie dan zwaardere zaken, zoals geweldsincidenten. Op de vraag hoe de politie heeft vastgesteld dat een persoon die als verdachte van een misdrijf is geregistreerd op enig moment in de periode 2018-2019 als asielzoeker op een COA-locatie verblijft, is het volgende antwoord gevonden: het COA heeft een lijst met vreemdelingennummers aan de politie geleverd van alle asielzoekers die in het peiljaar op een COA-locatie verblijven. De politie heeft aan de hand van het vreemdelingennummer gezocht of deze persoon in BVH is geregistreerd als verdachte van een misdrijf. Hierbij is de datum van kennisname leidend om te bepalen of het misdrijf binnen het peiljaar valt.

Ad 2 Kenmerken asielzoekers en kenmerken COA-locaties

Voor het vaststellen van de kenmerken van de asielzoekers die in de periode 2018-2019 op COA-locaties verblijven, is in kaart gebracht wie er op 30 juni 2018 en 2019 op een COA-locatie verblijft. Het gaat daarbij om asielzoekers die een eerste of herhaalde aanvraag hebben ingediend, nareizigers, zij-instromers en asielzoekers in het kader van hervestiging. De grootste groep bestaat uit personen die een eerste aanvraag hebben ingediend. Deze groep is in 2019 aanmerkelijk groter (65 procent) dan in 2018 (45 procent).

De IND kent drie sporen waarlangs de behandeling van de eerste asielaanvraag wordt afgedaan. Spoor 1 betreft asielzoekers die onder de Dublinverordening vallen. Zowel in 2018 als in 2019 valt ongeveer 20 procent van de asielzoekers binnen dit spoor. Spoor 2 betreft asielzoekers uit veilige landen. Zij staan voor 4 procent van de COA-populatie. De overige asielzoekers vallen in spoor 4, de reguliere asielzoekers.

In 2018 bestaat de COA-bewonerspopulatie voor 59 procent uit mannen; in 2019 is dit 62 procent. In 2019 is het aandeel alleenstaande mannen toegenomen in vergelijking met 2018 (van 30 naar 36 procent). Het gaat dan vooral om mannen in de leeftijd van 18-29 jaar. In 2018 heeft 3,3 procent van de bewoners van een COA-locatie het predicaat alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV'er); in 2019 is dit 2,4 procent. Zowel in 2018 als in 2019 komt 9 procent van de asielzoekers uit een veilig land. Het gaat onder meer om: Algerije, Armenië, Georgië, Macedonië, Marokko, Oekraïne, Servië en Tunesië. Deze landen staan gezamenlijk voor ongeveer 80 procent van de asielzoekers uit veilige landen. Het overgrote deel van de asielzoekers dat op een

COA-locatie woont, komt uit een land dat als niet-veilig is gecategoriseerd. Het gaat vooral om asielzoekers uit Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Syrië en Turkije. Deze landen staan voor ongeveer twee derde van de asielzoekers uit niet-veilige landen.

Het COA beschikt in de periode 2018/19 over verschillende opvangvormen; deze hangen enerzijds samen met de asielprocedure en anderzijds met specifieke kenmerken van de asielzoekers. Alle asielzoekers (minus AMV'ers) komen binnen bij een Centrale Ontvangstlocatie (COL) in Ter Apel of Budel. Na hooguit tien dagen komen de asielzoekers op een Proces Opvanglocatie (POL). In deze fase wordt de asielaanvraag beoordeeld. Na de procesfase verhuist de asielzoeker naar een Asielzoekerscentrum (AZC) of de Aanvullende Opvang (AVO) in Maastricht. Dit geldt zowel voor asielzoekers die een vergunning hebben gekregen (statushouders), als ook voor degenen die een negatieve beschikking hebben ontvangen en voor asielzoekers die een Verlengde Asielprocedure (VA) doorlopen. In het laatste geval heeft de IND meer tijd nodig om tot een finaal oordeel te komen. Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen, krijgen vroeg of laat een woning aangeboden. Zij die geen vergunning hebben gekregen, moeten terugkeren naar het land van herkomst. Als terugkeer vanuit het AZC niet mogelijk blijkt, dan kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) worden ondergebracht. Na twaalf weken kan het verblijf in een VBL worden verlengd als er zicht is op het moment van terugkeer. Zo niet, dan wordt de opvang beëindigd. Dit geldt echter niet voor gezinnen met minderjarige kinderen; zij krijgen onderdak in een op vertrek gerichte Gezinslocatie (GLO).

Er zijn twee speciale opvangvormen in 2018/19. De eerste betreft de Extra Begeleiding en Toezichtlocatie (EBTL). Hier worden asielzoekers ondergebracht die ernstige overlast hebben veroorzaakt op een reguliere COA-locatie. Het verblijf duurt maximaal drie maanden. Minderjarigen, eenoudergezinnen en asielzoekers met (ernstige) psychische of psychiatrische problemen worden niet in een EBTL ondergebracht. Deze laatste groep van asielzoekers kan worden geplaatst op een speciale afdeling voor Intensief Begeleidende Opvang (IBO) van het AZC Schalkhaar.

In 2019 verblijven gemiddeld ruim 4.500 bewoners meer op een COA-locatie dan in 2018 (toename van 24 procent). Dit wordt veroorzaakt door asielzoekers die op een proceslocatie verblijven als gevolg van achterstanden bij de IND waardoor een beslissing over de status van de asielaanvragers lang(er) op zich laat wachten. Tegelijkertijd is het aantal bewoners van een AZC nauwelijks afgenomen, omdat er onvoldoende woningen beschikbaar zijn. Met andere woorden: de doorstroom door het systeem verloopt in 2019 minder snel dan in 2018 en daardoor verblijven er gemiddeld meer mensen op een COA-locatie.

AMV'ers melden zich ook in Ter Apel. Zij krijgen door de rechter een voogd van de stichting Nidos toegewezen. AMV'ers in de leeftijd van 15 t/m 17 jaar verblijven tijdens de asielbeoordeling in een Proceslocatie voor AMV's (POA). Ook 13- en 14-jarige AMV'ers verblijven hier zolang Nidos nog geen opvanggezin voor hen heeft gevonden. Kwetsbare kinderen boven de 15 jaar en kinderen met een statusperspectief worden als ze dat willen waar mogelijk in opvanggezinnen geplaatst.

Ad 3 Analyse van incidenten op COA-locaties

In 2018 zijn er 13.088 incidenten geregistreerd op COA-locaties. In 2019 is dit aantal met 31 procent gestegen tot 17.145. De gemiddelde bezetting is echter ook toegenomen van gemiddeld 19.458 bewoners in 2018 naar 23.972 in 2019. Daarmee is de reële stijging (rekening houdend met de toegenomen bezetting) aanzienlijk kleiner, namelijk 6 procent.

Wij onderscheiden drie hoofdvormen van incidenten: ‘naar binnen gericht geweld’ (suïcidedreiging en zelfbeschadiging), ‘naar buiten gericht geweld’ (non-verbale, verbale en fysieke agressie) en ‘het overtreden van huisregels’. De meeste incidenten hebben betrekking op het ‘overtreden van de huisregels’. Er zijn iets meer van dit type incidenten per bewoner geregistreerd in 2019 ten opzichte van 2018 (0,38 incidenten in 2018 tegen 0,43 incidenten in 2019). De stijging van 6 procent van het aantal incidenten op COA-locaties komt geheel voor rekening van het overtreden van huisregels.

- Jongvolwassenen, twintigers en alleenstaande minderjarigen zijn vaker bij incidenten betrokken.
- Bepaalde nationaliteiten zijn relatief vaak betrokken bij incidenten. Dit geldt voor zowel herkomstlanden die als veilig (Algerije, Marokko, Tunesië) als niet-veilig (Gambia en Libië) gelden.
- Asielzoekers uit veilige landen zijn relatief vaker bij incidenten betrokken dan asielzoekers uit niet-veilige landen.
- Asielzoekers die bij incidenten zijn betrokken, hebben in 2018 gemiddeld 2,5 incidenten op hun naam staan; in 2019 is dit gemiddelde 2,6. AMV’ers uit veilige landen zijn gemiddeld bij meer incidenten betrokken, namelijk 7,3 in 2018 en 10,0 in 2019. Overigens is een aantal asielzoekers die als AMV te boek staan niet meer minderjarig in 2018/19.
- Asielzoekers die een eerste asielaanvraag hebben ingediend, zijn vaker bij incidenten betrokken dan asielzoekers die op een andere manier zijn ingestroomd.
- Asielzoekers die spoor 1 (Dublinclaimanten) of 2 (Veiligelanders) lopen, zijn vaker bij een incident betrokken.

Deze resultaten gezamenlijk wijzen in dezelfde richting, namelijk dat asielzoekers uit Noord-Afrikaanse landen en dan vooral AMV’ers uit deze landen frequenter bij incidenten zijn betrokken.

Er blijkt een zeer sterke samenhang te bestaan tussen de opvangvorm en het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties. Binnen de twee speciale opvangvormen – EBTL en IBO – worden gerelateerd aan de bezettingsgraad veruit de meeste incidenten geregistreerd. Het is gezien de behoefte waarin deze speciale opvangvormen voorzien – het opvangen van overlastgevers (EBTL) en geesteszieken (IBO) – niet verrassend dat deze bewoners vaak de regels overtreden. Door de intensievere begeleiding op deze locaties is er bovendien een grotere ontdekkingskans. Naar verluidt worden de regelovertreedingen er ook consequent(er) geregistreerd.

Op locaties waar AMV'ers verblijven, worden ook relatief meer incidenten geregistreerd waarbij het vooral gaat om naar buiten gericht geweld en het overtreden van de huisregels. Dit gegeven hangt vermoedelijk enerzijds samen met de (puber)leeftijd van deze doelgroep en anderzijds met de intensievere begeleiding (hetgeen net als bij de groep hierboven inhoudt dat er een grotere kans is op ontdekking van de regelovertreiding). De reële stijging van het aantal geregistreerde incidenten (6 procent) komt geheel voor rekening van AMV'ers.

Ook binnen de reguliere opvang verschilt het aantal geregistreerde incidenten per opvangvorm. Met de overgang van de COL (intake) naar de POL (beoordeling) neemt het aantal incidenten af, terwijl dit weer iets toeneemt in het AZC. Het is slechts gissen naar verklaringen, maar wellicht zorgt de beoordelingsfase ervoor dat de meeste asielzoekers zich meer aan de regels houden. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat degenen die vrijwel kansloos zijn om een verblijfstitel te verkrijgen (Dublinclaimanten en veiligelanders) slechts kort op een procesopvanglocatie verblijven. Degenen die geen verblijfstitel hebben gekregen en daardoor in een VBL verblijven zijn vaker dan gemiddeld voor een incident geregistreerd. Deze incidenten komen voor een groot deel voor rekening van veiligelanders.

Ad 4 Analyse van criminaliteit waar bewoners van COA-locaties van zijn verdacht

Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen misdrijven die *op* of juist *buiten* een COA-locatie zijn gepleegd. Het merendeel van de misdrijven is geregistreerd buiten een COA-locatie. De stijging in 2019 ten opzichte van 2018 komt voor rekening van de misdrijven die buiten de COA-locaties zijn gepleegd. Verhoudingsgewijs gaat het op COA-locaties vooral om geweldsmisdrijven. Buiten de COA-locaties betreft het met name vermogensmisdrijven. In absolute aantallen zijn er in 2019 ten opzichte van 2018 1.072 misdrijven meer geregistreerd; een groot deel in de vorm van winkeldiefstallen (403) en overige diefstallen (424). De reële stijging (gerelateerd aan de bezetting) is minder groot (23 procent), want het aantal personen dat tijdens het peiljaar op enig moment op een COA-locatie verblijft, is gestegen van 53.236 naar 54.926 personen. Bij de misdrijven die op een COA-locatie zijn gepleegd, is het echter zuiverder het aantal misdrijven te spiegelen aan de *gemiddelde* bezetting; dan is er sprake van een daling van 3,6 misdrijven per 100 bewoners in 2018 naar 3,0 misdrijven in 2019.

Kenmerken van verdachten

Het beeld dat naar voren komt bij verdachten van misdrijven, is deels vergelijkbaar met dat van degenen die bij incidenten op COA-locaties zijn betrokken. Het betreft vrijwel uitsluitend mannen. AMV'ers staan voor 4 procent van de populatie (zowel in 2018 als in 2019), maar zij hebben een veel groter aandeel in de verdachtenpopulatie. Op COA-locaties staan zij voor 22 procent van alle verdachten. Buiten COA-locaties ligt dit aandeel op 14 procent. Ook hier gelden voor beide jaren (2018 en 2019) dezelfde percentages. Veiligelanders (met name afkomstig uit Algerije en Marokko) zijn sterk oververtegenwoordigd onder de verdachten. In 2018 staan zij voor 12 procent van de populatie, maar hun aandeel bij de verdachten is (op COA-locatie) 48 procent en erbuiten (59 procent) is fors hoger. In 2019 is het verdachtenaandeel van veiligelanders nog

groter: 13 procent van de populatie, 52 procent op COA-locaties en 63 procent buiten COA-locaties.

Vormen van criminaliteit

AMV'ers uit veilige landen zijn in 2019 sterker vertegenwoordigd dan in 2018; dit geldt vooral voor vermogensmisdrijven. Tevens blijkt dat veiligelanders – zowel AMV'ers als overige asielzoekers – verhoudingsgewijs vaker betrokken zijn bij vermogensmisdrijven en winkeldiefstallen dan bij agressieve misdrijven. Maar ook bij agressieve misdrijven zijn asielzoekers uit veilige landen oververtegenwoordigd, gemeten naar hun aandeel in de onderzoekspopulatie.

Pleegplaats

Het aantal misdrijven gepleegd op een COA-locatie is gerelateerd aan de gemiddelde bezetting van locatie(s) binnen een gemeente. Er zijn verschillen per gemeente, maar het gaat om relatief kleine aantallen. Wel is het zo dat de bewoners van speciale opvangvormen, zoals de EBTL, vermoedelijk voor meer geregistreerde misdrijven zorgen. Binnen de gemeenten Amsterdam en Hoogeveen waar de EBTL's zijn ondergebracht in 2018/19, worden relatief veel misdrijven geregistreerd. Misdrijven die buiten een COA-locatie zijn gepleegd, zijn overwegend gepleegd in gemeenten waar een of meerdere COA-locaties zijn gevestigd (72 procent in 2018 en 69 procent in 2019).

Aandeel en kenmerken veelplegers

Het aandeel veelplegers (personen die van tenminste tien feiten zijn in het tijdsbestek van vijf jaar) is in 2019 toegenomen ten opzichte van 2018 (van 2,4 naar 3,7 procent van de verdachten). Het gaat daarbij verhoudingswijs vaak om jonge alleenstaande mannen uit (veilige) Noord-Afrikaanse landen. Deze asielzoekers maken feitelijk geen kans op een verblijfstatus. Ze wonen daarom in de regel slechts relatief korte tijd op een COA-locatie.

Tot slot: duiding van stijging van het aantal incidenten en misdrijven

De analyse laat zien dat de stijging van het aantal geregistreerde incidenten voor het grootste deel kan worden verklaard uit het feit dat er in 2019 gemiddeld meer asielzoekers op een COA-locatie verblijven dan in 2018. De hogere bezettingsgraad op COA-locaties kan enerzijds worden verklaard door de vertraagde beoordelingen van de asielaanvraag door IND-medewerkers (minder personeel en complexere aanvragen) en anderzijds door het minder snel uitstromen van statushouders naar gemeenten (door een tekort aan beschikbare woningen). Er is geen sprake van een gestegen instroom van asielzoekers in 2019 in vergelijking met 2018. De geringe stijging die na correctie voor de bezettingsgraad overblijft, komt voor rekening van AMV'ers – met name uit (veilige) Noord-Afrikaanse landen – en betreft het overtreden van de COA-huisregels.

De stijging van het aantal misdrijven in het peiljaar 2019 voor asielzoekers die op enig moment op een COA-locatie hebben gewoond, heeft voor een groot deel betrekking op winkel- en overige diefstallen. Deze toename heeft betrekking op misdrijven die buiten COA-locaties worden gepleegd. Een belangrijk deel van deze stijging moet worden toegeschreven aan (veelplegende) asielzoekers uit Algerije en Marokko (jonge, alleenstaande mannen).

1. Inleiding

Tot en met 2018 zijn cijfers over incidenten op COA-locaties en misdrijven waarvan asielzoekers zijn verdacht opgenomen in de jaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen. In de rapportage van 2018 is een top-10 van meest voorkomende misdrijven opgenomen. Deze Top-10 omvat 3.600 van de 4.600 geregistreerde misdrijven. De overige misdrijven (1.000 in totaal), zijn niet verder gespecificeerd. In de top-10 staan relatief lichte misdrijven, terwijl de zwaardere misdrijven onder de categorie Overige vallen. Dit leidde tot veel kritische vragen en uiteindelijk het [aftreden](#) van staatssecretaris Halbers van Asielzaken.

Voor het jaar 2019 is het incidentenoverzicht aanzienlijk uitgebreid en als een zelfstandige publicatie gepresenteerd,¹ onder de titel *Incidentenoverzicht 2019*. Dit rapport is een uitgave van de Directie Regie Migratieketen (DRM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid in coproductie met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en in samenwerking met de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak. Omdat het rapport aanzienlijk uitgebreider is dan de rapportage over 2018 en omdat de doelgroep – dat wil zeggen de onderzoekspopulatie – anders is vastgesteld dan voorheen², is besloten om ook nieuwe rapportages over de bestaande cijfers voor 2018 te genereren, zodat 2019 kan worden vergeleken met 2018. Het Incidentenoverzicht 2019 heeft dus feitelijk betrekking op cijfers uit 2018 en 2019.

In de aanbiedingsbrief van de rapportage over 2019 ([TK 2019-2020, 19637, nr. 2604](#)) worden de inhoudelijke bevindingen als volgt verwoord (p. 3):

Uit het incidentenoverzicht blijkt dat het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties in 2019 met 30 procent is gestegen ten opzichte van 2018 naar in totaal 17.487. Deze stijging deed zich het sterkst voor bij het overtreden van de COA-huisregels. Hier was in 2019 sprake van een stijging van 39 procent naar 10.366. Ook voor de categorie verbale agressie en geweld is in 2019 een relatief sterke stijging van 32 procent te zien naar 2.833.

In lijn met de stijging van de COA-incidenten komt uit de cijfers van de politie naar voren dat er in 2019 27 procent meer misdrijven zijn geregistreerd dan in 2018. Het gaat hierbij om 4.999 registraties van misdrijven waarbij een vreemdeling die op enig moment in het rapportagejaar op een COA-locatie verbleef in de rol van verdachte voorkwam. Opvallend is dat het aantal registraties van diefstallen zonder geweld aanzienlijk is gestegen. Het aantal registraties van zakkenrollerij is in 2019 bijvoorbeeld met 50 procent gestegen naar 322,

¹ Het Incidentenoverzicht 2020 is gelijktijdig met De Staat van Migratie 2021 verschenen en als [één pakket](#) aan de voorzitter van de Tweede Kamer verstuurd.

² In de Kamerbrief (TK 2019-2020, 19637, nr. 2604) van staatssecretaris Broekers-Knol is opgesomd welke veranderingen zijn doorgevoerd en op welke wijze de doelgroep is vastgesteld (p. 1-2).

winkeldiefstal is met 24 procent gestegen naar 2.102 en heling is met 66 procent gestegen naar 120.

Verder valt in de cijfers van de politie op dat 59 procent van de groep unieke vreemdelingen die door de politie van een misdrijf werden verdacht afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Dit komt overeen met het beeld voor 2018, waarvoor dit percentage 56 procent bedraagt.

In de aanbiedingsbrief wordt tevens gesteld dat de stijging van zowel de incidenten op COA-locaties als de stijging van de criminaliteit waarvan asielzoekers worden verdacht, vragen oproepen over de achterliggende oorzaken van de incidenten en criminaliteit en de meer specifieke kenmerken van de doelgroep. De staatssecretaris heeft het WODC gevraagd om hier nader onderzoek naar te (laten) doen. Het onderhavige rapport is het resultaat van dit verzoek.

In dit inleidende hoofdstuk komen achtereenvolgens aan bod: de probleemstelling en onderzoeksvragen, de methoden van onderzoek en de gebruikte databronnen. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer voor de overige hoofdstukken.

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals uit onderstaande probleemstelling blijkt, is het verzoek van de staatssecretaris uitgemond in de vraag hoe de stijging van incidenten en misdrijven in 2019 ten opzichte van 2018 kan worden geduid. Hiermee gaat dit onderzoek niet in op de meer fundamentele kritiek die in een [review](#) van het Incidentenoverzicht is geuit door het WODC (april 2020).³ Hierin wordt onder andere gesteld dat het beleidsdoel van het Incidentenoverzicht onduidelijk is en dat het interessanter zou zijn te onderzoeken in hoeverre criminaliteit onder asielzoekers afwijkt van de totale Nederlandse bevolking of specifieke bevolkingsgroepen binnen ons land. Ook zet het WODC vraagtekens bij het presenteren in één rapport van zowel incidenten op COA-locaties als misdrijven waarvan asielzoekers zijn verdacht. Dit, omdat het om verschillende zaken gaat. Er is afgesproken dat het WODC in 2022 de rapportage van incidenten en/of misdrijven overneemt. Het onderzoek waarvan hier de resultaten worden gepresenteerd, staat daar los van.

Probleemstelling

Hoe kan de stijging in de periode 2018-2019 van het aantal incidenten op COA-locaties en de van misdrijven verdachte personen die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie verbleven worden geduid?

³ Er is ook een [reactie op deze review](#) gepubliceerd.

Onderzoeksvragen

Kwaliteit van de data

1. Wat is bekend over de kwaliteit van de data die ten grondslag liggen aan het incidenten-overzicht? In welke mate worden incidenten geregistreerd? En in welke mate wordt er ook correct geregistreerd?
2. Op welke wijze heeft de politie vastgesteld dat een persoon die als verdachte van een misdrijf is geregistreerd op enig moment in de periode 2018-2019 als asielzoeker op een COA-locatie verbleef?

Beschrijving kenmerken asielzoekers en COA-locaties

3. Wat zijn de kenmerken van de asielzoekers die in de periode 2018-2019 in COA-locaties verblijven?
4. Welke kenmerken hebben de COA-locaties in de periode 2018-2019?

Analyse van incidenten op COA-locaties

5. Wat is de reële stijging van het aantal incidenten, uitgesplitst naar incidenttype, op COA-locaties in de periode 2018-2019 indien rekening wordt gehouden met de gestegen gemiddelde bezettingsgraad van de COA-locaties?
6. Op welke kenmerken verschillen asielzoekers (uit vraag 3) in COA-locaties met relatief veel incidenten met die van COA-locaties met relatief weinig incidenten? Om welke verschillen gaat het?
7. Verschillen de kenmerken van COA-locaties (uit vraag 4) met relatief veel incidenten van de kenmerken van COA-locaties met relatief weinig incidenten? Om welke verschillen gaat het?
8. In welke mate hangt de combinatie van kenmerken van de asielzoekers en de COA-locatie samen met het geregistreerde aantal en de aard van de incidenten op de COA-locatie? Welke combinatie van kenmerken is te verbinden aan het optreden van de diverse incidenten?

Analyse van criminaliteit waar bewoners van COA-locaties van zijn verdacht

9. Wat is de reële stijging van het aantal misdrijven, uitgesplitst naar criminaliteitsvorm, waarbij asielzoekers die op enig moment in de periode 2018-2019 op een COA-locatie verbleven als verdachte zijn aangemerkt?
10. Wat zijn de kenmerken van de asielzoekers die in de periode 2018-2019 op enig moment gehuisvest zijn op een COA-locatie die in dezelfde periode door de politie zijn geregistreerd als verdachte van een misdrijf? Om welke vormen van criminaliteit gaat het daarbij? Waar worden de misdrijven gepleegd? In welke mate gaat het bij de van criminaliteit verdachte asielzoekers om veelplegers (waarvoor geldt dat er in de periode 2018-2019 minimaal tien keer een proces-verbaal is opgemaakt)? Wat zijn de kenmerken van deze veelplegers?

11. In welke mate gaat het bij de asielzoekers die bij incidenten zijn geregistreerd op COA-locaties in de periode 2018-2019 om dezelfde personen die in dezelfde periode verdacht zijn (geweest) van misdrijven? Welke kenmerken hebben deze personen?

1.2 Methoden van onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt, te weten: deskresearch, bestandsanalyse en een interviewronde.

Deskresearch

Onder deze noemer zijn diverse (interne) documenten bestudeerd over asielzoekers, asielprocedure, overlast en criminaliteit gepleegd door asielzoekers. De publicatie Incidentenoverzicht 2019 vormt het uitgangspunt voor het onderzoek waarvan hier de resultaten worden gerapporteerd.

Bestandsanalyse

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn de databestanden zoals gebruikt bij het maken van het Incidentenoverzicht 2019 opnieuw samengesteld – waar mogelijk aangevuld met relevante extra variabelen – en diepgaander geanalyseerd dan voor het Incidentenoverzicht 2019 het geval is geweest. Tevens zijn er aanvullende bestanden opgevraagd bij het COA en het ministerie van JenV (waarover meer in paragraaf 1.4).

Gesprekken en interviews

Voor het opstellen van een Privacy Impact Assessment (PIA) en een Gegevens Leveringsovereenkomst (GLO)⁴ zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van JenV, het COA en de IND. Deze gesprekken hebben niet alleen geresulteerd in een PIA en een GLO, maar ze hebben ook geleid tot een beter inzicht in de beschikbare data. Daarnaast hebben ze ook inzicht gegeven in de werkwijze van het COA en de IND, onder andere ten aanzien van het registreren van incidenten. Tevens is er overleg geweest met de dataleverancier van de Nationale Politie over de inhoud en datakwaliteit van de misdrijfbestanden. Naast bovenstaande gesprekken zijn er interviews gehouden met vertegenwoordigers van partijen die betrokken zijn bij de asielprocedure, de huisvesting van asielzoekers en de registratie van incidenten op COA-locatie en misdrijven waarbij asielzoekers als verdachte zijn aangemerkt. We hebben de volgende vertegenwoordigers gesproken/geïnterviewd:⁵

⁴ GLO staat hier voor Gegevens Leveringsovereenkomst, verderop in dit document is er echter nog een GLO, maar dan in de betekenis van een COA-afkorting, namelijk GLO als afkorting voor Gezinslocatie.

⁵ Nidos voert als onafhankelijke (gezins-) voogdijinstelling, op grond van de wet, de voogdijtaak uit voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. We hebben Nidos telefonisch benaderd voor een gesprek. De voorlichter was echter erg terughoudend bij het toezeggen van een interview. Wel is beloofd om ruggespraak te houden binnen de organisatie over ons verzoek een medewerker van Nidos te spreken. Daar hebben we echter niets meer op terug gehoord.

- [Ketenmariniers](#) (3 respondenten)
- JenV-medewerkers, DG Migratie (3 respondenten)
- COA-medewerkers (7 respondenten)
- Politiefunctionarissen (4 respondenten)
- IND-medewerkers (4 respondenten)
- Medewerkers Vluchtelingenwerk Nederland (3 respondenten)

1.3 Databestanden

1.3.1 COA-locaties, COA-populatie, incidenten en maatregelen

Bij het DG Migratie van het ministerie van JenV is een database ingericht met informatie van onder andere het COA en de IND. Voor het Incidentenoverzicht 2019 zijn gegevens uit deze database gebruikt en ook voor ons duidingsonderzoek zijn bestanden uit deze database aangeleverd.⁶ Het is echter een dynamische database en daarom is het databestand dat op tijdstip x wordt gegeneerd (waarschijnlijk) niet identiek aan het bestand op tijdstip y. Zo ook bij de bestanden voor het Incidentenoverzicht en het duidingsonderzoek. Hieronder komen we daar op terug.

Uit de database zijn drie soorten bestanden aangeleverd over incidenten⁷, maatregelen en de doelgroep. Er zijn gegevens aangeleverd voor zowel 2018 als 2019, omdat in het *Incidentenoverzicht 2019* deze twee jaren met elkaar worden vergeleken. Alle drie de bestanden bevatten een pseudo-v-nummer. Dit is een uniek nummer, afgeleid van het vreemdelingsnummer, waarmee de bestanden, waar gewenst, aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Ook kan aan de hand van dit nummer inzicht worden verkregen in de vraag in hoeverre dezelfde personen in zowel de 2018- als 2019-bestanden voorkomen.

Het incidentenbestand heeft betrekking op incidenten⁸ geregistreerd op COA-locaties.⁹ Betrokkenen¹⁰ per incident vormen de eenheid van registratie. Dus één incident met één betrokkene leidt tot één regel in het databestand. Twee betrokkenen bij één incident, geeft twee regels en één

⁶ Voordat deze gegevens mogen worden geleverd, moet er een PIA en een GLO worden opgesteld. Hierbij zijn zowel het ministerie als COA en IND bij betrokken. Van de eerste gesprekken tot het uiteindelijk leveren van databestanden heeft vijf maanden in beslag genomen. Dit heeft het onderzoek (en de onderzoekers) gefrustreerd en heeft er toe geleid dat het onderzoek vertraging heeft opgelopen. Het rapport is hierdoor uiteindelijk drie maanden later opgeleverd dan oorspronkelijk gepland.

⁷ Een incident is als volgt gedefinieerd: “een ongeplande gebeurtenis of situatie die het normale proces verstoort.” (Incidentenoverzicht 2019, p. 11).

⁸ De volgende incidenten zijn, evenals in het Incidentenoverzicht 2019, **niet** meegenomen: verzuim COA-meldplicht, vermissing, overlijden (natuurlijk en onnatuurlijke oorzaak) en medische noodzaak.

⁹ De volgende opvangvormen zijn, evenals in het Incidentenoverzicht 2019, uitgesloten: rechtstreeks uitgeplaatsten, logeerregeling, administratief en gemeentelijk versnellingsarrangement 2.

¹⁰ Een persoon kan ook in de rol van slachtoffer worden geregistreerd. Deze personen zijn niet meegenomen in het incidentenbestand. Betrokkenen kunnen worden opgevat als degenen die de (huis)regels overtreden.

betrokkene bij twee verschillende incidenten geeft ook twee regels. Om te identificeren om hoeveel incidenten het gaat, is de variabele incidentnummer opgenomen in het bestand. Daarnaast zijn de volgende variabelen opgenomen: locatie, datum, incidentcategorie, sekse, leeftijd ten tijde van het incident, nationaliteit, start opvangovereenkomst, opvangvorm, AMV¹¹, grootte sociale eenheid, status en asielprocedure. Waar deze variabelen precies voor staan, komt aan de orde in de inhoudelijke hoofdstukken (2 en 3) van deze rapportage.

Het maatregelenbestand heeft betrekking op ROV- en EBTL-maatregelen (zie paragraaf 2.5 voor een nadere toelichting). Een maatregel wordt aan een persoon opgelegd. In het bestand is de opgelegde maatregel aan een persoon de eenheid van registratie. Personen kunnen dus meerdere keren in het maatregelenbestand voorkomen. In dit bestand zijn naast het pseudo-v-nummer de volgende variabelen opgenomen: locatie, datum, soort maatregel, sekse, leeftijd ten tijde van de maatregel, nationaliteit, start opvangovereenkomst, opvangvorm, AMV, grootte sociale eenheid, status en asielprocedure.

Het bestand met betrekking tot de doelgroep bevat gegevens van iedereen die op een COA-locatie verblijft op 30 juni 2018 dan wel op 30 juni 2019. Het betreft dus een dwarsdoorsnede van de COA-populatie. Er is om twee redenen gekozen voor een dwarsdoorsnede. Ten eerste, als alle bewoners die op enig moment op een COA-locatie verblijven in het peiljaar (2018 of 2019) het uitgangspunt is, dan wegen asielzoekers die twee weken op een COA-locatie verblijven even zwaar mee als degenen die het hele jaar op een COA-locatie verblijven. Dit probleem wordt opgelost door met een dwarsdoorsnede te werken.¹² Ten tweede, er zijn gegevens die niet statisch zijn, zoals de asielstatus van een bewoner. Het is dan ook niet echt mogelijk om zoiets als de asielstatus in een bestand vast te leggen dat betrekking heeft op een heel jaar (zonder in ingewikkelde constructies te vervallen, die ook allerlei analyseproblemen met zich meenemen). In dit bestand zijn naast het pseudo-v-nummer de volgende variabelen opgenomen: land van herkomst, ketennationaliteit, AMV, sekse, leeftijd ten tijde van het incident, nationaliteit, start opvangovereenkomst, opvangvorm, AMV, grootte sociale eenheid, status, afdoeningscluster en asielprocedure.

Daarnaast heeft het ministerie een bestand aangeleverd van alle personen die op een COA-locatie verblijven in 2018 dan wel 2019 uitgesplitst naar nationaliteit en in hoeverre het een AMV'er betreft.

Het COA heeft informatie aangeleverd over de in gebruik zijnde opvanglocaties in 2018 en 2019. Hiervan is aangegeven om welke opvangvorm het gaat (zie voor een toelichting paragraaf 2.3), het adres van de opvanglocatie, de openings- en sluitingsdatum, de gemiddelde bezetting en de gemiddelde capaciteit van de locatie. Daarnaast heeft het COA per locatie het aantal geregi-

¹¹ AMV staat voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling.

¹² De kans dat iemand die kort op een COA-locatie verblijft, deel uitmaakt van de dwarsdoorsnede is immers veel kleiner dan iemand die daar lang verblijft.

streerde incidenten (uitgesplitst naar type incident) en het aantal opgelegde maatregelen (uitgesplitst naar type maatregel) aangeleverd. Tot slot is informatie aangeleverd over de locatie zelf (bouwjaar en objectsoort).

1.3.2 Vergelijking data Incidentenoverzicht 2019 en duidingsonderzoek

De getallen die zijn genoemd in het Incidentenoverzicht 2019 komen niet (geheel) overeen met de cijfers die zijn aangeleverd voor ons duidingsonderzoek. Zo zijn er forse verschillen bij de gemiddelde bezetting. Dit hangt vermoedelijk samen met de berekeningswijze. In het Incidentenoverzicht is gerekend met de bezetting op de laatste dag van de maand. Voor het duidingsonderzoek is de gemiddelde bezetting aangeleverd voor een locatie en in welke periode van het peiljaar de desbetreffende locatie operationeel was. De meeste locaties zijn het gehele peiljaar open geweest, maar er zijn ook locaties die in de loop van het peiljaar zijn geopend dan wel gesloten. Op basis van de gemiddelde bezetting en de openingsduur (aantal dagen in het peiljaar) is de gemiddelde bezetting uitgerekend voor het gehele peiljaar.¹³

De verschillen tussen het aantal geregistreerde incidenten en maatregelen zoals genoemd in het Incidentenoverzicht 2019 en de aangeleverde overzichten voor het duidingsonderzoek zijn gering. Deze geringe verschillen zijn het gevolg van het feit dat we te maken hebben met een levende database.

Tabel 1.1 Verschil Incidentenoverzicht 2019 met overzicht voor duidingsonderzoek: bezetting, incidenten en maatregelen

	Incidenten- overzicht 2019	Overzicht aangeleverd voor duidingsonderzoek	Verschil
Gemiddelde bezetting 2018	21.210	19.458	- 1.752
Gemiddelde bezetting 2019	24.860	23.972	- 888
Incidenten 2018	13.451	13.088	- 363
Incidenten 2019	17.487	17.145	- 342
Maatregelen 2018	5.313	5.292	- 21
Maatregelen 2019	6.880	6.852	- 28

1.3.3 Datakwaliteit van de incidentenregistratie

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de kwaliteit van de data die ten grondslag liggen aan het Incidentenoverzicht. Het gaat hier om dezelfde data die ook zijn gebruikt voor het duidingsonderzoek (maar wel op een later tijdstip gegenereerd; vandaar de geringe verschillen). Het blijkt dat niet alle achtergrondvariabelen die zijn gebruikt bij het duidingsonderzoek altijd volledig zijn gevuld (zoals bijvoorbeeld bij de asielpcedure). Maar deze achtergrondvariabelen zijn niet gebruikt voor het Incidentenoverzicht.

¹³ Een rekenvoorbeeld: een locatie wordt op 28 september 2018 geopend; de gemiddelde bezetting is 95 plaatsen. Dan is de gemiddelde jaarbezetting $95 * (94/365) = 24$. De periode 28 september t/m 31 december omvat namelijk 94 dagen.

In juni 2020 is er een [rapport](#) verschenen van het COA met resultaten van een onderzoek naar de sociale veiligheid van de bewoners. Voor dit onderzoek zijn onder andere zeven locaties bezocht en zijn twee enquêtes onder het personeel uitgezet: de eerste onder medewerkers van Gezinslocaties (GLO), Proces Opvanglocaties (POL) en reguliere AZC's en de tweede onder medewerkers op locaties met Alleenstaande Minderjarige Vluchtelingen (COA, 2020, p. 5-6).¹⁴ Dit onderzoek geeft, tezamen met interviews met COA-medewerkers, inzicht in de wijze waarop de incidentenregistratie tot stand komt.

Op reguliere locaties zoals GLO, POL en AZC is er personeel aanwezig vanaf de ochtend tot de avond. In de avond- en nachtelijke uren en in de weekenden is er in de regel geen COA-personeel in dienst, maar zijn wel enkele medewerkers van het beveiligingsbedrijf Trigion aanwezig. Als deze Trigion-medewerkers worden geconfronteerd met regelovertredend gedrag door bewoners muteren zij dit in hun registratiesysteem. Het COA-personeel kan besluiten deze informatie vervolgens op te nemen in de incidentenregistratie. Tijdens de uren dat er personeel aanwezig is, worden de incidenten die als registratiewaardig worden gezien, in het systeem ingevoerd. Dit kunnen incidenten zijn die het personeel zelf waarneemt, maar ook incidenten die bewoners melden bij het personeel. Op speciale locaties – zoals de Extra Begeleiding en Toezichtlocatie (EBTL) en Intensief Begeleidende Opvang (IBO) – is wel permanent COA-personeel aanwezig. Hetzelfde geldt voor de locaties waar Alleenstaande Minderjarige Vluchtelingen (AMV) verblijven.¹⁵

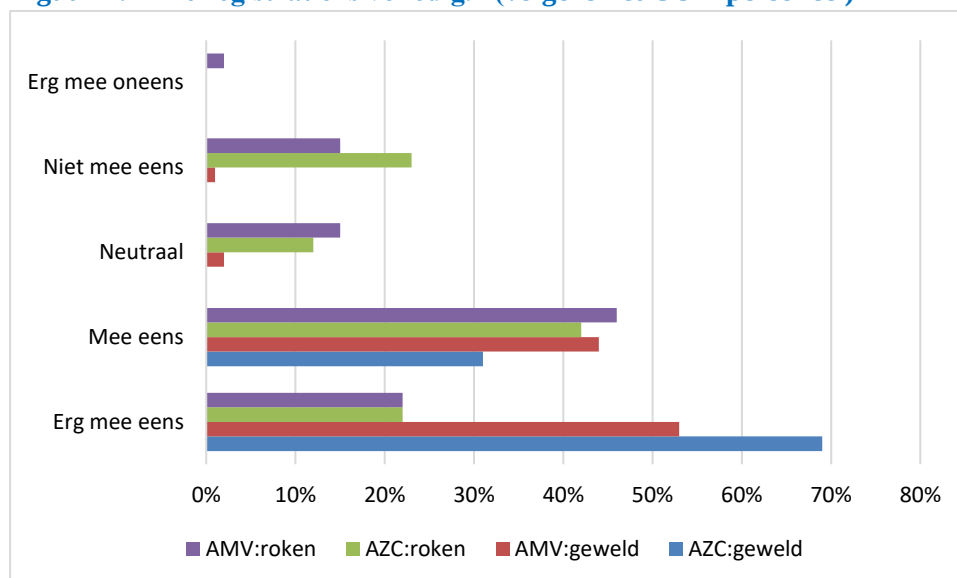
In het COA-rapport (2020, p. 38) wordt gesteld dat er geen systematisch centraal onderzoek is uitgevoerd naar de kwaliteit van de registratie van incidenten en maatregelen. In de enquête is het personeel gevraagd om een inschatting te maken van de kwaliteit van de registratie. Dit is gemeten aan de hand van een vijfpuntschaal (van 'erg mee eens' tot 'erg mee oneens'). Er is gevraagd naar de volledigheid van de registratie van enerzijds geweldsincidenten en anderzijds rookincidenten. Daarbij is er een onderscheid gemaakt tussen het personeel van AZC's en AMV-locaties.

In Figuur 1.1 zijn de resultaten weergegeven. Hieruit blijkt dat de registratie van geweldsincidenten (volgens het personeel) redelijk compleet is, maar dat dit in mindere mate geldt voor het roken. Ongeveer een derde van het personeel is van mening dat de registratie van rookincidenten niet volledig is. Dit geldt zowel voor AZC's als AMV-locaties.

¹⁴ Bij 9 AMV-locaties zijn 278 medewerkers van het COA gevraagd om een enquête in te vullen. Dat is door 123 medewerkers gedaan (44% respons). Bij 47 overige locaties zijn 923 begeleiders gevraagd om de enquête in te vullen; 458 van hen hebben dat gedaan (50% response) (COA, 2020, p. 41).

¹⁵ In paragraaf 2.3 worden de verschillende locatievormen nader toegelicht.

Figuur 1.1 “De registratie is volledig.” (volgens het COA-personeel)



Bron: COA, 2020, p. 38.

1.3.4 Geregistreerde misdrijven en afdoening

Het Bureau Management Informatie van de Nationale Politie heeft op ons verzoek databestanden samengesteld op basis van de Vreemdelingennummers die aan de politie zijn geleverd (door het COA) voor het samenstellen van hoofdstuk 4 van het Incidentenoverzicht 2019. Voor dat Incidentenoverzicht 2019 zijn door de Nationale Politie in februari 2020 data uit BVH geselecteerd. Voor ons onderzoek is dit nogmaals gedaan, maar dit keer in juli 2021. Deze nieuwe peildatum heeft tot kleine verschillen geleid. Zo zijn er misdrijven die in het Incidentenoverzicht van 2019 voorkomen, maar niet zijn meegekomen in de bestanden die in juli 2021 zijn samengesteld. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat een persoon niet langer als verdachte wordt aangemerkt en dit gegeven daarop is aangepast in BVH. Anderzijds zijn er ook misdrijven die pas na februari 2020 zijn aangegeven dan wel zijn opgelost. In dat geval zitten deze misdrijven wel in onze databestanden, maar niet in de bestanden die zijn gebruikt voor het Incidentenoverzicht 2019.¹⁶ In Tabel 1.2 zien we dat het per saldo slechts om kleine verschillen gaat.

Tabel 1.2 Verschil oorspronkelijke bestanden met duidingsbestanden: verdachten en misdrijven

	Oorspronkelijk bestand (februari 2020)	Duidingsbe- stand (juli 2021)	Vershil
Aantal verdachten 2018	2.497	2.496	-1
Aantal verdachten 2019	2.821	2.806	-15
Aantal misdrijven 2018	3.934	3.928	- 6
Aantal misdrijven 2019	4.999	5.000	1

¹⁶ Het Bureau Management Informatie van de Nationale Politie heeft dit nader in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat 15 verdachten en 20 misdrijven uit het oorspronkelijke bestand van 2018 niet meer voorkomen in het duidingsbestand. Voor het bestand van 2019 gaat het om 51 verdachten en 54 misdrijven.

In de bestanden zijn de variabelen AMV'er en nationaliteit opgenomen. Deze gegevens zijn ten tijde van het samenstellen van het Incidentenoverzicht 2019 door COA ter beschikking gesteld aan de politie. In het Incidentenoverzicht is aandacht besteed aan het type misdrijf waar asielzoekers van worden verdacht. Deze gegevens zijn ook opgenomen in het aan ons ter beschikking gestelde databestand.

Daarnaast heeft de politie aanvullende BVH-informatie geleverd over de locatie van het misdrijf. Naast informatie over de plaats, gemeente en werkgebied heeft de politie op basis van het exacte adres vastgesteld of het misdrijf is gepleegd op een COA-locatie.¹⁷ Ook is een variabele opgenomen die aangeeft of het slachtoffer een bewoner van een COA-locatie is dan wel een politiefunctionaris of een andere functionaris met een publieke taak.

In het databestand is ook informatie over de afhandeling opgenomen. Het betreft hier afhandeling in de zin van de wijze waarop het Openbaar Ministerie het incident heeft afgedaan. In de meeste gevallen gaat het dan om dagvaarden of seponeren.¹⁸ In het geval van een sepot is ook bekend op welke grond de zaak is geseponeerd.

We hebben de politie gevraagd persoonsinformatie in de bestanden op te nemen op basis van BVH-registraties. Het gaat hierbij om sekse, geboortedatum (dit, om de leeftijd ten tijde van het misdrijf uit te rekenen) en de woonplaats van de verdachte. Daarnaast heeft de politie in kaart gebracht of het woonadres samenvalt met een COA-locatie.

Tot slot is in de bestanden het aantal misdrijven opgenomen waarvoor de betrokken verdachten bij de politie staan geregistreerd in de periode 2014 t/m 2019 (uitgesplitst naar jaar).

1.3.5 Datakwaliteit van de misdrijvenregistratie

Onderzoeksvraag 2 luidt: Op welke wijze heeft de politie vastgesteld dat een persoon die als verdachte van een misdrijf is geregistreerd op enig moment in de periode 2018-2019 als asielzoeker op een COA-locatie verbleef?

Het antwoord op deze vraag is hierboven al gegeven. Het COA heeft een lijst aangeleverd van alle personen die op een COA-locatie verbleven in 2018 dan wel 2019. Aan de hand van het Vreemdelingennummer heeft de politie in BVH gezocht of deze personen zijn geregistreerd voor een misdrijf in 2018 dan wel 2019. Hierbij is de datum van kennisname leidend om te bepalen of het misdrijf binnen het peiljaar valt.

¹⁷ Hierbij merkt de betrokken informatiekundige van de politie op dat dit is vastgesteld aan de hand van de postcode en het huisnummer van de AZC-locatie (ter beschikking gesteld door het COA). Hierdoor is een politielocatie op een AZC (AVIM) vermoedelijk niet meegenomen, omdat er sprake kan zijn van een ander huisnummer.

¹⁸ Andere, minder vaak voorkomende vormen van afdoening zijn onder andere het doorverwijzen naar HALT, een strafbeschikking of een T(OM)-zitting.

Er zijn hierbij echter wel kanttekeningen te maken. Het gaat er dus om dat de persoon in kwestie als verdachte is geregistreerd bij de politie. De politie beschouwt een dergelijke zaak dan als een opgehelderd misdrijf. Zoals bekend, worden echter lang niet alle geregistreerde misdrijven opgelost. Volgens het [CBS](#) is 28 procent van de geregistreerde misdrijven opgehelderd in zowel 2018 als in 2019. Zoals uit hoofdstuk 4 zal blijken, zijn asielzoekers relatief vaak betrokken bij winkeldiefstal. In de regel worden winkeldiefstallen alleen bij de politie gemeld als de winkelier of het beveiligingspersoneel van de winkel een verdachte op heterdaad heeft betrapt. Voor het ontdekken en het aan de politie overdragen van verdachten van winkeldiefstal geldt bij uitstek dat de (selectieve) oplettendheid van het winkelpersoneel/bewaking een cruciale rol speelt.

In de Kamerbrief (TK 2019-2020, 19637, nr. 2604) van staatssecretaris Broekers-Knol wordt gesteld (p. 5):

Een van de maatregelen die ik heb getroffen in het kader van een sluitende aanpak van overlastgevende asielzoekers is de aanstelling van drie ketenmariniers in mei 2019. Zij hebben tot taak aan te sturen op een gezamenlijke aanpak van overlastgevende asielzoekers tussen alle betrokken partijen. Als onderdeel van de aanpak brengen zij het belang van het doen van aangifte actief onder de aandacht van de betrokken partijen.

Als er inderdaad meer aangifte is gedaan in 2019 dan in 2018 (mede) door toedoen van de ketenmariniers dan zou een deel van geconstateerde toename van misdrijven waarbij asielzoekers betrokken zijn, hierdoor worden verklaard. Er is dan niet zozeer sprake van een reële toename, maar van een registratie-effect.

Verder is er is slechts sprake van een match in BVH als het V-nummer van de COA-bewoner overeenkomt met het V-nummer dat de politie heeft geregistreerd in BVH. Het is echter denkbaar dat deze match achterwege blijft door een invoerfout.¹⁹

1.4 Leeswijzer

Het voorliggende onderzoek heeft betrekking op de jaren 2018 en 2019. Het is van belang dat de lezer zich dit realiseert. Het beleid rond asielzoekers is constant in beweging en ook na 2019 zijn diverse initiatieven in gang gezet om overlast door asielzoekers tegen te gaan. Zo maakt staatssecretaris Broekers-Knol in de Kamerbrief (TK 2019-2020, 19637, nr. 2604, p. 5-6) gewag van de opening van de Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL) in februari 2020, de presentatie van een palet aan ('toolbox') maatregelen die lokaal kunnen worden opgelegd door partijen uit de migratie- en strafrechtketen, gemeenten, winkeliers en openbaar vervoerorganisaties medio 2020, de landelijke uitrol van een Top X-aanpak, waarbij de meest hardnekkige overlastgevende

¹⁹ Theoretisch kan er ook sprake zijn van een vals-positieve, dat wil zeggen dat iemand onterecht als verdachte uit het systeem komt door een invoerfout. De kans hierop schatten we echter kleiner in dan de kans op een vals-negatieve, want dan zou een invoerfout precies een bestaand v-nummer moeten opleveren die ook nog in de politieadministratie voorkomt in het desbetreffende peiljaar.

en criminele asielzoekers worden gemonitord. Tevens wordt er een versoberde opvang geopend voor asielzoekers uit [veilige landen](#). Deze ontwikkelingen maken geen deel uit van het duidingsonderzoek. Ook in de interviews hebben we getracht zoveel mogelijk de focus te leggen bij de situatie in de jaren 2018/2019.

Het rapport bestaat, naast dit inleidende hoofdstuk, uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 brengen we – in vogelvlucht – de opvang van asielzoekers in kaart, zoals die geldt in 2018/19. Hierbij worden zowel kenmerken van opvanglocaties en van asielzoekers in kaart gebracht. In hoofdstuk 3 wordt het vizier gericht op de geregistreerde incidenten op de COA-locaties en gaan we na, of, en zo ja, op welke wijze de cijfers van 2019 afwijken van de cijfers van 2018. Ditzelfde doen we in hoofdstuk 4, maar dan voor misdrijven waarvan personen zijn verdacht die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie hebben gewoond. Het rapport sluit af met een conclusiehoofdstuk, waarin we de onderzoeksvragen en de probleemstelling beantwoorden.

2. Opvang van asielzoekers in vogelvlucht

In onderzoeksvraag 3 wordt gevraagd om de kenmerken van asielzoekers in kaart te brengen. Onderzoeksvraag 4 heeft betrekking op een schets van de diverse COA-locaties. Deze twee onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord. Aanvullend schetsen we op hoofdlijnen op welke wijze de opvang van asielzoekers is geregeld in Nederland.

2.1 COA-locatie-bewoners

Mensen die (bang zijn te) worden vervolgd in hun land kunnen naar Nederland vluchten en hier op grond van bepaalde vervolgingsredenen asiel aanvragen. Ook een onveilige situatie in een land (oorlog) kan reden zijn om te vluchten. [Iedereen](#) kan in principe in Nederland asiel aanvragen, maar asiel wordt slechts verleend als er sprake is van een door de Nederlandse overheid erkende reden. De aanvraag wordt beoordeeld door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Op de website van de IND worden deze [gegronde redenen](#) voor asiel genoemd:

- U hebt gegronde redenen om in uw land van herkomst te vrezen voor vervolging vanwege uw ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of omdat u behoort tot een bepaalde sociale groep.
- U hebt gegronde redenen om te vrezen voor doodstraf of executie, marteling of een andere onmenselijke of vernederende behandeling in uw land van herkomst.
- U hebt gegronde redenen om te vrezen dat u slachtoffer wordt van willekeurig geweld door een gewapend conflict in uw land van herkomst.
- Uw echtgenoot of echtgenote, partner, vader, moeder of minderjarig kind heeft kortgeleden een verblijfsvergunning asiel in Nederland gekregen.

Door de IND worden asielaanvragen in zes categorieën ingedeeld, te weten:

1. **Eerste aanvraag:** reguliere asielaanvraag door iemand die zelf naar Nederland is gekomen.
2. **Herhaalde asielaanvraag:** door (vermeende) gewijzigde omstandigheden wordt er opnieuw een asielaanvraag ingediend.
3. **Hervestiging klassiek:** asielzoekers die in een opvangkamp in Griekenland of Italië zitten worden naar Nederland overgeplaatst in het kader van [Europese afspraken](#) over het herplaatsen van vluchtelingen.
4. **Hervestiging Turkije:** ook hier gaat het om herplaatsen van vluchtelingen, maar dan afkomstig uit opvangkampen in Turkije, ook wel bekend als de [Turkije deal](#).
5. **Nareis:** familieleden die zijn nagereisd nadat de persoon die in eerste aanleg naar Nederland is gekomen asiel heeft gekregen.
6. **Zij-instroom:** asielaanvragers wier beroep tegen een afwijzing gegrond is verklaard en zodoende opnieuw in de asielprocedure zitten.

Zowel voor het peiljaar 2018 als voor het peiljaar 2019 is op 30 juni van de betreffende jaren een dwarsdoorsnede gemaakt van de personen die op dat moment op een COA-locatie verblijven. In Tabel 2.1 zijn deze bewoners ingedeeld naar bovenstaande zes categorieën. Hieruit blijkt dat er in 2019 fors meer bewoners zijn die een eerste aanvraag hebben ingediend dan in 2018. Het aantal na-reizigers is in 2019 echter afgenomen.

Tabel 2.1 COA-bewoners in 2018 en 2019 volgens de categorieën van de asielprocedure

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Eerste aanvraag	8.995	44,9	15.893	65,0
Herhaalde aanvraag	2.138	10,7	2.434	10,0
Hervestiging klassiek	26	0,1	107	0,4
Hervestiging Turkije	534	2,7	516	2,1
Nareis	3.839	19,2	1.600	6,5
Zij-instroom	2.519	12,6	2.392	9,8
Gegevens ontbreken	1.994	9,9	1.499	6,1
Totaal	20.045	100,0	24.411	100,0

Als gegevens ontbreken van de asielprocedure kan dat zijn, omdat de persoon in kwestie zich net heeft aangemeld bij de Centrale Opvanglocatie. Dit geldt echter slechts voor een beperkt aantal personen (220 voor beide jaren tezamen). Bij veel van deze personen is de huidige procedure al jaren geleden opgestart en is het blijkbaar niet goed gelukt om bij de samenstelling van het databestand vast te stellen onder welke noemer deze personen toentertijd ons land binnen zijn gekomen. Wel zien we dat het overgrote deel van deze personen in een Asielzoekerscentrum of op een Gezinslocatie verblijft. Op Gezinslocaties verblijven families die zijn afgewezen, maar (nog) niet kunnen worden uitgezet.

Als een asielzoeker zich meldt in Nederland (eerste aanvraag) dan deelt de IND deze aanvragers in naar een asielspoor.²⁰

- **Spoor 1** betreft asielzoekers die onder de [Dublinverordening](#) vallen. Volgens deze verordening moet de aanvraag van asielzoekers in behandeling worden genomen in het land waar de vreemdeling het Schengengebied is binnengekomen. Voor deze asielzoekers geldt dus dat hun aanvraag door een ander Europees land moet worden beoordeeld.
- **Spoor 2** heeft betrekking op asielzoekers die afkomstig zijn uit een [veilig land](#) of vanuit legaal verblijf in een ander EU-land.

²⁰ Zie voor een korte uitleg ook: <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/04/wat-is-het-sporenbeleid>

- **Spoor 4** heeft betrekking op de ‘reguliere’ asielzoekers die in de Algemene Asielprocedure (AA) of de Verlengde Asielprocedure (VA) zitten.²¹

Tabel 2.2 geeft de verdeling per spoor voor de asielzoekers die een eerste aanvraag hebben ingediend. De meeste asielzoekers volgen spoor 4. Er zijn kleine verschillen tussen de verdeling in 2018 en 2019. Zo bevinden asielzoekers in 2019 zich iets vaker in de AA-fase dan in 2018 en het omgekeerde beeld zien we bij de VA-fase. Ook asielzoekers die deze fase hebben doorlopen, staan nog te boek onder het betreffende spoor.

Tabel 2.2 Asielspoor van COA-bewoners in 2018 en 2019

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Spoor 1 (Dublin)	1.949	21,7	3.048	19,2
Spoor 2 (Veilig land, EU-land)	323	3,6	695	4,4
Spoor 4: AA	2.491	27,7	5.145	32,4
Spoor 4: VA	4.058	45,1	6.582	41,4
Anders/ontbrekend	174	1,9	423	2,7
Totaal Eerste aanvraag	8.995	100,0	15.893	100,0

Voor alle asielzoekers geldt dat (op termijn) hun aanvraag wordt ingewilligd of wordt afgewezen. In het geval van een afwijzing kan de persoon in kwestie in beroep gaan. En indien dit beroep wordt afgewezen kan de persoon nog in hoger beroep gaan bij de Raad van State.²² En ook de staatssecretaris kan bij de Raad van State in hoger beroep opkomen bij een vernietiging van het besluit door de rechtbank.

Van de 20.045 personen die op 30 juni 2018 op een COA-locatie verblijven, is van 7.429 personen het asielverzoek ingewilligd (37 procent); van 4.085 personen is de asielaanvraag afgewezen (20 procent). Voor de resterende 8.531 personen is er dan nog geen besluit genomen of is dit (nog) niet af te lezen uit ons databestand (43 procent).

Voor de 24.411 personen die op 30 juni 2019 op een COA-locatie verblijven, zijn deze getallen als volgt: 4.237 ingewilligd (17 procent), 4.397 afgewezen (18 procent) en 15.807 nog niet afgedaan of is dit niet af te lezen uit ons databestand (65 procent).

²¹ Er is ook nog sprake van een spoor 3 en 5. Beide sporen zijn momenteel echter niet in gebruik. Spoor 3 betreft asielaanvragen van mensen die overduidelijk voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen. Hun aanvragen kunnen in dit spoor versneld worden ingewilligd. Spoor 5 betreft evidente inwilliging na kort onderzoek. Als een asielaanvraag evident kansrijk is, maar er nog een kort onderzoek naar bijvoorbeeld de nationaliteit moet plaatsvinden, dan komt de aanvraag in dit spoor terecht.

²² We gaan hier niet nader in op deze beroepsprocedures. Ze vallen namelijk buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Dit betekent dus dat in 2019 meer COA-bewoners dan in 2018 in afwachting zijn van een besluit over hun asielaanvraag.

Van degenen die in spoor 1 zitten (Dublin-claimanten) heeft, zoals te verwachten is, niemand asiel gekregen in Nederland. Hetzelfde geldt voor de asielzoekers van spoor 4 (veilige/EU landen). Degenen die asiel aanvragen als gevolg van hervestiging ('klassiek' dan wel via de 'EU-Turkije-afspraken') hebben in alle gevallen asiel gekregen in Nederland. Dit geldt ook voor vrijwel alle na-reizigers, hoewel er enkelen uit deze groep zijn die – althans volgens het databestand – geen asiel hebben gekregen in Nederland. In 2018 gaat het dan om 38 personen en in 2019 om 141. Van de zij-instromers – degenen die met succes beroep hebben aangetekend – is ongeveer de helft de aanvraag alsnog gehonoreerd. Van degenen wier gegevens ontbreken over de asielprocedure (zie Tabel 2.1) is ook onbekend (in ons databestand) of hun asielaanvraag is gehonoreerd of is afgewezen.

2.2 Kenmerken van COA-bewoners

In het eerdergenoemde dwarsdoorsnedebestand is een aantal variabelen opgenomen van asielzoekers die op een COA-locatie verblijven. Het gaat om:

1. Sekse
2. Leeftijd
3. Groepsgrootte
4. Alleenstaande minderjarige vreemdeling
5. Nationaliteit²³
6. Veilig land
7. Startdatum opvang

In de navolgende sub-paragrafen worden deze variabelen achtereenvolgens in kaart gebracht en besproken. Deze variabelen hangen logischerwijs samen met de asielprocedure van de persoon in kwestie. Zo zal iemand die in spoor 2 zit uit een veilig land komen. Hier wordt voor deze kenmerken slechts een vergelijking gemaakt tussen 2018 en 2019. Later in de analyse worden, waar nuttig, wel dwarsverbanden (waarbij meerdere variabelen in samenhang worden bekeken) gelegd.

²³ Er zijn drie variabelen in het databestand met betrekking tot nationaliteit. Er is de variabele 'land van herkomst'. Hierin is vermeld hetgeen bekend is op het moment van aanmelding. Daarnaast is er de variabele 'actuele ketennationaliteit', waarin de meest actuele informatie op dit punt staat. Sommige asielzoekers geven namelijk een andere nationaliteit op bij aanmelding dan hun ware nationaliteit. Tot slot is er nog een variabele 'actuele ketennationaliteit ten tijde van referentiedatum'. We hebben hier gekozen voor de actuele ketennationaliteit, omdat deze variabele waarschijnlijk het meest de 'ware nationaliteit' benadert.

2.2.1 Sekse, leeftijd, groepsgrootte en AMV'ers

In 2018 bestaat de COA-bewonerspopulatie voor 59 procent uit mannen; in 2019 is dit 62 procent. Er is een variabele 'groepsgrootte van de sociale eenheid'. Het kan dan om een gezin gaan, maar ook andere familieleden kunnen deel uitmaken van de sociale eenheid. Het valt op dat er verhoudingsgewijs veel meer alleenstaande mannen op COA-locaties wonen dan alleenstaande vrouwen. Daarnaast zien we dat het aandeel alleenstaande mannen in 2019 flink is toegenomen in vergelijking met 2018.

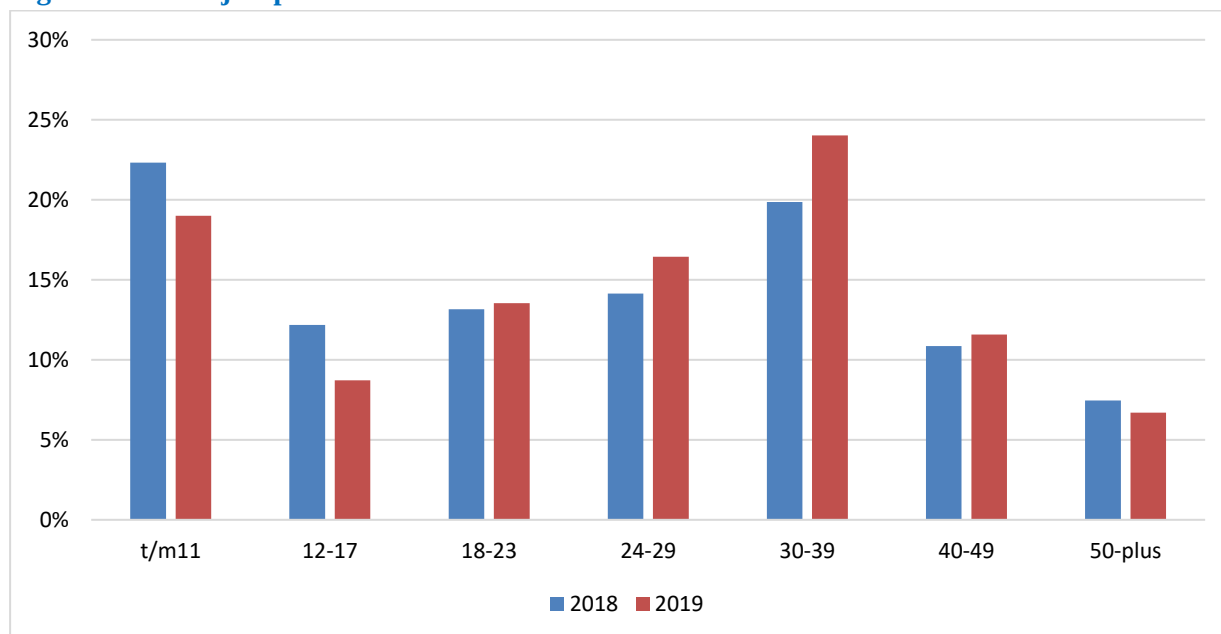
Tabel 2.3 Sekse en groepsgrootte in 2018 en 2019

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Alleenstaande mannen	5.970	30,0	8.789	36,4
Alleenstaande vrouwen	1.541	7,8	1.926	8,0
Mannen in groep van ten minste twee	5.804	29,2	6.237	25,8
Vrouwen in groep van ten minste twee	6.566	33,0	7.206	29,8
Totaal	19.881	100,0	24.158	100,0

Nb In 2018 ontbreken van 164 personen de sekse en/of de groepsgrootte. In 2019 ontbreekt deze informatie voor 253 personen.

Figuur 2.1 geeft inzicht in de leeftijdsopbouw in 2018 in vergelijking met 2019. Het valt op dat er verhoudingsgewijs minder minderjarigen op COA-locaties verblijven in 2019 dan in 2018, terwijl er in 2019 juist meer asielzoekers in de leeftijdsklasse 24-39 jaar vallen.

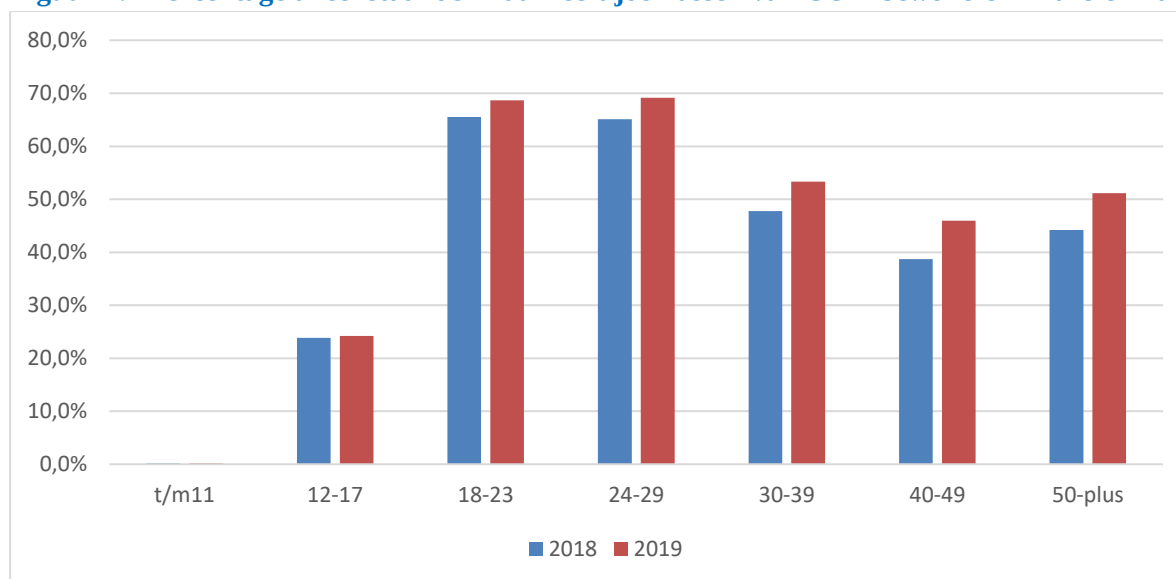
Figuur 2.1 Leeftijdsopbouw van bewoners van COA-locaties in 2018 en 2019



Kinderen t/m 11 jaar zijn vrijwel allemaal deel van een gezin (groep). Dit beeld begint te kantelen bij minderjarige tieners. Bij deze leeftijdsgroep is ruim 20 procent alleenstaand. Bij jongvolwassenen (18-23 jaar) en twintigers (24-29 jaar) ligt het percentage alleenstaanden tussen de 60 en

70 procent. Het aandeel alleenstaanden bij asielzoekers boven de 30 jaar ligt rond de 40-50 procent. Figuur 2.2 geeft een overzicht.

Figuur 2.2 Percentage alleenstaanden naar leeftijdsklassen van COA-bewoners in 2018 en 2019



Minderjarigen die als alleenstaande naar Nederland zijn gekomen en hier asiel hebben aangevraagd, worden als AMV'er bestempeld. Indien ze jonger dan 18 jaar zijn, worden ze in speciale opvang(locaties) ondergebracht, maar zodra ze 18 jaar zijn, maken ze deel uit van de reguliere opvang. Desondanks blijven personen die als AMV'er zijn ingestroomd administratief als zodanig te boek staan, zelfs wanneer ze de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Ook in de aan ons geleverde bestanden is dit het geval. Er zijn in het 2018-bestand 651 personen met het predicaat AMV'er; 76 van deze personen hebben op 30 juni 2018 de leeftijd van 18 jaar of ouder bereikt. In het 2019-bestand zitten 590 AMV'ers van wie 57 personen de leeftijd van 18 jaar zijn gepasseerd.

Niet alle AMV'ers worden door COA opgevangen, [Nidos](#) (een onafhankelijk (gezins-) voogdij-instelling) vangt ook een deel van de AMV'ers op. In het Nidos Jaarverslag 2020 (p. 32) kunnen we lezen dat het uitgangspunt van het opvangmodel voor AMV'ers is om de jongeren zo snel mogelijk kleinschalig op te vangen. Het model is als volgt: kinderen tot 15 jaar en kinderen die extra kwetsbaar zijn, worden opgevangen in opvanggezinnen.²⁴ AMV'ers van 13 en 14 jaar oud die echter niet geplaatst kunnen worden in een opvanggezin, stromen in bij het COA. Jongeren

²⁴ In 2019 zijn er 229 kinderen onder de 15 jaar rechtstreeks in OWG (Opvang en Wonen in Gezinsverband) geplaatst. Ook kwetsbare kinderen boven de 15 jaar en kinderen met een statusperspectief worden als ze dat willen waar mogelijk in opvanggezinnen geplaatst. In 2019 wonen er 682 kinderen van 15 jaar en ouder in een opvanggezin. Jongeren van 15 jaar en ouder worden (...) veelal eerst opgevangen in een POA. Tijdens deze periode vinden de activiteiten plaats in het kader van de rust- en voorbereidingstermijn, wordt de algemene asielprocedure doorlopen en wordt het advies over de vervolgoopvang geformuleerd (Nidos 2019 Jaarverslag, p. 32-33).

van 15 jaar en ouder (tenzij zij familie hebben in Nederland of inreizen met een begeleider) worden opgevangen in een POL (Proces Opvanglocatie) voor AMV'ers onder verantwoordelijkheid van het COA. Na afloop van de Algemene Asielprocedure verblijven de jongeren met een verblijfsvergunning in een opvanggezin of een kleine wooneenheid (KWE)/kinderwoongroep (KWG) onder verantwoordelijkheid van Nidos. Jongeren met een negatieve beschikking of een doorverwijzing naar de verlengde asielprocedure in een kleinschalige woonvoorziening van maximaal 20 kinderen vallen onder de verantwoordelijkheid van het COA.

De kleinschalige opvang van Nidos wordt georganiseerd door contractpartners (bijna allemaal instellingen voor jeugdhulp), of door het Nidos zelf in KWG's (maximaal negen jongeren in een huis in een woonwijk. Zij krijgen 24/7 begeleiding) en KWE's (maximaal vier jongeren in een eengezinswoning in een woonwijk met partiële begeleiding op belangrijke dagmomenten (voor en na schooltijd en in de avonduren). De kleinschalige woonvoorzieningen van het COA bestaan uit eenheden van twintig jongeren in woningen in woonwijken of op terreinen van voormalige internaten of, voor jongeren van 17,5 jaar en ouder, op het terrein van een AZC.

In 2018 heeft 3,3 procent van de bewoners van een COA-locatie het label AMV'er. In 2019 is dit aandeel geslonken tot 2,4 procent.

2.2.2 Nationaliteit en veilige landen

Zowel in 2018 als in 2019 komt 9 procent van de asielzoekers uit een veilig land. In Tabel 2.4 zijn de veilige landen genoemd waar op de peildatum van 30 juni in 2018 dan wel 2019 ten minste honderd asielzoekers vandaan komen. Het blijkt dat acht landen aan deze eis voldoen. Gezamenlijk staan ze voor ongeveer 80 procent van de asielzoekers uit veilige landen. Er zijn in 2019 wel verschuivingen ten opzichte van 2018. Zo is het aantal asielzoekers met de Armeense nationaliteit in 2019 afgenomen, terwijl er in dat jaar juist meer asielzoekers met de Marokkaanse nationaliteit zijn. Wat voor 2019 verder opvalt, is de procentueel sterke toename ten opzichte van 2018 van het aantal asielzoekers met de Macedonische en Servische nationaliteit.

Tabel 2.4 Verdeling naar nationaliteit van asielzoekers uit veilige landen

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Algerije	249	13,7	282	12,6
Armenië	438	24,1	384	17,1
Georgië	169	9,3	161	7,2
Macedonië	49	2,7	121	5,4
Marokko	268	14,8	404	18,0
Oekraïne	124	6,8	155	6,9
Servië	47	2,6	156	7,0
Tunesië	110	6,1	101	4,5
Overig	361	19,9	476	21,3
Totaal	1.815	100,0	2.240	100,0

Het overgrote deel van de asielzoekers dat op een COA-locatie woont, komt uit een land dat als niet-veilig is gecategoriseerd. Tabel 2.5 geeft een overzicht van de landen waar op de peildatum van 30 juni in 2018 dan wel in 2019 ten minste duizend asielzoekers vandaan komen. Zeven landen voldoen aan dit criterium. Deze landen staan voor ongeveer twee derde van de asielzoekers uit niet-veilige landen. Hier zien we grote verschuivingen. Zo zijn er in 2019 minder asielzoekers met de Afghaanse en Eritrese nationaliteit dan in 2018, terwijl het aantal Iraanse, Nigeriaanse en Turkse asielzoekers in 2019 is toegenomen.

Tabel 2.5 Verdeling naar nationaliteit van asielzoekers uit niet-veilige landen

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Afghanistan	1.582	8,7	1.179	5,3
Eritrea	2.777	15,2	1.923	8,7
Irak	1.518	8,3	1.409	6,3
Iran	1.397	7,7	3.111	14,0
Nigeria	382	2,1	1.604	7,2
Syrië	4.043	22,2	3.738	16,8
Turkije	782	4,3	1.649	7,4
Overig	5.749	31,5	7.588	34,2
Totaal	18.230	100,0	22.201	100,0

2.2.3 Startjaar opvang

In het databestand is een variabele ‘startdatum opvangovereenkomst’ opgenomen. Dit is de datum waarop de actuele lopende opvang van start is gegaan. Het komt in praktijk namelijk voor dat asielzoekers uit de opvang verdwijnen en dan later weer opduiken met een nieuwe aanvraag. Deze voorgeschiedenis is geen onderdeel van het aangeleverde databestand.

Tabel 2.6 laat het beeld zien dat we al eerder hebben geschetst, namelijk dat het niet zozeer de nieuwe instroom is die in 2019 tot een hogere bezetting leidt van de COA-locaties. Het is de minder goede doorstroom door het systeem die hiervan de oorzaak is. De toename van ruim 4.000 extra asielzoekers in 2019 in vergelijking met 2018, wordt slechts beperkt verklaard door extra instroom: de extra instroom bedraagt ongeveer 1.000 personen, hetgeen betekent dat er in 2019 dus 3.000 personen meer ‘in het systeem hangen’ dan in 2018.

Tabel 2.6 Start opvang in relatie tot de peildatum (30 juni 2018/2019)

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Peiljaar	10.299	51,6	11.373	46,8
Jaar voor peiljaar	5.237	26,3	9.117	37,5
2 jaar voor peiljaar	1.453	7,3	1.369	5,6
3-5 jaar voor peiljaar	2.160	10,8	1.734	7,1
6-10 jaar voor peiljaar	784	3,9	635	2,6
Meer dan 10 jaar voor peiljaar	16	0,1	67	0,3
Totaal	19.949	100,0	24.295	100,0

2.3 Asielprocedure en opvangvormen

We onderscheiden vier fasen in de asielprocedure met de daarbij behorende [opvangvormen](#). Het betreft de volgende fasen:²⁵

- I. Ontvangst en registratie
- II. Beoordelen van de asielaanvraag
- III. Tijdelijke opvang
- IV. Uitstroom

I. Ontvangst en registratie

Asielzoekers die zich hebben gemeld bij een aanmeldcentrum (AC) van de IND, worden ondergebracht in een **Centrale Ontvangstlocatie (COL)** in Ter Apel of Budel.²⁶ Op deze locaties worden asielzoekers door de politie geïdentificeerd en geregistreerd en medisch onderzocht door de GGD. Verder vindt er een aanmeldgehoor²⁷ plaats met een IND-medewerker. Asielzoekers verblijven drie tot tien dagen op een COL.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers) worden bij aankomst in Ter Apel apart opgevangen, namelijk in een proces opvanglocatie voor AMV. Zij krijgen door de rechter een voogd van de stichting Nidos²⁸ toegewezen.

De wachtruimte van de COL in Ter Apel is als een aparte locatie benoemd in de aangeleverde informatie van het COA. Dit is, zoals het woord aangeeft, een wachtruimte waar asielzoekers ook buiten openingstijden kunnen verblijven en wachten totdat de aanmeldbalie weer open is. Dit geldt ook voor het weekend.

²⁵ De informatie over deze opvangvormen is afkomstig uit een intern COA-document, aangevuld met openbare informatie.

²⁶ Alle asielzoekers komen binnen in Ter Apel. Een aantal daarvan wordt doorgesluisd naar Budel.

²⁷ Tijdens het [aanmeldgehoor](#) stellen medewerkers van de IND vragen over identiteit en herkomst. Aan meerderjarige asielzoekers (ouder dan 18 jaar) uit sommige landen worden ook andere vragen gesteld. Tijdens het aanmeldgehoor worden nog geen vragen gesteld over de reden van de vlucht naar Nederland. Als blijkt dat de betrokkene al in een ander land asiel heeft aangevraagd of dat deze al een visum voor een ander land heeft, dan geldt mogelijk een andere asielprocedure: de Dublin-procedure. Ook bij komst uit een veilig land, geldt een andere – verkorte – procedure. In dat geval blijft de betrokkene tijdens die hele procedure op de Centrale Ontvangstlocatie (COL).

²⁸ Nidos heeft een duidelijke visie op de wijze waarop er met de AMV'ers zou moeten worden omgegaan. Zo lezen we in het Jaarverslag 2020 (2020, p.26 e.v.): dat Nidos van mening is dat jongeren zo snel mogelijk duidelijkheid moeten krijgen over hun verblijfsperspectief. Als dit perspectief terugkeer is, dient dit – in de ogen van Nidos – zo snel mogelijk te worden gerealiseerd, maar als dat niet kan dan zou de jongere alsnog een verblijfsvergunning moeten krijgen. Er is sprake van een groeiende groep jongeren die echter geen zicht heeft op een verblijfsvergunning en vaak ook niet voor hun achttiende kan terugkeren naar een vorm van adequate opvang. Ze verblijven, aldus Nidos, veelal jarenlang in Nederland en lopen dan het risico om na hun achttiende in de illegaliteit terecht te komen.

II. Beoordeling van de asielaanvraag

Nadat de asielzoeker is aangemeld en geregistreerd op de COL stroomt deze door naar een **Proces Opvanglocatie (POL)**. De asielzoeker verblijft op een POL gedurende de zogeheten rust- en voorbereidingstermijn (RVT) en de behandeling van de Algemene Asielprocedure (de AA-fase). Deze opvangvorm is ontstaan in 2010 naar aanleiding van de invoering van de ‘verbeterde asielprocedure’. Een POL ligt in de buurt van het IND-kantoor dat de asielaanvraag van de betreffende asielzoeker behandelt. In 2018 zijn er 24 van deze locaties; in 2019 zijn dat er 46.

AMV’ers in de leeftijd van 15 t/m 17 jaar verblijven tijdens de Algemene Asielprocedure in een **POA**. Ook 13- en 14-jarige AMV’ers verblijven in een kleinschalige woonvoorziening van het COA, indien plaatsing in een opvanggezin van Nidos (nog) niet mogelijk is.

III. Tijdelijke opvang

Na de AA-fase verhuist de asielzoeker naar een **Asielzoekerscentrum (AZC)**. Dit geldt zowel voor asielzoekers die een vergunning hebben gekregen (statushouders), als ook voor degenen die een negatieve beschikking hebben ontvangen en asielzoekers die een Verlengde Asielprocedure (VA) doorlopen. In het laatste geval heeft de IND meer tijd nodig om tot een oordeel te komen. In 2018 zijn er 45 asielzoekerscentra en in 2019 zijn er 44 van deze locaties.

Behalve plaatsing in asielzoekerscentra is het ook mogelijk dat asielzoekers worden gehuisvest in een **Aanvullende Opvang (AVO)**. Zowel in 2018 als in 2019 fungeert een hotel in Maastricht als aanvullende opvang. Het heeft in beide jaren een capaciteit van 177 plaatsen. In de regel is er minder COA-personeel aanwezig bij deze vorm van opvang in vergelijking met een AZC.

AMV’ers die een vergunning krijgen, stromen uit naar opvangvoorzieningen van Nidos. Degenen die een negatieve beschikking ontvangen en degenen die in de verlengde asielprocedure zitten gaan naar de **Regio-opvang (REO)**. Dit is kleinschalige opvang in een woonvoorziening (KWV) voor groepen van 16-20 jongeren. Er zijn zowel woonvoorzieningen gesitueerd op het terrein van een AZC als in woonwijken. Jongeren die ouder zijn dan 17,5 jaar worden in de regel in een woonvoorziening op een AZC-terrein geplaatst. Degenen die jonger zijn worden buiten een AZC ondergebracht. In 2018 zijn er 20 van deze kleinschalige woonvoorzieningen; in 2019 18.

In de tweede helft van 2017 zijn er twee **extra begeleiding en toezichtlocaties (EBTL’s)** geopend in Amsterdam en in Hoogeveen; beide met een maximale capaciteit van 50 plaatsen.²⁹ De EBTL-maatregel vormt een onderdeel van het COA-Maatregelenbeleid en is een vrijheidsbeperkende maatregel. De locaties zijn opgezet voor de opvang van vreemdelingen die in een reguliere

²⁹ De locatie in Hoogeveen ligt op het terrein van het al bestaande AZC, midden in een woonwijk. De EBTL in Amsterdam is een voormalige gesloten jeugdinrichting op een plek waar praktisch geen direct omwonenden zijn (Kuppens et al., 2019, p. 31).

COA-locatie overlast met (zeer) grote impact hebben veroorzaakt. De overlast kan meerdere vormen hebben aangenomen. Voorbeelden zijn: pesterijen, vernielingen, agressie tegen personen of het meerdere malen overtreden van de huisregels.

Het verblijf in een EBTL kent een duur van maximaal drie maanden. Minderjarigen en eenoudergezinnen komen niet in aanmerking voor plaatsing in een EBTL. Verder worden ook COA-bewoners met (ernstige) psychische of psychiatrische problemen niet in een EBTL geplaatst. De instellingen hebben een sober karakter en een streng regime. Er is extra aandacht voor het gedrag van de bewoners. Het idee is dat de bewoners hun verblijf ervaren als ordemaatregel. Tegelijkertijd is het de bedoeling om de bewoners te bewegen hun gedrag in positieve zin aan te passen.

Op de beide locaties behoort er verscherpt toezicht te zijn. Het uitgangspunt is dat EBTL-bewoners een vrijheidsbeperkende maatregel krijgen opgelegd op basis van artikel 56 Vreemdelingenwet. Het betekent dat zij zich slechts op een beperkt aantal plaatsen buiten de locatie mogen begeven. Over de precieze invulling ervan worden afspraken gemaakt met het gemeentebestuur en de politie. Daarnaast gelden in de EBTL strengere huisregels en zijn de bewoners verplicht om een intensief dagprogramma te volgen, zodat ze zicht krijgen op hun handelen en het kunnen bijstellen daarvan.

Voor elke bewoner wordt daarnaast een individueel begeleidingsplan opgesteld. Bewoners van de EBTL ontvangen – anders dan in de reguliere opvang – geen financiële verstrekkingen. Ze krijgen maaltijden en alle overige noodzakelijke verzorgingsproducten worden in natura verstrekt.

Om daadwerkelijk ook de extra begeleiding en verscherpt toezicht mogelijk te maken is er op de locatie – naar verhouding – meer personeel dan op een regulier AZC. Het personeel, dat 24 uur per dag aanwezig is, zou volledig samengesteld moeten zijn uit zeer ervaren medewerkers. Voor de inrichting en het vormgeven van het toezichts-regime is en wordt daarnaast gebruik gemaakt van de expertise en deskundigheid van DJI-medewerkers, die ervaring hebben met werken in een gesloten setting.

De beslissing een asielzoeker te plaatsen in de EBTL wordt genomen na overleg tussen de betrokken partijen in de vreemdelingenketen. Hierbij wordt de stand van zaken van de asielprocedure meegewogen. Ook bestaat de mogelijkheid dat toelatingsprocedures met voorrang worden behandeld door de IND, mits de inschatting is dat er slechts een kleine kans is op vergunningverlening.

Plaatsing in een EBTL is in beginsel voor maximaal drie maanden. Als in er de tussentijd sprake is van goed gedrag kan er eerder overplaatsing plaatsvinden naar een regulier AZC. Als een EBTL-bewoner overlast blijft geven, of zich bijvoorbeeld structureel niet aan de vrijheidsbeperkende maatregel houdt, kan dat aanleiding zijn het verblijf in de EBTL te verlengen door een nieuwe maatregel op te leggen. In een dergelijke situatie zal ook worden bezien of er aanleiding is tot het opleggen van een zwaardere maatregel, met als ultimum remedium, en als ook aan

andere gronden voor bewaring wordt voldaan, een bewaringmaatregel (Inspectie JenV, 2019, p. 15).

Omdat er binnen de EBTL's vaak sprake blijkt van ernstige incidenten heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid in 2018 onderzoek gedaan naar de werkwijze in de EBTL's. In de rapportage 'De opvang van overlastgevende asielzoekers' (2019) wordt geconcludeerd dat de EBTL's gegeven de populatie, eigenlijk te mager zijn toegerust voor hun taak. De Inspectie beveelt dan ook aan om zowel de uitvoerbaarheid als de handhaafbaarheid van de opvang van overlastgevende asielzoekers binnen de EBTL's te heroverwegen (Inspectie JenV 2019, p. 4).

Vertegenwoordigers van Vluchtelingenwerk geven aan dat psychische en soms ook verslavingsproblematiek (zowel drugs als alcohol) een rol spelen bij sommige asielzoekers die tijdens deze periode in de EBTL's zitten. Ze wijzen erop dat deze groep een andere aanpak nodig heeft dan het louter opleggen van sancties. Het zijn feitelijk mensen die met hun (verslavings)problematiek niet thuis zouden horen in de EBTL.³⁰

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft de EBTL-bewonersgroep (25 personen) vanaf het moment van oprichting op 1 september 2018 van de EBTL Hoogeveen geanalyseerd op basis van beschikbare politiegegevens. Uit de analyse blijkt dat het grootste deel van de groep tussen 20 en 30 jaar oud is en afkomstig uit Noord-Afrika. Van deze 25 vreemdelingen zijn er in elk geval 15 binnen een maand 'met onbekende bestemming' (MOB) vertrokken. Van dezelfde groep heeft ruim 70 procent justitiële antecedenten. Deze variëren van aanranding en brandstichting tot zware mishandeling en poging tot moord. Minder zware antecedenten zoals winkeldiefstal, heling, openbare dronkenschap en verzet bij aanhouding, komen ook voor (Inspectie JenV, 2019, p. 18).

De EBTL Amsterdam is op 30 september 2019 weer gesloten. De locatie in Hoogeveen is in 2021 nog wel open, zij het tegenwoordig onder de naam Handhaving- en toezichtlocatie (HTL). Het regime van de HTL is strenger dan dat van de eerdere EBTL, zo mogen bewoners alleen het terrein af voor een advocaat of doktersbezoek. Daarnaast zijn er nu BOA's op de locatie aanwezig om waar nodig de orde te handhaven. Volgens recent onderzoek van de Inspectie JenV (2021, p. 7) zijn de medewerkers van de HTL (en PON-locaties)³¹ goed in staat de overlast terug te dringen. Op de HTL-locatie zouden in vergelijking met het 2018- JenV-onderzoek (de situatie ten tijde van de EBTL) ook meer middelen beschikbaar zijn om de overlast te beperken.

³⁰ In dit verband wordt de kliniek [Veldzicht](#) genoemd, een centrum voor mensen met psychiatrische problemen als een betere plek voor deze personen.

³¹ PON (pilot-project): Perspectief Opvang Nidos voor AMV'ers. In de PON wordt door intensieve begeleiding gewerkt aan gedragsverbetering. Er is plaats voor maximaal twaalf overlastgevende AMV'ers. Het COA beslist welke AMV'ers voor plaatsing in de pilot in aanmerking komen. Dit gebeurt altijd in overleg met Nidos. Dit is het geval als het maatregelenbeleid van COA (onder andere op basis van het Reglement onthouden verstrekkingen) niet tot de gewenste gedragsverbetering leidt/onvoldoende effect heeft. De pilot is begin verlengd tot december 2020 (Ministerie van JenV, Toolbox aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoekers, 2020, p. 18).

Bewoners die zich in een regulier AZC niet kunnen handhaven of niet zijn te handhaven, kunnen worden ondergebracht op een speciale afdeling voor **Intensief Begeleidende Opvang (IBO)** van het AZC Schalkhaar. Het gaat hierbij niet per se om personen die overlastgevend gedrag veroorzaken, maar om personen die extra begeleiding nodig hebben voor het aanleren van vaardigheden en competenties waarmee de zelfredzaamheid van de bewoners toeneemt en ze beter kunnen functioneren binnen de reguliere opvang. Er is daar plaats voor vijftig bewoners; ze verblijven maximaal drie maanden in de IBO, tenzij er een bijzondere aanleiding is voor een verlenging. De IBO bestaat uit drie fasen:

1. Observatie en start begeleiding (maximaal vier weken) of crisisplaatsing (maximaal vier dagen). Na de eerste maand wordt bekeken of een langer verblijf wenselijk is.
2. Actieve begeleiding.
3. Coachende begeleiding gericht op terugkeer naar de reguliere opvang. Deze fase wordt afgesloten met een overdracht, een begeleidingsadvies en een follow up.

De **Beschermde Opvang (B8)**³² AMV is bedoeld om (potentiële) minderjarige slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel op te vangen en te beschermen. Ook jongeren waarbij sprake is van eerdergerelateerd geweld, huiselijk geweld en een kindhuwelijk kunnen worden opgevangen in de Beschermde Opvang. In 2018 zijn er vijf verschillende B8-locaties. Een van deze locaties is in 2018 echter gesloten, terwijl een andere locatie is geopend. Dus effectief zijn er steeds vier B8-locaties in 2018 met een capaciteit van 62 plaatsen. In 2019 zijn er vier B8-locaties met een capaciteit van 69 plaatsen.

In het Jaarverslag 2020 van de stichting Nidos (p. 43-44) lezen we dat de jongeren onder andere afkomstig zijn uit Syrië, Vietnam, Kongo, Guinee, Sierra Leone, Irak, Eritrea en Gambia. Velen van hen zijn getraumatiseerd en krijgen behandeling bij de Evenaar (centrum voor transculturele psychiatrie, onderdeel van de GGZ).

Nog steeds zouden er relatief weinig jongeren zijn die aangifte doen van mensenhandel bij de politie. Advocaten zouden de jongeren vaak adviseren om de asielprocedure in te gaan en geen aangifte te doen, aldus Nidos. Veel heeft zich bovendien afgespeeld buiten Nederland; de politie ziet daardoor vaak weinig opsporingsindicaties waardoor de jongeren in de regel minder gemotiveerd zijn om aangifte te doen. Vanwege het hoge aantal septs schatten advocaten de kansen in de B8-procedure meestal laag in. Zodra Nidos in Ter Apel een jongere heeft geïndiceerd voor de Beschermde Opvang (BO) en er zijn harde signalen van mensenhandel dan wordt deze jongere direct gemeld bij het Team Mensenhandel en Mensensmokkel.

Tijdens de vertrekfase worden jongeren begeleid bij de voorbereiding op verblijf in een andere opvang. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan weerbaarheid, maar er is ook aandacht voor het

³² De term B8 refereert aan de Vreemdelingencirculaire 2000 waar B8 staat voor vreemdelingen die in Nederland willen verblijven op tijdelijke humanitaire gronden. Zie voor meer details: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-65304.html>

omgaan met sociale media en praktische vaardigheden om hun zelfstandigheid te vergroten. Het doel is dat de overgang van de BO naar een andere opvang minder groot is en jongeren minder risico lopen om eventueel opnieuw in een uitbuitingssituatie terecht te komen.

IV Uitstroom

Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen, krijgen – op enig moment – een woning aangeboden. Asielzoekers die geen vergunning hebben gekregen, moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Na afloop van hun asielprocedure krijgen asielzoekers de opdracht om binnen 28 dagen het land te verlaten. Vaak lukt dat niet. Zij kunnen dan naar een **Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL)** worden overgeplaatst. Dit gebeurt in de regel al snel indien vertrek vanaf een AZC niet haalbaar is. Het Lokaal Ketenoverleg (LKO) beslist over het plaatsen in een VBL. Het uitgangspunt is dat bewoners niet langer dan twaalf weken in een VBL verblijven om via DT&V hun terugkeer naar het land van herkomst alsnog te realiseren. Plaatsing in een VBL is op basis van een maatregel die de DT&V oplegt.³³

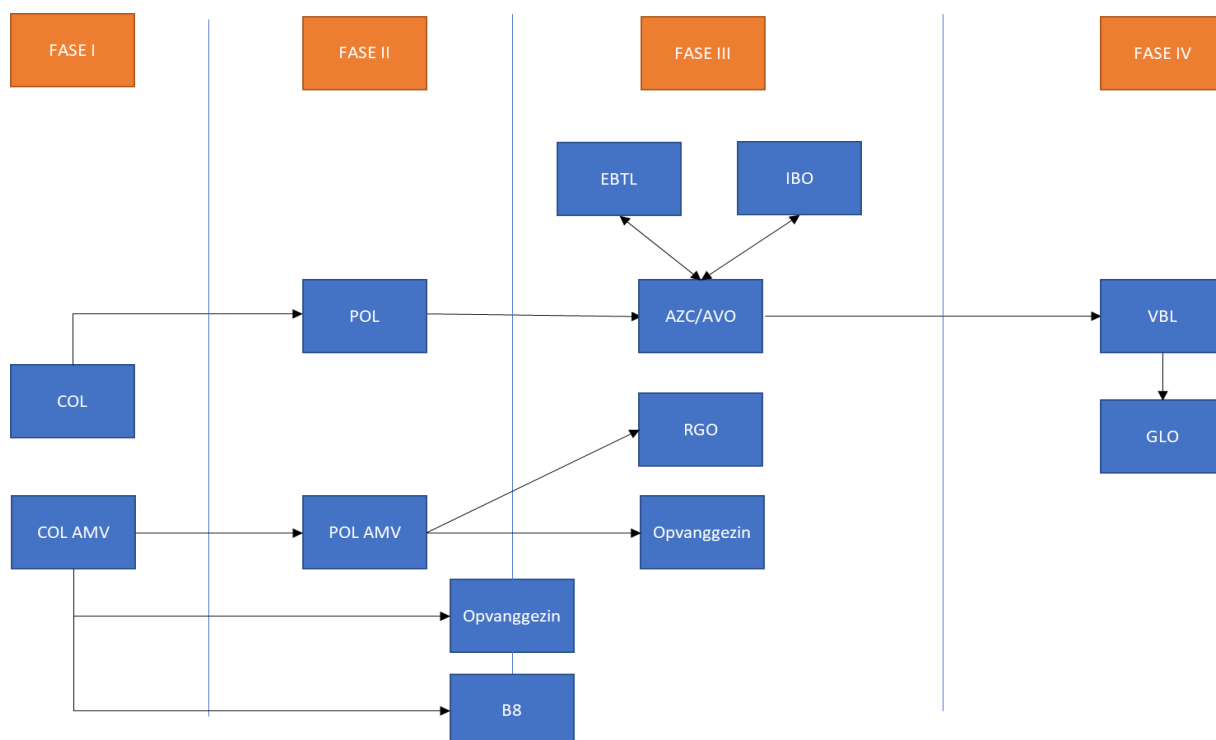
Er zijn in 2018 twee VBL's met in totaal een gemiddelde capaciteit van 366 plaatsen. De VBL in Ter Apel is de locatie met veruit de grootste capaciteit, maar ook in de gemeente Gilze en Rijen is een VBL gevestigd. In 2019 is er slechts één VBL, namelijk in Ter Apel met een gemiddelde capaciteit van 353 plaatsen.

Wanneer de twaalf weken voorbij zijn en er zicht is op het moment van terugkeer dan kan het verblijf in een VBL worden verlengd. Als dit zicht er niet is, dan wordt de opvang beëindigd. Dit geldt echter niet voor gezinnen met minderjarige kinderen; zij krijgen vervolgens dan onderdak in een op vertrek gerichte **Gezinslocatie (GLO)**; een en ander is uitvloeisel van een uitspraak van het Gerechtshof Den Haag uit 2011. Er zijn zeven gezinslocaties in 2018 met in totaal een gemiddelde capaciteit van 1.913 plaatsen. Een van deze locaties is in september 2018 gesloten. In 2019 zijn er zes gezinslocaties met in totaal een gemiddelde capaciteit van 1.660 plaatsen.

De fase binnen de asielprocedure is grotendeels bepalend voor de soort opvang waarin de betrokkene verblijft. Figuur 2.3 geeft schematisch de vier fasen van de asielprocedure weer (I. Ontvangst en registratie; II. Beoordelen van de asielaanvraag; III. Tijdelijke opvang en IV. Uitstroom) met de daarbij behorende opvangvormen. Tabel 2.6 geeft de gemiddelde capaciteit en bezetting per opvangvorm weer voor respectievelijk 2018 en 2019.

³³ Als terugkeer binnen drie maanden niet lukt, en de DT&V heeft de indruk dat de bewoner niet meewerkt, wordt de opvang beëindigd. Maar in sommige gevallen wonen mensen veel langer dan drie maanden in de VBL. Gezinnen met kinderen mogen niet op straat gezet worden, zij worden opgevangen in een Gezinsopvang Locatie. (Bron: [stichting Los](#)) In de periode 2010-2020 maken 12.620 personen gebruik van de VBL en 13.530 personen verblijven gedurende enige tijd in de Gezinslocatie. Van de laatste groep krijgt uiteindelijk 20 procent alsnog een status / verblijfsvergunning; voor de VBL-bewoners is dat percentage 1 procent. (Bron: Stichting Los: [Uitstroom VBL en GL, 2010-2020](#))

Figuur 2.3 Asielprocedure en opvangvormen (2018 en 2019)



Tabel 2.6 Gemiddelde capaciteit en bezetting per opvangvorm in 2018 en 2019

	Capaciteit		Bezetting			
	2018	2019	2018	% 2018	2019	% 2019
WKORG	199	90	106	0,5	49	0,2
COL	1.255	994	602	3,1	579	2,5
POL	3.097	8.866	2.508	12,9	7.539	31,4
AZC	15.633	15.756	13.671	70,3	13.761	57,4
AVO	171	171	148	0,8	146	0,6
EBTL	100	87	27	0,1	37	0,2
IBO	40	43	22	0,1	23	0,1
VBL	366	353	204	1,1	179	0,7
GLO	1.835	1.660	1.561	8,0	1.113	4,6
<i>Subtotaal</i>	<i>22.696</i>	<i>28.020</i>	<i>18.849</i>	<i>96,9</i>	<i>23.426</i>	<i>97,7</i>
Alleenstaande minderjarige vreemdeling						
POA	499	470	353	1,8	278	1,2
B8	62	69	29	0,1	18	0,1
RGO	323	337	227	1,2	250	1,0
<i>Subtotaal</i>	<i>884</i>	<i>876</i>	<i>609</i>	<i>3,1</i>	<i>546</i>	<i>2,3</i>
Totaal	23.580	28.896	19.458	100,0	23.972	100,0

De getallen in Tabel 2.6 laten zien dat er in 2019 in vergelijking met 2018 gemiddeld rond de 4.500 extra bewoners zijn op de COA-locaties; een toename van 23 procent. Dit verschil wordt veroorzaakt door asielzoekers die op een proceslocatie (POL) verblijven. Dit komt door de grote

achterstanden bij de IND waardoor een beslissing over de status van de asielaanvragers lang op zich laat wachten. Anderzijds zien we dat het aantal bewoners van een AZC nauwelijks is afgenomen. Dit duidt er op dat de doorstroom door het systeem in 2019 minder snel verloopt dan in 2018 en dat er daardoor gemiddeld meer mensen op een COA-locatie verblijven. Deze veronderstelling wordt ondersteund door het totaal aantal unieke bewoners van COA-locaties. Dit aantal ligt in 2018 op 53.236 bewoners en in 2019 op 54.926 bewoners.

Uit een gesprek met medewerkers van de IND gecombineerd met de resultaten van het onderzoek van de commissie Van Zwol uit 2019 wordt duidelijk dat de stagnatie van de asielzoekersdoorstroom (oplopende doorlooptijden) in elk geval drie belangrijke oorzaken kent. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en de IND noemen onder meer de grotere instroom van asielzoekers in 2018 (in totaal circa 5.500 meer dan geprognoseerd). Daarnaast speelt uitdrukkelijk ook de gewijzigde samenstelling van de asielinstroom. Een derde aspect dat ook voor vertraging zorgt in deze periode is in de ogen van de IND-vertegenwoordigers de opstopping bij de rechtbanken rond de beroepsprocedures.

Personeelsschaarste

Als gevolg van de financieringsstructuur van de IND, die jaarlijks geschiedt op basis van prognoses, beschikt de IND in 2018 en begin 2019 over te weinig personeel om (alle) asielzaken binnen de eigen streeftermijnen alsook binnen de wettelijke termijnen af te doen. De IND-medewerkers die wij spreken zeggen daarover dat de ontwikkeling in 2017 gepaard is gegaan met een afschaling van personele inzet. Een en ander voortvloeiend uit de manier waarop de IND werd gefinancierd, namelijk gebaseerd op de instroomprognose. In 2017 wordt deze prognose naar beneden bijgesteld. Er verdwijnt dus personeel. Dit, terwijl de daadwerkelijke instroom in 2018 en 2019 stijgt. Daarbij is er, los van de instroom, ook nog sprake van een flinke bestaande werkvoorraad.³⁴

De vertegenwoordigers van Vluchtelingenwerk schetsen welke gevolgen de vertragingen hebben gehad voor de mensen. Belangrijke consequentie is dat veel asielaanvragers voor een langere tijd dan voorheen in slechtere vormen van opvang zitten. Het betekent bijvoorbeeld geen verstrekking van leefgeld en minimale begeleiding en voorzieningen vanuit het COA. Het leidt tot onrust. Sommige mensen zaten meer dan anderhalf jaar in een situatie van volledige onwetendheid over hun toekomst en over hun overige gezinsleden. Dit, omdat een eventuele hereniging met de rest van het gezin (vanzelfsprekend) pas kan plaatsvinden nadat een verblijfsvergunning is verleend.

Een bijkomende kwestie in deze periode is dat ook het COA personeelstekorten heeft. Het blijkt dan vaak lastig om begeleiding op een goede manier uit te voeren. Naar verluidt speelt dat ook in de periode dat mensen op noodopvanglocaties verblijven met weinig verstrekkingen en de grote achterstanden bij de IND. In deze tijd is het COA gedwongen snel personeel aan te nemen.

³⁴ Anno 2021 is die financiering van de IND weer aangepast. Door de nieuwe ‘robuuste financiering’ van de IND hoeft voortaan minder te worden ‘geschommeld’ met personeel.

Dat zouden echter meestal geen ervaren mensen zijn geweest, maar veelal minder ervaren uitzendkrachten.

Toenemende complexiteit asielaanvragen

Uit het gesprek met IND-medewerkers over deze periode leren we bovendien dat ook de toenemende complexiteit van de asielaanvragen een rol speelt. Zo wordt in 2018/19 de toestroom van Syrische asielzoekers geringer en de verscheidenheid aan nationaliteiten groter. Daarnaast speelt een toename van aanvragen en herhaalde aanvragen (tweede en eventueel verdere asielaanvraag).

In 2018 en 2019 duurt het vaak lang voordat een asielzoeker een beslissing krijgt op de asielaanvraag. Daarbij speelt ook nog een rol dat bepaalde typen aanvragen doorgaans voorrang kregen, ofwel de prioritering van de spoor 1- en spoor 2-zaken. Bij spoor 1 (Dublin-zaken) is een andere lidstaat verantwoordelijk voor inhoudelijke benadeling van de asielaanvraag en is er om die reden een claim op een andere lidstaat gelegd. Na acceptatie van de claim kan Nederland de asielaanvraag afdoen op grond van de Dublinverordening. Prioritering speelt ook bij de spoor 2-zaken. Bij deze zaken gaat het om asielzoekers uit veilige landen of asielzoekers die al een vergunning hebben gekregen in een andere EU-lidstaat, en zijn doorgereisd naar Nederland. Ze worden kort, inhoudelijk behandeld.

De lezing dat veiligelanders ‘kort, inhoudelijk’ worden behandeld is wellicht correct, maar in de ogen van Vluchtelingenwerk zijn de wachttijden in de procedure in 2018/2019 voor veel veiligelanders desondanks veel te lang. Doordat Dublinclaims worden gelegd in kansloze asielaanvragen kunnen deze asielzoekers vele maanden langer in de asielopvang blijven. De Dublinprocedure is langdurig vanwege de verschillende noodzakelijke processtappen en Nederland is afhankelijk van de reactiesnelheid van andere landen.

Voor de spoor 4-zaken is er op dat moment minder capaciteit. Terwijl tegelijkertijd de voorraad – met de complexere asielmotieven – ook lastiger wordt. Zo zijn asielzoekers uit Syrië voor de IND relatief eenvoudig. Er is immers een grote kans dat er over hen positief beslist kan worden vanwege de slechte (oorlogs)situatie en de gevolgen van het dictatorschap in Syrië. Het zijn relatief eenvoudige zaken, omdat het niet heel individueel is met eigen problemen en argumenten waar de IND eerst nog eens onderzoek naar moet doen. Dit in tegenstelling tot aanvragen van bijvoorbeeld iemand uit Oezbekistan die met een geheel eigen, specifiek verhaal als inzet (bijvoorbeeld angst om vervolgd te worden voor homoseksuele geaardheid, of om een specifiek politieke reden) asiel aanvraagt in Nederland.

Waar het de complexiteit van zaken en de daarmee verbonden langere beslistrajecten betreft, heeft Vluchtelingenwerk op sommige aspecten een andere visie. Een goed doorgronde individuele beoordeling van een asielaanvraag is in principe altijd het uitgangspunt, ook bij Syriërs. Daarnaast stellen vertegenwoordigers van hen in gesprek met ons dat de IND bij bepaalde ‘individuele gevallen’ in die periode simpelweg te streng is. Vooral over de geloofwaardigheid van LHBTI-verhalen van vluchtelingen wordt in hun ogen door de IND vaak veel te lang getwijfeld. Er is in die tijd geregeld overleg tussen de IND en Vluchtelingenwerk over de achterstanden en de daaruit

voortvloeiende lange wachttijden. Daarbij is Vluchtelingenwerk er voorstander van dat de mensen die het langste in de wachtkamer zitten het eerste worden behandeld. Dat is een wens die in die tijd – volgens Vluchtelingenwerk – niet wordt gehonoreerd door de IND.

Vertraging bij beroepszaken

Tot slot wijzen de IND-gesprekspartners op het feit dat de oorzaken van vertragingen in die periode niet alleen binnen de invloedssfeer van de IND liggen. Als de IND de beslissing eenmaal heeft genomen kan de vreemdeling namelijk ook nog in beroep tegen een negatieve beslissing (een beroep dat ongeveer in 90 procent van de gevallen ook volgt). De tijdspanne voor de beroepsprocedure bij de rechtbanken neemt in die periode ook toe. In 2018/19 zijn er niet meer beroepszaken dan in de voorgaande jaren, maar ze zijn vaak wel complexer van aard.

2.4 Overzicht van de COA-locaties

Er zijn 53 gemeenten in Nederland waar in 2018 een of meerdere opvanglocaties zijn gevestigd. Op een locatie kunnen meerdere opvangvormen zijn ondergebracht. Ook komt het voor dat er in een gemeente meerdere opvanglocaties zijn. In 2019 zijn er 55 gemeenten met een of meerdere COA-locaties. In 2019 zijn er 6 nieuwe gemeenten bijgekomen en zijn er 4 gemeenten van de lijst verdwenen.

Tabel 2.7 geeft een overzicht van de COA-locaties. Als er meerdere locaties binnen een gemeente zijn dan zijn deze locaties afzonderlijk genoemd. Uitzondering hierop zijn aanpalende locaties. Zo hebben de gebouwen in Ter Apel twee huisnummers aan dezelfde weg. Bij de B8-locaties hebben we alleen de provincie genoemd.

Bij opvangvorm is vermeld welke opvangvorm er is in 2018 en/of 2019. We zien dat er diverse locaties in 2018 alleen een AZC herbergen, maar dat er in 2019 een POL bijkomt of dat een deel van zowel het AZC als POL wordt benut. Omwille van de overzichtelijkheid is dit in Tabel 2.7 niet uitgesplitst.

De ligging is ingedeeld in vier categorieën op basis van gegevens uit Google Maps: ‘in de stad’, ‘aan de stadsrand’, ‘in een dorp’ of ‘buitenaf’. Het bouwjaar is afkomstig uit het vastgoedstelsel van het COA. Van de locaties die niet meer in gebruik zijn ontbreekt dit gegeven.

Tabel 2.7 Locatie, opvangvorm, ligging, bouwjaar en in gebruik in 2018 en 2019

Plaats	Opvangvormen	Ligging	Bouwjaar	2018	2019
Alkmaar	POL	Stadsrand	1974	Deels	Deels
Almelo	AZC, POA, RGO	Stadsrand	2001	Ja	Ja
Almere	AZC, POL	Stadsrand	2000	Ja	Ja
Amersfoort	AZC, GLO	Stadsrand	1910	Ja	Ja
Amsterdam 1	EBTL	Stadsrand		Ja	Deels
Amsterdam 2	AZC	Stadsrand		Deels	Nee

Amsterdam 3	AZC	Stadsrand	1968	Ja	Ja
Apeldoorn	POL	In de stad	1994	Nee	Ja
Arnhem 1	RGO	In de stad	1905	Ja	Ja
Arnhem 2	RGO	In de stad	1921	Ja	Ja
Arnhem 3	AZC, POL	Stadsrand	1970	Ja	Ja
Arnhem 4	POL	Stadsrand	1995	Ja	Ja
Assen	AZC, POL	Stadsrand	1966	Ja	Ja
Azelo	AZC, POL	Buitenaf		Nee	Deels
Drenthe 1	B8	Buitenaf		Deels	Nee
Drenthe 2	B8	Buitenaf		Ja	Ja
Limburg	B8	Dorp		Ja	Ja
Baexem	AZC, POL	Buitenaf	1895	Ja	Ja
Balk	AZC, POL	Dorp	2016	Nee	Deels
Budel	COL, POL	Buitenaf	1955	Ja	Ja
Burgum	AZC, GLO	Stadsrand	2020	Ja	Ja
Delfzijl	AZC, POL	In de stad	1980	Ja	Ja
Den Helder 1	AZC, POL, POA, RGO	Stadsrand	2002	Ja	Ja
Den Helder 2	POA, RGO	Stadsrand	2011	Ja	Ja
Den Helder 3	GLO	In de stad	1992	Nee	Ja
Drachten 1	AZC, POL, POA, RGO	Stadsrand	1993	Ja	Ja
Drachten 2	RGO	Stadsrand	2002	Ja	Ja
Dronten 1	AZC, POL, POA, RGO	Buitenaf	2012	Ja	Ja
Dronten 2	RGO	Buitenaf		Ja	Ja
Echt	AZC, POL, POA	Buitenaf	1994	Ja	Ja
Emmen	AZC, POL, GLO	Stadsrand	2000	Ja	Ja
Gilze en Rijen	AZC, POL, GLO	Buitenaf	1942	Ja	Ja
Goes	AZC, POL, GLO	Stadsrand	2012	Ja	Ja
Grave	AZC, POL, POA	Buitenaf	2016	Ja	Ja
Hardenberg	AZC, POL	Buitenaf	1977	Ja	Ja
Harderwijk	AZC	Stadsrand	2016	Ja	Ja
Heerhugowaard	AZC, POL	Stadsrand	1970	Ja	Ja
Heerlen	AZC, POL	Buitenaf	1999	Ja	Ja
Hengelo	AZC, POL	Stadsrand	1973	Deels	Ja
Hoogeveen	AZC, EBTL, POL, POA	Stadsrand	1989	Ja	Ja
Katwijk	AZC, GLO	Buitenaf	1950	Ja	Ja
Leersum	AZC, POL, POA	Buitenaf	1949	Ja	Ja
Luttelgeest	AZC, POL	Buitenaf	2012	Nee	Deels
Maastricht 1	AVO, POA	Stadsrand	1979	Ja	Ja
Maastricht 2	AZC	Stadsrand	1966	Deels	Nee
Middelburg	AZC	Stadsrand	1968	Ja	Ja
Nijmegen 1	AZC, POL	Stadsrand	1912	Ja	Ja
Nijmegen 2	AZC	Stadsrand		Deels	Nee
Oisterwijk	AZC, POL, POA	Buitenaf	1980	Ja	Ja
Overloon	AZC, POL, POA	Buitenaf	1962	Ja	Ja
Rijswijk	AZC, POL	Stadsrand	1970	Ja	Ja

Rotterdam	AZC, POL	Stadsrand	2016	Ja	Ja
Schalkhaar	AZC, IBO, POL	Buitenaf	1951	Ja	Ja
Sneek	AZC, POL	Stadsrand	2016	Ja	Ja
St. Annaparochie	AZC, POL	Buitenaf	2002	Ja	Ja
Sweikhuizen	POL	Buitenaf	1946	Nee	Ja
Ter Apel	COL, POL, POA, GLO, VBL	Buitenaf	2015	Ja	Ja
Tilburg 1	RGO	Stadsrand	1988	Ja	Ja
Tilburg 2	RGO	In de stad	1906	Ja	Ja
Utrecht 1	AZC, RGO	Stadsrand	1935	Ja	Ja
Utrecht 2	AZC	Stadsrand		Deels	Nee
Veenhuizen	COL	Buitenaf		Deels	Nee
Wageningen 1	POL	Buitenaf	2016	Ja	Ja
Wageningen 2	POL, RGO	Buitenaf	1909	Ja	Ja
Wassenaar	POL	Stadsrand	1996	Nee	Ja
Weert	AZC, POL, POA	Stadsrand	1938	Ja	Ja
Winterswijk	AZC, POL	Stadsrand	2000	Ja	Ja
Zeewolde	AZC	Buitenaf		Deels	Nee
Zutphen	AZC, POL	Stadsrand	1972	Ja	Ja
Zweeloo	AZC, POL	Buitenaf		Ja	Ja

2.5 Regime rond maatregelen

Het COA biedt onderdak aan asielzoekers. Zij hebben recht op opvang en financiële verstrekkingen in de vorm van leef- en eetgeld (tezamen ook wel ‘weekgeld’ genoemd). Tegenover deze rechten staan tegelijkertijd plichten, zoals het zich houden aan de huisregels en het voldoen aan de meldplicht. En het spreekt voor zich dat het zich houden aan de Nederlandse wetten ook tot de plichten behoort. De rechten en plichten zijn beschreven in de Regeling Verstrekingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RVA 2005). Bij niet-naleving van de plichten voorziet de RVA 2005 in de mogelijkheid tot het opleggen van maatregelen, zoals tijdelijke onthouding van financiële verstrekkingen (leef- en eetgeld) en tijdelijke ontzegging van het verblijf in de opvanglocatie. Een en ander is beschreven in het Reglement Onthoudingen Verstrekingen (ROV).³⁵ Een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie³⁶ heeft er toe geleid dat het COA dit beleid heeft aangepast (per augustus 2020 in werking getreden).³⁷ In de periode

³⁵ Formeel is het zo dat ROV-maatregelen niet aan bewoners van een GVO of VBL kunnen worden opgelegd, omdat zij zijn uitgeprocedeerd. In praktijk wordt wel dezelfde maatregel opgelegd, maar heet het officieel geen ROV-maatregel; de maatregel wordt opgelegd namens de staatssecretaris. In de administratie van het COA zien we deze maatregelen overigens wel terug, namelijk onder de vlag van een ROV-maatregel.

³⁶ 12 november 2019 ([ECLI:EU:C:2019:956](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TJ/?uri=CELEX:2019:0956))

³⁷ De zaak bij het Europese Hof heeft betrekking op een AMV’er in België die naar aanleiding van betrokkenheid bij een vechtpartij vijftien dagen onderdak is ontzegd. Het Hof bepaalt dat asielzoekers die

2018 en 2019 geldt echter nog steeds het ROV, zoals tot het moment van de uitspraak van het Europese Hof is toegepast.

Bij ongewenst gedrag van een bewoner kan een ROV-maatregel worden opgelegd, maar er kan ook worden gekozen voor een preventieve maatregel (mits de overtreding niet te ernstig is). Verschillende zogenaamde preventieve maatregelen die kunnen worden opgelegd, zijn: een correctiegesprek, een waarschuwingsbrief, een leermaatregel of een afkoelperiode (van maximaal 4 uur) buiten de opvanglocatie.

Als er wel een ROV-maatregel wordt opgelegd dan kan er uit elf maatregelen worden gekozen. Tabel 2.8 geeft het overzicht van deze maatregelen.

Tabel 2.8 Overzicht van ROV-maatregelen

Duur maatregel	Inhouden leefgeld	Inhouden alle verstrekkingen
1 week	ROV 1	ROV 4
2 weken	ROV 2	ROV 6
4 weken	ROV 3	ROV 7
8 weken	ROV 5	ROV 8
13 weken		ROV 9
26 weken		ROV 10
Permanent		ROV 11

Als het incident een geringe impact heeft, dan volgt – als er een maatregel wordt opgelegd – maatregel ROV 1. Voorbeelden zijn roken in de deuropening van de eigen woonruimte, niet schoonhouden van de eigen woonruimte of negatieve uitlatingen over medebewoners in een gesprek met een COA-medewerker.

Als het incident een middelgrote impact heeft, dan worden ROV 2 of 3 gezien als passende maatregelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om roken in een gezamenlijke woonruimte en leefomgeving, dronkenschap, het niet schoonhouden van de gezamenlijke woonruimte en leefomgeving of het betrokken zijn bij een kleine ruzie.

Bij incidenten met een grote impact, zoals het afplakken van de rookmelder of het discrimineren, dreigen of het daadwerkelijk toebrengen van fysieke schade, worden ROV 4 en ROV 5 als passende maatregelen gezien.

Tot slot zijn er incidenten met een zeer grote impact, waarbij de resterende maatregelen (ROV 6 t/m 11) kunnen worden opgelegd. Het gaat dan om bijvoorbeeld brandstichting, wapenbezit/gebruik, ernstige discriminatie, bedreiging of geweld.

overlast veroorzaken sancties kunnen worden opgelegd; hen mag echter geen onderdak, eten en kleding worden onttrokken.

In plaats van het opleggen van een ROV-maatregel kan ook een EBTL-maatregel worden opgelegd. Dit kan echter slechts in het geval er sprake is van incident met een (zeer) grote impact of bij opeenstapeling van meerdere incidenten en maatregelen. Het doel van de EBTL-maatregel is om overlastgevers te confronteren met hun gedrag en dit – waar mogelijk – bij te stellen en om de veiligheid en rust te borgen op de opvanglocatie waar ze eerst verbleven.

2.6 Opvallende veranderingen

De centrale vraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek richt zich op een duiding van de stijging van het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties en het aantal asielzoekers verdacht van misdrijven. Daarom geven we hier de belangrijkste bevindingen weer rond kenmerken van asielzoekers en COA-locaties in het licht van deze centrale vraag.

De verschillende categorieën asielzoekers zijn van omvang veranderd. De volgende categorieën worden onderscheiden: zij die een eerste of herhaalde aanvraag hebben ingediend, nareizigers, zij-instromers (protest tegen afwijzing gegrond verklaard) en asielzoekers in het kader van hervestiging. De grootste groep bestaat uit personen die een eerste aanvraag hebben ingediend. Deze groep is in 2019 aanmerkelijk groter (65 procent) dan in 2018 (45 procent). Het aandeel nareizigers is in 2019 daarentegen geslonken (7 procent) in vergelijking met 2018 (19 procent).

In 2019 verblijven gemiddeld ruim 4.500 bewoners meer op een COA-locatie dan in 2018 (toename van 24 procent). Dit wordt veroorzaakt door asielzoekers die op een proceslocatie verblijven als gevolg van achterstanden bij de IND waardoor een beslissing over de status van de asielzoekers lang(er) op zich laat wachten. Tegelijkertijd is het aantal bewoners van een AZC nauwelijks afgenomen, omdat er onvoldoende woningen beschikbaar zijn voor de statushouders. Met andere woorden: de doorstroom door het systeem verloopt in 2019 minder snel dan in 2018 en daardoor verblijven er gemiddeld meer mensen op een COA-locatie.

Wat betreft de kenmerken van asielzoekers die op een COA-locatie verblijven, valt het op dat het aandeel alleenstaande mannen in 2019 is toegenomen in vergelijking met 2018 (van 30 naar 36 procent). Het gaat dan vooral om mannen in de leeftijd van 18-29 jaar.

3. COA-incidenten

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan incidenten die plaats hebben gevonden op COA-locaties en waar een of meerdere bewoners bij betrokken zijn geweest. Hierbij is het wel van belang steeds de doelstelling van dit duidingsonderzoek voor ogen te houden: primair proberen we duiding te geven aan de stijging van het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties in 2019 ten opzichte van het jaar 2018.

We gaan eerst in op de afbakening van de doelgroep (paragraaf 3.1) en de analyseresultaten zoals gepresenteerd in het Incidentenoverzicht 2019 (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 komt de nadere analyse van de geregistreerde incidenten op COA-locaties aan bod (onderzoeksvraag 5). Hierbij wordt aandacht besteed aan het type locatie (onderzoeksvraag 7). Incidenten gerelateerd aan bewoners (onderzoeksvraag 6) en in relatie tot de locaties (onderzoeksvraag 8) worden besproken in paragraaf 3.4. De opgelegde maatregelen naar aanleiding van incidenten bespreken we in paragraaf 3.5. Feitelijk wordt er in de onderzoeksvragen niet verzocht om naar de opgelegde maatregelen te kijken, maar volledigheidshalve hebben we dit aspect wel bij de analyse betrokken.

3.1 Doelgroep van het Incidentenoverzicht 2019

De doelgroep bestaat uit asielzoekers die in de COA-opvang verblijven. Voor 2018 bestaat deze doelgroep uit 53.236 personen en voor 2019 gaat het om 54.926 mensen. De doelgroep is in 2019 daarmee iets groter dan in 2018; het verschil telt 1.690 personen, ofwel een toename van 3 procent; 44 procent van de bewoners uit 2018 maken ook deel uit van de bewonerspopulatie in 2019 (Incidentenoverzicht 2019, p. 7).

Niet alle personen verblijven het gehele peiljaar op een COA-locatie. In het Incidentenoverzicht 2019 is de bezetting berekend op basis van de laatste dag van de maand. Op basis van deze berekeningsmethode wonen er in 2018 gemiddeld 21.210 personen op een COA-locatie. In 2019 gaat het gemiddeld om 24.860 personen, ofwel een toename van 17 procent.

Het aantal unieke bewoners neemt dus in 2019 met 3 procent toe ten opzichte van 2018, terwijl de bezetting met 17 procent is toegenomen. Dit betekent dat bewoners in 2019 gemiddeld langer op een COA-locatie verblijven dan in 2018.

In de Incidentenrapportage 2019 (p. 8) is vermeld dat 12 procent van de doelgroep in het peiljaar 2018 uit een veilig land komt, terwijl het aandeel asielzoekers uit veilige landen in 2019 13 procent is. In zowel 2018 als 2019 bestaat 4 procent van de doelgroep uit AMV'ers. Er wordt in de rapportage opgemerkt dat er overlap zit in asielzoekers uit veilige landen en AMV'ers, maar er is niet aangegeven hoe groot deze overlap is.

Tot slot zijn in de Incidentenrapportage 2019 (p. 8) de meest voorkomende nationaliteiten aangegeven. Zowel in 2018 als in 2019 vormen bewoners met de Syrische nationaliteit de grootste groep met respectievelijk 18 procent in 2018 en 22 procent in 2019. Bewoners met de Eritrese nationaliteit staan voor respectievelijk 10 procent (2018) en 13 procent (2019) van de doelgroep.

In het Incidentenoverzicht (p.12) is aangegeven dat 7.479 personen die in 2018 op een COA-locatie verblijven, betrokken zijn geweest bij een of meerdere incidenten. Het gaat hierbij om unieke personen. In 2019 betreft het 9.094 betrokkenen (Incidentenoverzicht 2019, p. 12). Dit betekent dat in 2018 14 procent van de COA-bewoners bij een of meerdere geregistreerde incidenten betrokken is geweest; voor 2019 ligt dit percentage op 17 procent. Dit resultaat is niet verrassend, gezien het eerder genoemde feit dat er in 2019 gemiddeld meer asielzoekers op een COA-locatie verblijven dan in 2018. Daarmee neemt de kans ook toe dat een bewoner wordt geregistreerd voor betrokkenheid bij een incident. In Tabel 3.1 staan de getallen op een rij.

Tabel 3.1 Het aantal personen dat in (een deel van) het peiljaar op een COA-locatie woont en het aantal personen dat bij een of meerdere incidenten is betrokken.

	2018	2019
Aantal bewoners	53.236	54.926
Gemiddelde bezetting	21.210	24.860
Aantal betrokkenen bij incidenten	7.479	9.094
Percentage betrokkenen (naar bewoners)	14,0 %	16,6 %
Percentage betrokken (naar bezetting)	35,3 %	36,6 %

Bron: Incidentenrapportage 2019

3.2 Resultaten Incidentenoverzicht 2019

In het Incidentenoverzicht 2019 (p.11) zijn de geregistreerde incidenten ingedeeld in vijf hoofdgroepen; een van de hoofdgroepen is uitgesplitst naar drie subgroepen. De indeling ziet er als volgt uit:

1. Suïcide bewoner COA-opvanglocatie
2. Verbale suïcidedreiging op COA-opvanglocatie
3. Zelfbeschadiging vreemdeling op COA-opvanglocatie
4. Overtreden van COA-huisregels
5. Agressie en geweld **tegen personen**
 - a) Non-verbaal (agressieve houding of gebaren)
 - b) Verbaal (schelden, dreigen met woorden)
 - c) Fysiek (slaan, schoppen, trappen e.d.)

Er zijn vijf suïcidegevallen in 2018 en twee in 2019; zie Incidentenoverzicht 2019, Tabel 3.1, p. 11). Deze categorie is achterwege gelaten in Tabel 3.2. In 2018 heeft 55 procent van de incidenten betrekking op het overtreden van de huisregels. Bij overtredingen van de huisregels gaat het bijvoorbeeld om het niet schoonhouden van de eigen leefruimte of het roken in de eigen kamer,

maar ook vandalisme (agressie en geweld dat NIET gericht is op personen) valt hieronder. In 2019 staat het overtreden van de huisregels voor 59 procent van alle geregistreerde incidenten. De huisregels zijn in 2019 bijna drieduizend keer vaker overtreden dan in 2018. Hiermee staat de toename van het aantal keer dat de huisregels worden overtreden voor 73 procent van de toename van het aantal geregistreerde incidenten in 2019.

Het aantal geregistreerde gevallen van verbale suïcidedreiging of zelfbeschadiging – hetgeen we zien als naar binnen gericht geweld – is licht gestegen in 2019 ten opzichte van 2018. De grote toename is er – als gesteld – bij het overtreden van de huisregels, maar daarnaast is ook het aantal agressie-incidenten tegen personen fors toegenomen. Dat laatste geldt in het bijzonder voor het aantal verbale agressie-incidenten. Tabel 3.2 geeft het overzicht.

Tabel 3.2 Geregistreerde incidenten op COA-locaties

	2018	2019	Toename 2019	
			Vershil	Procentueel
Verbale suïcidedreiging	1.091	1.198	107	10%
Zelfbeschadiging	613	590	-23	-4%
<i>Naar binnen gericht geweld</i>	<i>1.704</i>	<i>1.788</i>	<i>84</i>	<i>5%</i>
Overtreden huisregels	7.412	10.366	2.954	40%
Non-verbale agressie	579	675	96	17%
Verbale agressie	2.152	2.833	681	32%
Fysieke agressie	1.539	1.823	284	18%
<i>Naar buiten gericht geweld</i>	<i>4.270</i>	<i>5.331</i>	<i>1.061</i>	<i>25%</i>
Totaal	13.446	17.485	4.039	30%

Bron: Incidentenrapportage 2019

In het Incidentenoverzicht is het incident-aandeel van de verschillende nationaliteiten binnen de COA-populatie in kaart gebracht. Dit is gerelateerd aan de verdeling van incidenten naar nationaliteit. Zo staan Syriërs voor 11 procent van de COA-bewoners en voor 12 procent van de betrokkenen bij incidenten. Het is overigens niet duidelijk of de betrokkenheid bij incidenten is berekend op basis van ‘betrokken bij een of meerdere incidenten’ (unieke personen) of dat een persoon meerdere keren meetelt in het geval hij bij meerdere incidenten betrokken is geweest.

Als we kijken naar het aandeel van de categorie betrokkenen bij incidenten dan vallen de personen met de Marokkaanse, Algerijnse, Tunesische en Libische nationaliteit op. Ongeveer de helft van de asielzoekers met deze nationaliteiten is betrokken bij incidenten. Afgezien van de Libiërs gaat het hier om asielzoekers uit veilige landen. In het Incidentenoverzicht is niet aangegeven voor hoeveel incidenten deze nationaliteiten staan. Verder wordt aangegeven dat er ook andere nationaliteiten zijn waarvan een groot deel van de asielzoekers betrokken is bij geregistreerde incidenten. Het gaat dan echter om een relatief klein aantal van het totaal aantal incidenten.

In het Incidentenoverzicht staat vermeld dat in 2018 27 procent van betrokkenen bij incidenten uit veilige landen komt. In 2019 is het aandeel van asielzoekers uit veilige landen 28 procent. Op dezelfde wijze wordt ook het aandeel van AMV'ers genoemd: 17 procent in 2018 en 12 procent in 2019.

Een incident op een COA-locatie kan leiden tot het opleggen van een maatregel; namelijk een zogenaamde preventieve maatregel, een ROV-maatregel of de EBTL-maatregel. De ROV-maatregel betreft het inhouden van verstrekkingen en gebeurt op basis van het Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV). Als maatregel kan het leefgeld worden ingehouden. Deze maatregel kent vier gradaties: inhouding voor 1, 2, 4 of 8 weken. Een andere maatregel is het inhouden van alle financiële verstrekkingen en daarmee ook het stopzetten van het verblijf in een opvanglocatie. Deze maatregel kan worden opgelegd voor de duur van 1, 2, 4, 8, 13 of 26 weken. Tot slot kan een asielzoeker die bij een of meerdere incidenten met (zeer) hoge impact is betrokken, worden ondergebracht in een extra begeleiding en toezichtlocatie (EBTL). In de jaarlijkse incidentenrapportages worden de preventieve maatregelen niet opgesomd. Het overzicht betreft dus de opgelegde ROV- en EBTL-maatregelen.

In zowel 2018 als 2019 heeft 85 procent van de opgelegde ROV-maatregelen betrekking op het inhouden van leefgeld. Het gaat in de meeste gevallen om een inhouding van een week leefgeld. Het stopzetten van alle verstrekkingen (inclusief verblijf) gebeurt verhoudingsgewijs niet vaak, maar in 2019 is deze maatregel 240 keer frequenter toegepast dan in 2018. Tabel 3.3 geeft het overzicht.

Tabel 3.3 Opgelegde maatregelen naar aanleiding van incidenten op COA-locaties

	2018	2019	Toename 2019	
			Vershil	Procentueel
Inhouden leefgeld	4.516	5.818	1.302	29%
Inhouden leefgeld en opschorten verblijf	465	705	240	52%
Plaatsing in EBTL	332	357	25	8%
Totaal	5.313	6.880	1.567	29%

Bron: Incidentenrapportage 2019

3.3 Nadere analyse van geregistreerde incidenten per COA-locatie

In paragraaf 2.3 is uitleg gegeven over de verschillende asiefasen en (bijbehorende) opvangvormen. Voor AMV'ers is er een apart regime, met een belangrijke rol voor de voogdijinstelling Nidos. We zijn nagegaan of er verschillen zijn in het aantal geregistreerde incidenten per opvangvorm. Dit blijkt het geval te zijn. In Tabel 3.4 worden de resultaten hiervan gepresenteerd. Onder de tabel bespreken we de resultaten waarbij we proberen mogelijke verklaringen te geven voor de gevonden cijfers. In sommige gevallen ligt de verklaring voor de hand. Het komt ook voor dat er een duiding naar voren is gekomen in de gespreksronde. Maar er zijn ook resultaten die ons hooguit laten 'gissen' wat de verklaring zou kunnen zijn. Daarbij tekenen we tevens aan

dat cijfers natuurlijk ook ‘toevallig’ kunnen fluctueren, zonder dat daar nu direct een oorzakelijke reden aan ten grondslag ligt.

Tabel 3.4 Aantal geregistreerde incidenten COA-locaties naar opvangvorm en bezetting

	2018			2019		
	Incidenten	Bezetting	Per bewoner	Incidenten	Bezetting	Per bewoner
WKORG	70	106	0,7	82	49	1,7
COL	649	602	1,1	1.058	579	1,8
POL	778	2.508	0,3	1.426	7.539	0,2
AZC	6.256	13.671	0,5	7.972	13.761	0,6
AVO	33	148	0,2	46	146	0,3
EBTL	1.039	27	38,5	1.462	37	39,5
IBO	250	22	11,4	284	23	12,3
VBL	332	204	1,6	592	179	3,3
GLO	116	1.561	0,1	121	1.113	0,1
<i>Subtotaal</i>	<i>9.523</i>	<i>18.849</i>	<i>0,5</i>	<i>13.043</i>	<i>23.426</i>	<i>0,6</i>
Alleenstaande minderjarige vreemdeling						
POA	2.117	353	6,0	2.746	278	9,9
B8	62	29	2,1	24	18	1,3
RGO	1.348	227	5,9	1.332	250	5,3
<i>Subtotaal</i>	<i>3.527</i>	<i>609</i>	<i>4,6</i>	<i>4.102</i>	<i>546</i>	<i>7,5</i>
Totaal	13.088	19.458	0,7	17.145	23.972	0,7

Alle asielzoekers komen binnen bij de Centrale Ontvangstlocatie (COL) in Ter Apel of Budel. Vermoedelijk zien we hier een iets hogere registratie van incidenten dan het gemiddelde. Dit geldt overigens vooral voor 2019.

Reguliere opvang

De meeste asielzoekers verblijven op een AZC. Zowel in 2018 als in 2019 zijn – in absolute aantallen gezien – de meeste incidenten geregistreerd voor de AZC's. Relatief gezien zijn er in 2019 een kwart meer incidenten geregistreerd in de AZC's in vergelijking met 2018.³⁸

In 2019 verblijven er drie keer zoveel asielzoekers op een Proceslocatie (POL) dan in 2018. In vergelijking met een AZC worden er verrassend weinig incidenten geregistreerd op een POL. In 2019 zijn er drie keer meer incidenten per bewoner vastgelegd in een AZC dan in een POL. De bewoners van een POL gaan, na het besluit over de asielaanvraag, over naar een AZC. Dit kan erop duiden dat als asielzoekers langer op een COA-locatie verblijven, ze een grotere kans hebben om meer bij incidenten betrokken te raken. Ook kan het zijn dat een negatief asielbesluit hiervan op invloed is. En tot slot is het denkbaar dat het handhavingsregime op een POL anders is dan op een AZC. Deze laatste mogelijkheid zou kunnen verklaren waarom het verschil tussen

³⁸ In Tabel 3.4 zijn afgeronde getallen genoemd. AZC-bewoners zijn in 2018 voor 0,46 incidenten geregistreerd en in 2019 voor 0,58 incidenten. $0,58/0,46 = 126$, oftewel een stijging van 26 procent in 2019 ten opzichte van 2018.

een POL en een AZC kleiner is in 2018 dan in 2019. De druk op Proceslocaties is in 2019 fors toegenomen. Daarmee is de aandacht voor het (strikt) handhaven van (huis)regels mogelijk afgenomen.

EBTL en IBO

Zowel in 2018 als in 2019 springen de Extra Begeleiding en Toezichtlocaties (EBTL's) in Amsterdam en Hoogeveen en de Intensief Begeleidende Opvang (IBO) in Schalkhaar er uit als opvangvormen met veel geregistreerde incidenten per bewoner.

Het is niet verrassend dat er veel incidenten worden geregistreerd bij de twee EBTL's. Hier worden immers asielzoekers ondergebracht, omdat ze veel overlast veroorzaken in een AZC. Daarbij komt dat ze in een EBTL 'onder een vergrootglas' liggen. Er is een intensieve begeleiding en er zijn afspraken over strikte registratie van incidenten. De bezetting van één medewerker op vijf tot tien bewoners maakt deze begeleiding ook mogelijk. In een gewoon AZC is de ratio medewerkers-bewoners één-op-honderd, aldus een COA-woordvoerder. "Als er in die situatie vijf mensen zijn die aandacht behoeven dan gaat dat niet lukken, omdat dan de anderen worden verwaarloosd", aldus deze respondent. Omdat de begeleiding bij de EBTL intensiever is, kennen de medewerkers de bewoners beter en zijn ze in staat om problemen sneller te signaleren en indien nodig ook sneller te de-escaleren. Op de Intensief Begeleidende Opvang worden asielzoekers opgevangen die dusdanige psychische problemen hebben ze niet een reguliere AZC kunnen verblijven.

AMV'ers

Op locaties waar Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers) verblijven, wordt ook een bovengemiddeld aantal incidenten geregistreerd. Dit hangt waarschijnlijk enerzijds samen met de (puber)leeftijd van deze doelgroep en anderzijds met de vorm van begeleiding. Net als bij de EBTL is er bij de opvangvormen voor AMV'ers sprake van intensieve begeleiding waardoor de kans op het vaststellen van een incident toeneemt. . AMV'ers hebben, ook als zij een negatieve beschikking hebben ontvangen op hun asielaanvraag, recht op opvang totdat zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, dit is anders dan bij reguliere bewoners waar het recht op opvang kort na een negatieve beschikking vervalt. Deze AMV'ers verblijven in de RGO's, samen met de AMV'ers die in de verlengde asielprocedure zitten. Zij bevinden zich in een uitzichtloze situatie, waardoor het mogelijk is dat zij meer incidenten begaan, omdat zij 'niets te verliezen hebben'. AMV'ers die wel een vergunning krijgen, stromen uit naar opvangvoorzieningen van Nidos. Deze AMV'ers worden uitgeschreven uit de COA-bezetting,

Wel is het opvallend dat het aantal geregistreerde incidenten op een Proceslocatie voor AMV'ers in 2019 fors hoger ligt dan in 2018.

Uitgeprocedeerde asielzoekers

Asielzoekers die zijn uitgeprocedeed en geen verblijfsvergunning hebben gekregen, verblijven op een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL). Ook hier zien we een verhoogd risico voor betrok-

kenheid van bewoners bij incidenten. De eerste gedachte daarbij is dat dit vermoedelijk samenhangt met het feit dat ze Nederland op korte termijn moeten verlaten, en ‘goed gedrag’ er dus minder toe doet. Het aantal geregistreerde incidenten per bewoner op een VBL ligt in 2019 overigens hoger dan in 2018. Op een Gezinslocatie (GLO) verblijven ook uitgeprocedeerde asielzoekers, maar zij hoeven Nederland niet te verlaten, zolang ze kinderen hebben onder de 18 jaar. Volgens een COA-medewerker heerst op deze locaties over het algemeen meer rust dan op andere locaties. Deze uitspraak wordt ondersteund door de incidentcijfers van de GLO’s: er worden erg weinig incidenten geregistreerd in verhouding tot het aantal bewoners.

In Tabel 3.4 zijn alle incidenten bij elkaar opgeteld. In de navolgende sub-paragrafen maken we een onderscheid naar het type incident. Hierbij merken we op dat in Tabel 3.4 het aantal incidenten *per bewoner* is gegeven, terwijl in de navolgende tabellen het aantal incidenten *per 100 bewoners* is vermeld.

3.3.1 Suïcidedreigingen en zelfbeschadigingen

Een nadere blik op het aantal geregistreerde incidenten voor suïcidedreiging of zelfbeschadiging leert dat er relatief meer incidenten zijn geregistreerd bij de opvangvormen die ook in het algemene beeld naar voren zijn gekomen. Hoewel het aantal incidenten per 100 bewoners voor suïcidedreiging of zelfbeschadiging in 2018 en 2019 elkaar niet veel ontloopt (niveau van 2018 ligt iets boven dat van 2019), zijn er wel opvallende verschuivingen binnen de afzonderlijke opvangvormen.

Tabel 3.5 Aantal geregistreerde ‘naar binnen gericht geweld’ incidenten COA-locaties naar opvangvorm

	Geregistreerde incidenten			Per 100 bewoners	
	2018	2019	Vershil	2018	2019
COL	190	288	98	27	46
POL	92	196	104	4	3
AZC/AVO	675	790	115	5	6
EBTL	90	7	-83	333	19
IBO	62	14	-48	282	61
VBL	48	93	45	24	52
GLO	19	74	55	1	7
<i>Subtotaal</i>	<i>1.176</i>	<i>1.462</i>	<i>286</i>	<i>6</i>	<i>6</i>
Alleenstaande minderjarige vreemdeling					
POA	215	62	-153	61	22
RGO/B8	98	110	12	38	41
<i>Subtotaal</i>	<i>313</i>	<i>172</i>	<i>-141</i>	<i>51</i>	<i>32</i>
Totaal	1.489	1.634	145	8	7

Zo is het aantal incidenten per 100 bewoners op de COL in 2019 bijna verdubbeld ten opzichte van 2018. Bij de VBL is er sprake van meer dan een verdubbeling en er is eveneens een forse toename bij de GLO. Anderzijds is er sprake van een flinke daling in 2019 ten opzichte van 2018

in de EBTL, IBO en POA. Het is echter niet duidelijk geworden hoe we deze verschillen nu moeten duiden.

3.3.2 Geweld en agressie

Er zijn in 2019 ruim duizend incidenten voor agressie en geweld meer geregistreerd dan in 2018, maar indien we het getal relateren aan het aantal bewoners, dan is de hoogte van het aantal registraties van 2018 en 2019 feitelijk van gelijke orde. Ook bij agressie en geweld komen dezelfde opvangvormen weer naar voren waar relatief veel incidenten zijn geregistreerd. De verschillen tussen 2018 en 2019 zijn echter minder markant dan bij suïcidedreiging en zelfbeschadiging. We zien in 2019 een stevige toename per 100 bewoners bij bewoners van een Centrale Opvanglocatie en bij de POA (Proces Opvanglocaties voor AMV'ers). Ook bij agressie en geweld zien we dat er minder incidenten per 100 bewoners zijn geregistreerd op een Proces Opvanglocatie dan op een Asielzoekerscentrum.

Tabel 3.6 Aantal geregistreerde 'naar buiten gericht geweld' incidenten COA-locaties naar opvangvorm

	Geregistreerde incidenten			Per 100 bewoners	
	2018	2019	Vershil	2018	2019
COL	270	394	124	38	63
POL	171	390	219	7	5
AZC/AVO	2.094	2.542	448	15	18
EBTL	389	456	67	1.441	1.232
IBO	79	111	32	359	483
VBL	60	64	4	29	36
GLO	52	44	-8	3	4
<i>Subtotaal</i>	<i>3.115</i>	<i>4.001</i>	<i>886</i>	<i>17</i>	<i>17</i>
Alleenstaande minderjarige vreemdeling					
POA	623	827	204	176	297
RGO/B8	397	370	-27	155	138
<i>Subtotaal</i>	<i>1.020</i>	<i>1.197</i>	<i>177</i>	<i>167</i>	<i>219</i>
Totaal	4.135	5.198	1.063	21	22

3.3.3 Overtreden van de huisregels

Tot slot, het overtreden van de huisregels. Er zijn in 2019 veel meer incidenten voor het overtreden van huisregels geregistreerd dan in 2018. Ook per 100 bewoners is er in 2019 sprake van een toename (13 procent). Er is sprake van een sterke toename op de Centrale Opvanglocaties, Vrijheidsbeperkende Locaties en Proces Opvanglocaties voor AMV'ers. Ook in Asielzoekerscentra is er in 2019 sprake van een relatieve toename. Op de Proces Opvanglocaties zien we daarentegen – wederom – het tegenovergestelde beeld.

Tabel 3.7 Aantal geregistreerde overtredingen van huisregels op COA-locaties naar opvangvorm

	Geregistreerde incidenten			Per 100 bewoners	
	2018	2019	Vershil	2018	2019
COL	259	478	219	37	76
POL	515	932	417	21	12
AZC/AVO	3.520	4.686	1.166	25	34
EBTL	560	932	372	2.074	2.519
IBO	109	111	2	495	483
VBL	224	494	270	110	276
GLO	45	70	25	3	6
<i>Subtotaal</i>	<i>5.232</i>	<i>7.703</i>	<i>2.471</i>	<i>28</i>	<i>33</i>
Alleenstaande minderjarige vreemdeling					
POA	1.279	1.723	444	362	620
RGO/B8	915	887	-28	357	331
<i>Subtotaal</i>	<i>2.194</i>	<i>2.610</i>	<i>416</i>	<i>360</i>	<i>478</i>
Totaal	7.426	10.313	2.887	38	43

Bewoners van EBTL's komen op alle drie deelterreinen (suïcidedreiging en zelfbeschadiging, agressie en geweld en huisregels) duidelijk – relatief gezien – het vaakst voor in de registratie van incidenten. Zij worden gevolgd door bewoners van de IBO waar het suïcidedreiging en zelfbeschadiging en agressie en geweld betreft. Bij het overtreden van de huisregels volgen de bewoners van een 'POA' na de bewoners van EBTL's; althans voor het jaar 2019.

3.3.4 Locaties nader bekeken

Centrale opvanglocaties

Er zijn twee Centrale Opvanglocaties (Ter Apel en Budel). Op beide plekken wordt in 2018 een min of meer gelijk aantal incidenten per bewoner geregistreerd. In 2019 worden er, zoals hierboven beschreven, echter meer incidenten per bewoner geregistreerd. Deze incidenttoename komt vooral voor rekening van de opvanglocatie in Budel.

Proces Opvanglocaties

In 2018 zijn er 24 Proces Opvanglocaties. De meeste locaties zijn in de loop van 2018 geopend. Slecht 7 van de 24 locaties zijn gedurende het gehele jaar 2018 geopend. Het aantal geregistreerde incidenten per bewoner verschilt per locatie. Budel springt er uit met 0,6 incidenten per bewoner, terwijl het gemiddelde op 0,3 incidenten ligt. In 2019 zijn er 46 Proces Opvanglocaties waarvan er 22 het hele jaar open zijn geweest. Ook in 2019 ligt het aantal incidenten per bewoner in de Proces Opvanglocatie van Budel twee keer zo hoog als het gemiddelde. Dit geldt echter ook voor de twee Proces Opvanglocaties in Wageningen.

Asielzoekerscentra

In 2018 zijn er 45 locaties waar een AZC is gevestigd. Daarnaast is er een aanvullende opvang in Maastricht. Het merendeel van deze locaties is het gehele jaar geopend geweest. In de loop van 2018 zijn er zes centra gesloten. Het aantal geregistreerde incidenten varieert van bijna geen

registraties – in het AZC in Goes zijn er 25 registraties op een gemiddelde bezetting van 362 bewoners, ofwel 0,07 incidenten per bewoner – tot bijna 1 registratie per bewoner. Zo zijn er in een van de twee asielzoekerscentra in Utrecht (Joseph Haydnlaan) 0,82 incidenten per bewoner geregistreerd in 2018.

In 2019 zijn er 44 locaties met een AZC en is er de aanvullende opvang in Maastricht. Er is een locatie geopend in 2019 en er zijn drie locaties gesloten in de loop van dat jaar. Zoals eerder aangegeven is er sprake van een toename van het gemiddeld aantal geregistreerde incidenten in AZC's in 2019 ten opzichte van 2018. In het AZC in Goes zijn in 2019 aanmerkelijk meer incidenten geregistreerd, gemiddeld 0,78 incidenten per bewoner. Maar ook in 2019 zijn er locaties waar niet of nauwelijks incidenten zijn vastgelegd. Bijvoorbeeld in het AZC in Amersfoort en het AZC in Bergum. In deze centra is nog geen 0,1 incident per bewoner geregistreerd. In 2018 zijn er helemaal geen incidenten geregistreerd in het AZC in Amersfoort, en in Bergum ligt het aantal in 2018 ook op een zeer laag niveau.

Aan de andere kant van het spectrum zijn er in 2019 drie Asielzoekerscentra met meer dan 1 geregistreerd incident per bewoner. Het gaat dan om de locaties in Utrecht (ook 'koploper' in 2018), Weert en Echt. De laatste twee locaties springen er niet uit in 2018, in de zin dat het aantal geregistreerde incidenten in 2018 rond het AZC-gemiddelde ligt.

Met behulp van regressieanalyse is nagegaan of er een samenhang is tussen de grootte (in de zin van aantal bewoners) van het AZC en het aantal geregistreerde incidenten. Dit blijkt niet het geval te zijn. Ook is er geen verschil naar gelang de plaats waar het AZC zich bevindt. Er vinden evenveel incidenten plaats in Asielzoekerscentra die buitenaf liggen als in AZC-centra die aan de rand van de stad liggen.³⁹ Dit resultaat geldt voor zowel 2018 als 2019.

In 2017 zijn twee EBTL's geopend: in Amsterdam en in Hoogeveen. Beide locaties hebben een capaciteit van 50 plaatsen, maar de gemiddelde bezetting in 2018 is een stuk lager (14 in Amsterdam en 13 in Hoogeveen). In de EBTL-Hoogeveen zijn er aanmerkelijk meer incidenten geregistreerd dan in de EBTL-Amsterdam. In Hoogeveen gaat het in 2018 om 797 incidenten; ofwel ruim 60 incidenten per bewoner. In Amsterdam zijn er 242 incidenten vastgelegd, 18 incidenten per bewoner.

Het grote verschil tussen het aantal geregistreerde incidenten in de EBTL in Amsterdam versus het aantal in Hoogeveen wordt met name veroorzaakt door het aantal geregistreerde overtredingen van de huisregels. Er zijn 70 van deze overtredingen geregistreerd in Amsterdam tegen maar

³⁹ Er is slechts één AZC dat in een dorp ligt en één AZC in de stad. Deze AZC's zijn hier buiten beschouwing gelaten. Bij de berekening naar het verschil tussen buitenaf en aan de stadsrand telt ieder AZC even zwaar mee in de berekening. Het aantal incidenten per bewoner is voor alle buitenafgelegen AZC's bij elkaar geteld en gedeeld door het totaal aantal AZC's die buitenaf liggen. Hetzelfde is gedaan voor de AZC's die aan de stadsrand liggen.

liefst 490 in Hoogeveen. Maar ook bij suïcidedreiging en zelfbeschadiging zijn er meer incidenten vastgelegd in Hoogeveen dan in Amsterdam (64 versus 26). Hetzelfde geldt voor agressie en geweld (243 versus 146).

De capaciteit van de EBTL's wordt in 2019 meer benut. De gemiddelde bezetting in Hoogeveen is in 2019 gestegen tot 22; in Amsterdam tot 21, maar, omdat de locatie per 1 oktober 2019 is gesloten, is de bezetting op jaarbasis 15. Het beeld van het aantal geregistreerde incidenten is min of meer hetzelfde als in 2018, zij het, dat het verschil van het aantal incidenten per bewoner iets kleiner is geworden in 2019: 53 incidenten per bewoner in Hoogeveen en 20 in Amsterdam. Omdat de gemiddelde bezetting in Hoogeveen in 2019 hoger is dan in 2018 zijn er absoluut gezien meer incidenten geregistreerd: 1.156 incidenten, waarvan 810 overtredingen van de huisregels, 296 gevallen van agressie en geweld en tot slot 50 registraties van suïcidedreiging en zelfbeschadiging. In de eerste negen maanden van 2019 zijn er 306 incidenten geregistreerd in de Amsterdamse EBTL.

Intensief Begeleidende Opvang

In 2009 is er een IBO geopend in het AZC Schalkhaar. De capaciteit ligt in 2018 op 40 plaatsen en in 2019 op 43 plaatsen. De gemiddelde bezetting is 22 in 2018 en 23 in 2019. In 2018 zijn er 250 incidenten in de IBO geregistreerd en 284 in 2019; afgerond in beide jaren 12 incidenten per bewoner. Ook is er weinig verschuiving in het type incident dat is geregistreerd.

Vrijheidsbeperkende Locaties

Er is in de jaren 2018 en 2019 slechts één VBL (in Ter Apel) open. De gemiddelde bezetting is 204 personen in 2018 en 179 in 2019. Het aantal geregistreerde incidenten is er gestegen van 332 in 2018 naar 592 in 2019. Per bewoner is deze toename, door de afname van de bezettingsgraad, feitelijk nog groter, namelijk van 1,6 incidenten in 2018 tot 3,3 in 2019. Er is dus sprake van een verdubbeling van het aantal incidenten per bewoner. Deze stijging komt geheel voor rekening van het overtreden van de huisregels. Het aantal geregistreerde incidenten in deze categorie is gestegen van 224 in 2018 naar 494 in 2019.

Gezinslocaties

Er zijn in 2018 zeven gezinslocaties. Een van deze locaties (Goes) is per september 2018 gesloten. Gemiddeld zijn er in 2018 1.614 uitgeprocedeerde asielzoekers gehuisvest op een gezinslocatie. Er worden weinig incidenten geregistreerd op gezinslocaties; 116 in totaal. Op twee locaties (Goes en Ter Apel) zijn er in het geheel geen incidenten geregistreerd. De meeste registraties komen van de locatie in Amersfoort (60), ofwel 0,3 incidenten per bewoner.

In 2019 zijn er zes gezinslocaties, het gehele jaar, open met een gemiddelde bezetting van 1.113 bewoners. In totaal zijn er in dat jaar 121 incidenten geregistreerd. Op drie locaties is het aantal incidenten op één hand te tellen (Emmen, Gilze en Rijen en Ter Apel). Amersfoort is wederom 'koploper' met 60 geregistreerde incidenten.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

AMV'ers worden of in een gezin of op een COA-locatie geplaatst. In 2018 zijn er 15 Proces Opvanglocaties voor AMV'ers, waarvan er zeven in de loop van 2018 zijn geopend. Het gaat om relatief kleinschalige opvanglocaties. De capaciteit ligt tussen 10 plaatsen (Den Helder) en 63 plaatsen (Oisterwijk en Weert). De gemiddelde bezetting van de 15 locaties tezamen ligt op 353 bewoners. Dezelfde vijftien locaties zijn in (een deel van) 2019 open; vier locaties zijn in de loop van 2019 gesloten. De gemiddelde bezetting van de vijftien locaties ligt dan op 278 bewoners.

Er worden, in vergelijking met de reguliere Proces Opvanglocatie, veel incidenten geregistreerd op deze locaties voor AMV'ers. In 2018 zijn dat er 2.177. In 2019 ligt dit aantal op 2.746, terwijl er sprake is van minder bewoners. Er zijn drie locaties waar het aantal geregistreerde incidenten in 2019, gecorrigeerd voor de gemiddelde bezetting, fors is toegenomen in vergelijking met 2018, te weten Echt, Ter Apel en Weert. In Echt is het aantal incidenten per bewoner gestegen van 7,6 naar 34,0. In Ter Apel van 6,1 naar 13,4 en in Weert van 5,4 naar 17,3 incidenten.

In 2018 zijn er zeventien regio-opvang locaties voor AMV'ers. Het gaat in de regel om locaties met een capaciteit van 15-20 plaatsen. In 2018 zijn er gemiddeld 227 regio-opvangplaatsen bezet. In 2019 zijn er negentien locaties en zijn er gemiddeld 250 plaatsen bezet. In 2018 zijn er 1.348 incidenten geregistreerd in de regio-opvang tegen 1.332 in 2019. Ondanks het feit dat er weinig verschil is tussen 2018 en 2019 voor alle regio-opvangplaatsen tezamen, zijn er wel forse verschillen per locatie. Zo staat in 2018 de opvang in Arnhem (Apeldoornseweg) voor de meeste incidenten per bewoner (23,0 incidenten per bewoner). In 2019 is dit aantal gedaald tot 8,6. Het valt op dat er bij de twee regio-opvanglocaties in Utrecht zowel in 2018 als in 2019 verhoudingsgewijs veel incidenten zijn geregistreerd.

Beschermde Opvang

Begin 2018 zijn er vier (geheime) locaties voor beschermde opvang. In de loop van 2018 is een nieuwe locatie geopend en een bestaande locatie gesloten. De overgebleven vier locaties zijn het gehele jaar 2019 open. Gemiddeld wonen er in 2018 29 jongeren in beschermde opvang; in 2019 ligt dit aantal op achttien. In 2018 zijn er 62 incidenten geregistreerd, en 24 in 2019. Dit is niet uitgesplitst naar de locaties afzonderlijk.

3.4 Profiel van betrokkenen

Er kan op twee manieren worden gekeken naar de betrokkenen bij geregistreerde incidenten: met het uitgangspunt in personen (iedere unieke persoon telt één keer mee) of met het uitgangspunt in incidenten. Bij dit laatste telt een persoon een of meerdere keren mee, al naar gelang het aantal incidenten waarbij de persoon in kwestie is betrokken. We gaan in deze paragraaf uit van unieke personen, maar – waar relevant – gaan we uit van de incidenten.

Bij een incident kunnen meerdere personen betrokken zijn. Zo is er in 2018 op de gezinslocatie in Amersfoort een overtreding van de huisregels vastgelegd waarbij 33 personen als betrokkene zijn geregistreerd. Dit is echter een uitzonderlijk aantal. Bij het merendeel van de incidenten is

er slechts sprake van één betrokkene. En gemiddeld zijn er 1,4 personen betrokken bij een incident. Dit geldt voor zowel 2018 als 2019. Ook als we een onderscheid maken naar type incident, zien we nauwelijks verschillen tussen de beide jaren. Bij suïcidedreiging en zelfbeschadiging gaat het, logischerwijs, vrijwel uitsluitend om één betrokkene. In het geval van geweld en agressie zijn er twee of meer personen betrokken bij 31 procent van de incidenten; dit percentage geldt voor zowel 2018 als 2019. Bij het overtreden van de huisregels zijn in 21 procent van de gevallen meerdere personen betrokken (ook hier is het percentage van 2018 identiek aan dat van 2019).

Tabel 3.8 Persoonskenmerken van betrokkenen bij incidenten op COA-locaties

	2018 (n=7.478)	Populatie 2018	2019 (n=9.094)	Populatie 2019
Mannen	83 %	61 %	84 %	65 %
AMV'ers	18 %	4 %	13 %	3 %
Minderjarigen (12-17 jaar)	19 %	16 %	13 %	11 %
Jongvolwassenen (18-23 jaar)	25 %	17 %	24 %	17 %
Twintigers (24-29 jaar)	22 %	18 %	24 %	20 %
Dertigers	21 %	26 %	25 %	30 %
Veertigers	9 %	14 %	10 %	14 %
Vijftigplussers	4 %	10 %	4 %	8 %
Gemiddelde leeftijd	27 jaar	31 jaar	28 jaar	32 jaar
Veilig land	27 %	10 %	29 %	9 %
Afghanen	6 %	8 %	4 %	5 %
Algerijnen	10 %	2 %	10 %	1 %
Eritreeërs	11 %	14 %	6 %	7 %
Gambianen	2 %	1 %	3 %	2 %
Irakezen	6 %	8 %	5 %	6 %
Iraniërs	5 %	8 %	7 %	14 %
Libiërs	4 %	1 %	3 %	1 %
Marokkanen	9 %	2 %	10 %	2 %
Nigerianen	2 %	2 %	7 %	7 %
Syriërs	14 %	19 %	13 %	16 %
Tunesiërs	3 %	1 %	2 %	1 %

In 2019 zijn er 9.094 bewoners van een COA-locatie betrokken bij een of meerdere incidenten. In 2018 ligt dit aantal op 7.478. Voor 2019 gaat het dus om een toename van 1.616 betrokkenen. Tabel 3.8 geeft een vergelijking tussen de betrokkenen uit 2018 en 2019 op aantal persoonskenmerken in relatie tot de populatiegegevens. Bij de populatie is uitgegaan van de eerder besproken dwarsdoorsnede van 30 juni 2018 dan wel die van 30 juni 2019. Hierbij zijn kinderen t/m 11 jaar (ongeveer 20 procent van de populatie) buiten beschouwing gelaten, omdat er vrijwel geen kinderen in deze leeftijdsgroep staan geregistreerd voor een incident. De verschuivingen die we zien

in 2019 ten opzichte van 2018 laten zich goed verklaren door verschuivingen in de populatie. De met **blauw** gemarkeerde kenmerken laten een verhoogde betrokkenheid bij incidenten zien, maar dit geldt dus, zoals gezegd, voor zowel 2018 als 2019.

Betrokkenen staan gemiddeld voor 2,5 incidenten (2018) dan wel 2,6 incidenten (2019) te boek. In Tabel 3.9 is er een onderscheid gemaakt naar de nationaliteit van de betrokkene (wel of niet een veilig land) en de status van AMV'er. Het blijkt dat betrokkenen uit veilige landen gemiddeld meer incidenten op hun naam hebben staan. Hetzelfde geldt voor AMV'ers. Een vergelijking van 2019 met 2018 leert dat er geen verschil is in het gemiddeld aantal incidenten voor AMV'ers en andere vreemdelingen uit niet-veilige landen, maar dat dit is toegenomen in 2019 voor asielzoekers uit veilige landen en dan met name voor de groep AMV'ers.

Tabel 3.9 Unieke personen betrokken bij incidenten op COA-locaties⁴⁰

	2018			2019		
	Persone	Incidenden	Gemiddelde	Persone	Incidenden	Gemiddelde
AMV uit niet-veilig land	1.025	3.890	3,8	820	3.090	3,8
AMV uit veilig land	284	2.081	7,3	376	3.773	10,0
Asielzoeker uit niet-veilig land	4.422	8.288	1,9	5.654	10.887	1,9
Asielzoeker uit veilig land	1.747	4.374	2,5	2.244	6.183	2,8
Totaal	7.478	18.633	2,5	9.094	23.933	2,6

Om de samenhang tussen (de fase in) de asielprocedure en de mate van betrokkenheid bij incidenten te bestuderen, moeten we afstappen van het tellen in termen van unieke personen. De asielprocedure van een persoon die meerdere keren in het peiljaar betrokken is geweest bij een incident kan immers gewijzigd zijn in de loop van het peiljaar. Daarom kijken we naar de procedure-(fase) op het moment dat het incident plaatsvindt.⁴¹

Tabel 3.10 laat zien dat asielzoekers die een eerste asielaanvraag hebben ingediend vaker bij incidenten zijn betrokken dan asielzoekers die op een andere manier zijn ingestroomd. Dit gegeven is niet verrassend en is ook in lijn met de bevindingen dat asielzoekers uit veilige landen en AMV'ers frequenter bij incidenten zijn betrokken. Asielzoekers met dit profiel stromen vrijwel uitsluitend in middels een eerste aanvraag.

⁴⁰ Voor deze tabel geldt dat een incident twee keer meetelt, indien er twee betrokkenen bij het incident zijn. Daarom is het totaal aantal incidenten niet het aantal unieke incidenten.

⁴¹ Voor het asielspoor geldt echter dat het hier gaat om het spoor bij de eerste aanvraag en dit is niet noodzakelijkerwijs het spoor op het moment van het incident. Een eventuele wijziging van spoor is echter niet opgenomen in het aangeleverde databestand.

Tabel 3.10 Asielprocedure van betrokkenen bij incidenten op COA-locaties

	2018 (n=18.642)	Populatie 2018	2019 (n=23.945)	Populatie 2019
Eerste aanvraag	76 %	45 %	77 %	65 %
Herhaalde aanvraag	7 %	11 %	7 %	10 %
Hervestiging	1 %	3 %	1 %	3 %
Nareis	4 %	19 %	1 %	7 %
Zij-instroom	10 %	13 %	12 %	10 %
Gegevens ontbreken	3 %	10 %	2 %	6 %

Een blik op het asielspoor van betrokkenen bij incidenten laat zien dat asielzoekers die via spoor 1 en 2 instromen vaker bij een incident zijn betrokken dan we zouden verwachten op basis van hun proportionele aandeel in de COA-populatie. Van degenen die bij spoor 4 zijn ingedeeld, zijn het de asielzoekers die in de fase van de Verlengde Aanvraag zitten, die relatief weinig bij incidenten zijn betrokken. Dit zijn asielzoekers die een reële kans op een verblijfstitel hebben dan in spoor 1 en 2 het geval is en mogelijk is dit de reden voor hun geringere betrokkenheid bij incidenten. Dit beeld zien we terug in zowel 2018 als 2019. Tegelijkertijd geeft een COA-medewerker in gesprek aan dat ook asielaanvragers die (nog) in de procedure zitten zich juist ook zullen gedragen, omdat ze vaak bang zijn dat het IND-oordeel negatief zal uitpakken, indien ze zich op enigerlei wijze misdragen.

Tabel 3.11 Asielspoor van betrokkenen bij incidenten op COA-locaties

	2018 (n=14.109)	Populatie 2018	2019 (n=18.490)	Populatie 2019
Spoor 1 (Dublin)	41 %	22 %	36 %	19 %
Spoor 2 (Veilig land, EU-land)	6 %	4 %	11 %	4 %
Spoor 4: AA	27 %	28 %	30 %	32 %
Spoor 4: VA	26 %	45 %	22 %	41 %
Anders/ontbrekend	-	2 %	1 %	3 %

Uit Tabel 3.8 blijkt dat 27 procent van de personen die bij een of meerdere incidenten zijn betrokken in 2018 uit een veilig land komt. Voor 2019 ligt dit percentage op 29 procent. Uit Tabel 3.9 blijkt dat betrokkenen uit veilige landen gemiddeld voor meer incidenten te boek staan dan betrokkenen uit niet-veilige landen. Als we incidenten als teleenheid nemen dan zijn asielzoekers uit veilige landen in 2018 bij 36 procent van de incidenten betrokken. Voor 2019 ligt dit percentage op 43 procent.

Het aandeel van de veiligelanders al dan niet gecombineerd met hun minderjarige leeftijd is waar het gaat om betrokkenheid bij incidenten disproportioneel in verhouding tot hun aantal. De verklaringen, genoemd in onderzoeken, gesprekken met vertegenwoordigers van betrokken professionals en mediaberichten (documentaires en krantenartikelen) lijken allemaal eenzelfde richting op te wijzen waar het het duiden van deze problematiek rond de veiligelanders betreft. Zo gaat het bij de veiligelanders om mensen (veelal jongeren en soms ook minderjarigen) die niet (altijd)

vluchten vanwege een oorlogssituatie, maar die soms ook hun heil in een buitenland zoeken vanwege het feit dat ze vinden geen toekomstperspectief te hebben in het eigen land, ook al is er geen sprake van een oorlogssituatie. De reis naar Europa is in hun ogen een vlucht naar een betere toekomst.

Een belangrijke oorzaak voor de relatief grote toeloop uit vooral Noord-Afrikaanse veilige landen zou, onder andere volgens een COA-beleidsadviseur de berichtgeving zijn op sociale-media. Het gaat dan over de inhoud van berichten (Facebook, Instagram) aan het thuisfront afkomstig van jongeren die hebben besloten hun land te verlaten. In de regel zou deze groep jongeren geneigd zijn te laten zien hoe fantastisch ze het hebben in hun nieuwe ‘thuisland’, ook al is de werkelijkheid weerbarstiger. De stroom aan goede berichten over hun situatie stimuleert de toeloop van andere jongeren die op zoek zijn naar een beter leven in een Europees land. De documentaire ‘Verloren jongens’ (Kleijn, 2020)⁴² lijkt exemplarisch voor dit gegeven. Een medewerker van het PON (Perspectief Opvang Nidos), die wordt geciteerd in het Nidos-jaarverslag 2020 (2020, p.21) zegt hierover:

Voor deze jochies is Europa het ware paradijs, je krijgt het er niet uit. Ook niet bij hun jongere broertjes en neefjes. Onze jongeren geven ze wel tips, maar kinderen die deze droom hebben, tegenhouden? Nee dat lukt ze niet. En of ze het ware verhaal aan hun broertje of neefje vertellen? Dat het hier enorm tegenvalt? Dat het hier echt geen paradijs is? Dat ze traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt? We vermoeden van niet. Schaamte, geen gezichtsverlies willen lijden, dat speelt allemaal mee; die drempel is te hoog.

Maar ook de jongeren uit niet-veilige landen dromen van een betere toekomst in Europa, zoals we bijvoorbeeld kunnen zien in de documentaire ‘Shadow Game’ (Blankevoort et al., 2021).

Een van de COA-vertegenwoordigers stelt dat de reizen van de (veilige landen-)jongeren vaak het karakter hebben van ‘shoppen in Europese landen’ om te ervaren waar ze eventueel een kans maken om te blijven. Volgens de COA-vertegenwoordiger zitten met name onder de veiligelanders veel MOB’ers (degenen die plotseling met onbekende bestemming vertrekken). Het is deze categorie die de politie ook de meeste zorgen baart, omdat de jongeren daarmee geheel uit het zicht dreigen te verdwijnen waarbij het vermoeden is dat een deel van hen in het illegale, criminele circuit verdwijnt.⁴³

⁴² In de documentaire figureert een jongen die aan zijn ouders en zijn vrienden vertelt hoe geweldig het in Europa is. Maar tegelijkertijd vertelt hij aan de documentairemaker dat hij het helemaal niet zo leuk heeft en dat hij het koud heeft; dat hij geen werk heeft en dat hij – om te overleven – uit stelen moet gaan. De Facebook-wereld is sterk aanwezig in het verhaal. Omdat de Tunesische vader echter in de veronderstelling leeft dat zijn oudste zoon het helemaal fantastisch heeft, besluit de vader geld opzij te gaan zetten om ook het jongere broertje te zijner tijd dezelfde reis te laten maken.

⁴³ Uit het Nidos 2019 Jaarverslag (p.15): “De afgelopen jaren is het percentage jongeren dat met onbekende bestemming is vertrokken toegenomen. De jongeren zijn veelal 16 jaar of ouder en verblijven vaak

We hebben vervolgens – gedifferentieerd naar opvangvorm – in kaart gebracht welk aandeel asielzoekers uit veilige landen hebben bij incidenten. Tabel 3.12 geeft het overzicht. Het blijkt dat het deel van de incidenten waarbij asielzoekers uit veilige landen zijn betrokken sterk fluctueert al naar gelang de opvangvorm. Er is echter nauwelijks verschil in deze verdeling tussen 2018 en 2019, behalve dan bij de opvangvormen voor AMV'ers. Het aandeel van AMV'ers uit veilige landen dat bij incidenten is betrokken is fors hoger in 2019 in vergelijking met 2018, met uitzondering van de Beschermende Opvang.

Tabel 3.12 Percentage van de betrokkenen bij incidenten afkomstige uit veilige landen

	2018	2019
Wachtruimte Centrale Ontvangstlocatie	81 %	70 %
Centrale Ontvangstlocatie	66 %	69 %
Proces Opvanglocatie	14 %	11 %
Asielzoekerscentrum	33 %	34 %
Extra begeleiding en toezichtlocatie	42 %	43 %
Intensief Begeleidende Opvang	5 %	8 %
Vrijheidsbeperkende Locatie	68 %	75 %
Gezinslocatie	15 %	16 %
Proces Opvanglocatie AMV	51 %	74 %
Beschermende Opvang	4 %	-
Regionale Opvang	11 %	26 %
Totaal	36 %	43 %

In Tabel 3.13 is het procentuele aandeel van veiligelanders weergegeven enerzijds gedifferentieerd naar type incident en anderzijds naar opvangvorm. We zien dat het aandeel veiligelanders dat bij incidenten op AMV-locaties is betrokken sterk is toegenomen in 2019 in vergelijking met 2018. Dit geldt voor alle drie incidenttypen, maar vooral voor ‘naar buiten gericht geweld’ en het overtreden van de huisregels.

in de grootschalige opvangvoorzieningen. De grootste groep jongeren die vertrok met onbekende bestemming (MOB) wordt gevormd door jongens uit Marokko, Algerije en Albanië. De helft van hen is binnen drie maanden na aankomst in Nederland ‘MOB gegaan’. Veel van hen zijn uitgeprocedeerd of hebben geen asielaanvraag ingediend. Ook opvallend is dat veel van hen vertrekken met onbekende bestemming (MOB) voordat ze een beslissing van de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) hebben ontvangen op hun asielverzoek. Evenals in het voorgaande verslagjaar blijven ook in 2019 de Vietnamese jongeren een zorg, omdat ze allemaal met onbekende bestemming vertrekken. In 2019 ging het om 17 jongeren.”

Tabel 3.13 Aandeel veiligelanders naar type incident en opvangvorm

	AMV-locaties		EBTL/IBO		Overige locaties	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Naar binnen gericht geweld	34%	43%	27%	24%	23%	25%
Naar buiten gericht geweld	38%	60%	35%	34%	32%	31%
Overtreden van huisregels	36%	62%	38%	42%	38%	39%

Asielzoekers wier aanvraag is ingewilligd, zijn zowel in 2018 als in 2019 minder vaak bij een incident betrokken dan verwacht zou mogen worden op basis van hun proportionele omvang binnen de COA-populatie. Een afwijzing leidt, misschien niet geheel tot een grotere betrokkenheid bij incidenten. Indien er nog geen besluit is genomen over het verlenen van een vergunning, wijkt het beeld van 2018 af van dat van 2019. In 2019 is de kans op betrokkenheid ongeveer gelijk aan de verwachte kans, terwijl asielzoekers die nog wachten op een besluit in 2018 vaker bij een incident zijn betrokken dan we zouden verwachten op basis van de populatiegegevens. Tabel 3.14 geeft het overzicht.

Tabel 3.14 Status asielaanvraag van betrokkenen bij incidenten op COA-locaties

	2018 (n=18.642)	Populatie 2018	2019 (n=23.945)	Populatie 2019
Nog niet besloten	63 %	43 %	67 %	65 %
Ingewilligd	10 %	37 %	7 %	17 %
Afgewezen	27 %	20 %	26 %	18 %

3.5 Opgelegde maatregelen

Naar aanleiding van betrokkenheid bij een incident kan een maatregel worden opgelegd (zie ook paragraaf 2.5),). Een preventieve maatregel (mits het incident geringe impact heeft), zoals een correctiegesprek, een waarschuwingsbrief, een leermaatregel of een afkoelperiode (van maximaal 4 uur) buiten de opvanglocatie, of een ROV-maatregel waarbij een bewoner gekort wordt op zijn/ haar verstrekkingen of een EBTL-maatregel. In deze rapportage worden de preventieve maatregelen buiten beschouwing gelaten. Dan zien wij dat niet op ieder incident een ROV- of EBTL-maatregel volgt. In 2018 zijn er 7.478 personen betrokken bij een of meerdere incidenten. Bij 4.116 personen (55 procent) is hier geen maatregel op gevolgd.⁴⁴ Er zijn 1.713 personen die voor elke betrokkenheid bij een incident ook zijn geregistreerd voor een maatregel. In de meeste gevallen gaat het om een enkel incident (1.385 personen). De overige 1.649 personen hebben meer incidenten dan maatregelen op hun naam staan. Vrijwel dezelfde procentuele verdeling zien we terug in 2019.

⁴⁴ Dit geldt niet alleen voor betrokkenen bij één incident (2.892 personen), maar ook voor personen die bij meerdere incidenten zijn betrokken.

Tabel 3.15 Verhouding tussen incidenten en maatregelen

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
1 incident, geen maatregel	2.892	39	3.477	38
Meerdere incidenten, geen maatregel	1.224	16	1.405	15
1 incident, 1 maatregel	1.385	19	1.672	18
Gelijk aantal incidenten als maatregel	328	4	422	5
Meer incidenten dan maatregelen	1.649	22	2.118	23
Totaal	7.478	100	9.094	100

Indien we nagaan of degenen die betrokken zijn geweest bij één incident al dan niet zijn geconfronteerd met een maatregel dan zien we dat er twee kenmerken (geslacht: vrouw en leeftijd: minderjarig) een dempend effect hebben op het toepassen van een van deze maatregelen.⁴⁵ Vrouwen en minderjarigen⁴⁶ krijgen minder vaak een maatregel opgelegd dan mannen en meerderjarigen. Het al dan niet komen uit een veilig land en de leeftijd van meerderjarigen heeft hier geen meetbaar effect op. Deze uitkomst geldt zowel voor 2018 als 2019. De verklaring zit vermoedelijk in het feit dat minderjarigen in beginsel een preventieve maatregel krijgen opgelegd en deze maatregelen zijn – zoals eerder opgemerkt – niet in ons onderzoek (en de Incidentenrapportage) meegenomen.

Zoals in paragraaf 2.5 uitgelegd, kunnen er elf verschillende ROV-maatregelen worden opgelegd. Daarnaast kan er plaatsing in een EBTL als maatregel worden ingezet. De elf ROV-maatregelen zijn samengenomen tot ‘inhouden van leefgeld’ en ‘het inhouden van alle voorzieningen (inclusief onderdak)’ voor een bepaalde periode. Zoals Tabel 3.16 laat zien, wordt er meestal in het geheel geen maatregel opgelegd of wordt slechts leefgeld ingehouden voor een bepaalde periode. Dit beeld geldt zowel voor 2018 als 2019.

Tabel 3.16 Opgelegde maatregel(en) per unieke betrokkene

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Geen maatregel	4.116	55,0	4.882	53,7
Inhouden leefgeld	2.722	36,4	3.421	37,6
Inhouden alle voorzieningen	182	2,4	256	2,8
Plaatsing in EBTL	130	1,7	124	1,4
Inhouden leefgeld en alle voorzieningen	160	2,1	241	2,7
Inhouden leefgeld en EBTL	108	1,4	104	1,1
Inhouden alle voorzieningen en EBTL	21	0,3	32	0,4
Inhouden leefgeld en alle voorzieningen en EBTL	39	0,5	34	0,4
Totaal	7.478	100,0	9.094	100

⁴⁵ Vastgesteld met behulp van een logistische regressieanalyse.

⁴⁶ AMV’er zijn heeft ook een dempend effect, maar veel minder dan minderjarigheid. Een belangrijk deel van de AMV’ers is minderjarig en daarmee meet de variabele (vermoedelijk) minderjarigheid.

In paragraaf 2.5 hebben we gezien dat het COA gebruik maakt van een vierpuntschaal om de ernst van het incident te typeren, te weten: ‘geringe’, ‘middelgrote’, ‘ernstige’ en ‘zeer ernstige’ impact. Hierbij rekenen we plaatsing in een EBTL als een maatregel volgend op een incident met (zeer) ernstige impact. Als we per incident, waarvoor een persoon een maatregel opgelegd heeft gekregen, nagaan wat de ernst van incident is geweest dan zien we dat de meerderheid van de incidenten – die met een maatregel is afgedaan (en dat is minder dan de helft van de geregistreerde incidenten) – een geringe impact hebben. Het aandeel incidenten met een (zeer) ernstige impact ligt in 2018 op 15 procent en in 2019 op 17 procent. Tabel 3.17 laat zien dat de incidenten uit 2019 in de regel een iets grotere impact wordt toegedicht, indien we de opgelegde maatregel als maatstaf nemen.

Tabel 3.17 Impact van het incident, afgeleid van de opgelegde maatregel

	2018		2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Gering	3.226	61	3.874	56
Middelgroot	1.256	24	1.853	27
Ernstig	761	14	1.032	15
Zeernstig	70	1	121	2
Totaal	5.313	100	6.880	100

Tot slot is nagegaan of er verschil is naar opvangvorm in de mate waarin er een maatregel volgt op een geregistreerd incident. Tabel 3.18 geeft het resultaat.

Tabel 3.18 Incidenten en maatregelen op COA-locaties naar opvangvorm

	2018			2019		
	Incidenten	Maatregelen	%maatregel	Incidenten	Maatregelen	%maatregel
WKORG	70	4	6 %	82	7	9 %
COL	649	61	9 %	1.058	96	9 %
POL	778	404	52 %	1.426	929	65 %
AZC	6.289	3.922	62 %	8.018	4.609	57 %
EBTL	1.039	10	1 %	1.462	76	5 %
IBO	250	32	13 %	284	49	17 %
VBL	332	17	5 %	592	87	15 %
GLO	116	21	18 %	121	43	36 %
<i>Subtotaal</i>	<i>9.523</i>	<i>4.471</i>	<i>47 %</i>	<i>13.043</i>	<i>5.896</i>	<i>45 %</i>
Alleenstaande minderjarige vreemdeling						
POA	2.117	370	17 %	2.746	596	22 %
B8	62	0	-	24	0	-
RGO	1.348	451	33 %	1.332	360	27 %
<i>Subtotaal</i>	<i>3.527</i>	<i>821</i>	<i>23 %</i>	<i>4.102</i>	<i>956</i>	<i>23 %</i>
Totaal	13.088	5.292	40 %	17.145	6.852	40 %

We zien dan dat de opvangvorm in hoge mate bepalend is of er op een incident een maatregel volgt. De geregistreerde incidenten in de ‘bijzondere’ opvangvormen worden veel minder vaak

gevolgd door een maatregel dan de bij de ‘mainstream’ opvangvormen, te weten de Proces Opvang Locaties en de Asielzoekerscentra. Dit wordt naar verwachting verklaard uit het feit dat bewoners van ‘bijzondere’ opvangvormen veelal geen leefgeld ontvangen (alles wordt in natura aangeboden) en dat daardoor het opleggen van de ROV-maatregel die hoort bij geringe en middelgrote overtreding – namelijk het inhouden van eet- en leefgeld – niet tot de mogelijkheden behoort. Hier wordt waarschijnlijk vaker een preventieve maatregel opgelegd. Deze cijfers zijn niet onderzocht.

Onder aan de streep is er geen verschil tussen 2018 en 2019; in beide jaren volgt op 40 procent van de geregistreerde incidenten een maatregel. Wel zien we fluctuaties per opvangvorm. Op de meeste locaties wordt RVO 1 (inhouden van leefgeld voor een week) de meest gebruikte maatregel. Er zijn echter uitzonderingen op deze regel. Zo is er in 2018 op de POL in Gilze niet een keer een ‘RVO 1’-maatregel opgelegd, terwijl er 69 keer een ‘RVO 2/3’ is opgelegd. In 2019 laat deze locatie nog steeds een afwijkend beeld zien, maar zijn er 15 ‘RVO 1’-maatregelen opgelegd versus 47 ‘RVO 2/3’-maatregelen.

3.6 Opvallende veranderingen

De centrale vraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek richt zich op een duiding van de stijging van het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties en het aantal asielzoekers verdacht van misdrijven. Daarom geven we hier de belangrijkste bevindingen weer rond geregistreerde incidenten op COA-locaties in het licht van deze centrale vraag.

In 2018 zijn er 13.088 incidenten geregistreerd op COA-locaties. In 2019 is dit aantal met 31 procent gestegen tot 17.145. De gemiddelde bezetting is echter ook toegenomen van gemiddeld 19.458 bewoners in 2018 naar 23.972 in 2019. Daarmee is de reële stijging (rekening houdend met de toegenomen bezetting) aanzienlijk kleiner, namelijk 6 procent. De lichte stijging van het aantal incidenten op COA-locaties komt voor rekening van het overtreden van huisregels.

Jongvolwassenen, twintigers en alleenstaande minderjarigen zijn vaker bij incidenten betrokken. Verder zijn bepaalde nationaliteiten relatief vaak betrokken bij incidenten. Dit geldt voor zowel herkomstlanden die als veilig (Algerije, Marokko, Tunesië) als niet-veilig (Gambia en Libië) gelden. Het zijn vooral AMV’ers uit veilige landen die gemiddeld bij meer incidenten zijn betrokken in 2019 in vergelijking met 2018. De reële stijging van het aantal geregistreerde incidenten (6 procent) komt geheel voor rekening van AMV’ers.

4. Misdrijven

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan misdrijven waarvan personen zijn verdacht die in het betreffende peiljaar op enig moment op een COA-locatie verblijven. Alvorens dat te doen gaan we eerst in op de afbakening van de doelgroep (paragraaf 4.1) en de analyseresultaten zoals gepresenteerd in het Incidentenoverzicht 2019 (paragraaf 4.2). Bij de analyse van het ter beschikking gestelde bestand is een onderscheid gemaakt tussen misdrijven die zijn gepleegd op een COA-locatie (paragraaf 4.3) en misdrijven die buiten een COA-locatie zijn gepleegd (paragraaf 4.4). Als het geregistreerde misdrijf heeft plaatsgevonden op een COA-locatie dan is het incident mogelijk ook opgenomen in de COA-registratie en daardoor eveneens meegenomen in hoofdstuk 3. Afgezien van het risico op dubbeltellingen is het ook inhoudelijk van belang een onderscheid te maken tussen misdrijven die op een COA-locatie zijn gepleegd en misdrijven die daarbuiten zijn gepleegd.

De opbouw van paragraaf 4.3 en paragraaf 4.4 is vergelijkbaar. Eerst brengen we in kaart om welke misdrijven het gaat, vervolgens gaan we in op de pleegplaats van deze misdrijven en de wijze waarop de officier van justitie deze feiten heeft afgehandeld. De beide paragrafen sluiten we af met een schets van de verdachten. Naast aan een aantal persoonskenmerken, besteden we daarbij tevens aandacht aan (eventueel) eerder delictgedrag (met betrekking tot de periode voorafgaand aan de twee peiljaren 2018/2019).

Waar mogelijk proberen we de cijfermatige analyse te duiden met meer kwalitatieve observaties. Ook hierbij proberen we de doelstelling van dit duidingsonderzoek voor ogen te houden, namelijk dat we primair op zoek zijn naar een duiding van de stijging van het aantal misdrijven met een COA-verdachte⁴⁷ in 2019 ten opzichte van het jaar 2018.

Met onderzoeksvraag 9 wordt de vraag opgeworpen of de geconstateerde stijging in 2019 ook gezien kan worden als een *reële* stijging. Voor beantwoording van deze vraag is het van belang de gegevens 2018 en 2019 systematisch met elkaar te vergelijken; dat doen we in paragraaf 4.3 en paragraaf 4.4. Daarmee zijn de puzzelstukjes voorhanden om bij de conclusies de vraag te beantwoorden in welke mate er sprake is van een daadwerkelijke stijging.

In onderzoeksvraag 10 wordt gevraagd de vormen van criminaliteit, de kenmerken van de verdachten – met speciale aandacht voor veelplegers – te beschrijven. Ook voor de beantwoording van deze vraag geven de analyseresultaten, zoals beschreven in paragraaf 4.3 en paragraaf 4.4, voldoende aanknopingspunten.

⁴⁷ We introduceren hier gemakshalve de term COA-verdachte. Hiermee bedoelen we: een verdachte die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie verblijft.

4.1 Doelgroep van het Incidentenoverzicht 2019

De doelgroep bestaat uit asielzoekers die op *enig moment* in het peiljaar in de COA-opvang verblijven. Voor 2018 bestaat deze doelgroep uit 53.236 personen en voor 2019 gaat het om 54.926 mensen. Met een verschil van 1.690 personen is de doelgroep in 2019 dus groter dan in 2018 – een toename van 3 procent.

Bij misdrijven gaat het om gebeurtenissen die de politie als misdrijf heeft geclassificeerd en waarbij de asielzoeker als verdachte is aangemerkt (Incidentenoverzicht 2019, p.18). Het is van belang ons te realiseren dat we hier slechts spreken over die misdrijven waarbij een verdachte is geïdentificeerd.

In het Incidentenoverzicht zijn er 2.497 personen die in 2018 op enig moment op een COA-locatie verblijven, als verdachte aangemerkt. Het gaat hierbij om unieke personen. Dit betekent dat ook als een verdachte meerdere misdrijven heeft gepleegd deze slechts één keer meetelt. In 2019 gaat het dan om 2.821 (unieke) verdachten (Incidentenoverzicht 2019, Tabel 4.1, p. 20). Afgerond is in beide jaren 5 procent van de COA-bewoners als verdachte aangemerkt.⁴⁸ Tabel 4.1 laat zien dat het percentage verdachten in 2019 0,4 procent hoger ligt dan in 2018.

Tabel 4.1 Het aantal personen dat op enig moment op een COA-locatie woont en als verdachte is aangemerkt.

	2018	2019
Aantal bewoners	53.236	54.926
Aantal verdachten	2.497	2.821
Percentage verdachten	4,7 %	5,1 %

Bron: Incidentenoverzicht 2019

In het Incidentenoverzicht wordt opgemerkt dat 44 procent van de bewoners uit 2018 ook deel uitmaakt van de bewonerspopulatie in 2019 (Incidentenoverzicht 2019, p. 7). Ook bij de misdrijven wordt aangegeven dat er overlap is bij verdachten in beide jaren (Incidentenoverzicht 2019, p. 21); deze overlap is echter niet gekwantificeerd. Op basis van de beschikbaar gestelde databestanden hebben we de omvang van deze overlap berekend. Het blijkt dan dat 14 procent van de verdachten uit 2018 ook in 2019 als verdachte is aangemerkt en ook (een deel van) dat jaar op een COA-locatie verblijft. De overlap bij verdachten is dus aanmerkelijk minder dan bij de bewoners.

⁴⁸ Dit is een hoog percentage in vergelijking met andere groepen in de Nederlandse samenleving. In 2019 is volgens het [CBS](#) 0,6 procent van de personen met een Nederlandse achtergrond als verdachte aangemerkt. Voor westerse immigranten ligt dit percentage op 1,0 procent en voor niet-westerse immigranten op 2,4 procent. In het WODC-onderzoek Van perceptie naar feit (2017) is echter gecorrigeerd voor sekse, leeftijd en sociaaleconomische status. Na deze correctie blijkt dat asielzoekers niet vaker als verdachte zijn aangemerkt in vergelijking met de Nederlandse bevolking.

Door de afbakening ‘enig moment in het peiljaar in de COA-opvang verblijven’ zal een deel van de vreemdelingen dat geregistreerd staat als verdachte van een misdrijf niet meer op een COA-locatie verblijven in de periode waarin het misdrijf is gepleegd.

Idealiter zouden we de COA/IND-gegevens hebben willen koppelen aan de politiegegevens. Om privacyredenen hebben we daar in het kader van dit onderzoek echter geen toestemming voor gekregen. Daardoor is het niet mogelijk precies vast te stellen welk deel van de verdachten *ten tijde van* het misdrijf op een COA-locatie verblijft. Wel zijn we nagegaan of het woonadres van de verdachte – zoals geregistreerd in BVH – een COA-locatie betreft. Het woonadres in BVH is echter een dynamisch gegeven; het laatst geregistreerde woonadres van de persoon in kwestie is bekend. Als deze persoon na de verdenking uit 2018 respectievelijk 2019 later nog met de politie in aanraking is gekomen, dan is het woonadres in de administratie wellicht aangepast, en klopt het dus mogelijk niet langer meer met het adres ten tijde van het delict hier in kwestie.

Uit de beschikbaar gestelde databestanden (zie paragraaf 1.4) blijkt dat 58 procent van de verdachten in 2018 zoals geregistreerd in BVH met een COA-locatie als woonadres te boek staat. Voor de verdachten uit 2019 ligt dit percentage op 65 procent. Dat het percentage van 2019 hoger ligt dan dat van 2018 is logisch; het incident is immers van meer recente datum en daarmee is de kans op een volgend contact met de politie na het incident kleiner, en daarmee de kans ook kleiner dat er een niet-COA-adres staat geregistreerd van de betreffende verdachte. We zijn dan ook geneigd te stellen dat in 2019 *ten minste* 65 procent van de verdachten ook daadwerkelijk op een COA-locatie woont ten tijde van het plegen van het misdrijf en dat dit percentage vermoedelijk hoger is. Hoeveel hoger is echter niet vast te stellen op basis van de aan ons beschikbaar gestelde data.

4.2 Resultaten Incidentenoverzicht 2019

In het Incidentenoverzicht 2019 zijn de misdrijven waar asielzoekers, die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie verblijven, van zijn verdacht, onderverdeeld in negen hoofdgroepen. De eerste vier hebben betrekking op misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht, te weten:

1. Vermogensmisdrijven
2. Vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en het openbare gezag
3. Gewelds- en seksuele misdrijven
4. Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht

De andere vijf hoofdgroepen hebben betrekking op misdrijven zoals die zijn beschreven in bijzondere wetten, namelijk: (5) verkeersmisdrijven, (6) drugsmisdrijven, (7) (vuur)wapenmisdrijven, (8) economische delicten en (9) overige bijzondere wetten.

In Tabel 4.2 zijn de cijfers uit het Incidentenoverzicht 2019 weergegeven. Tevens is de toename in 2019 ten opzichte van 2018 berekend; dit om zicht te krijgen op de vraag waar de stijgingen voor 2019 zich vooral voordoen.

We zien dan dat de stijging, in absolute zin, zich met name voordoet bij het aantal geregistreerde vermogensmisdrijven. In het Incidentenoverzicht 2019 lezen we tevens dat het aantal winkeldiefstallen met een of meerdere COA-verdachten is gestegen van 1.691 in 2018 naar 2.103 in 2019 (een stijging van 24 procent). En, dat het aantal registraties van zakkenrollerij is gestegen van 214 naar 321 (een stijging van 50 procent).

In relatieve zin is de stijging bij ‘overige misdrijven Sr en bijzondere wetten’ het grootst. Tabel 4.1 van het Incidentenoverzicht 2019 (p. 19-20) laat zien dat hieraan een grote verscheidenheid aan strafbare feiten ten grondslag ligt. ‘Overige misdrijven Sr’ hebben vooral betrekking op belediging en in deze categorie is er sprake van een stijging van 68 misdrijven in 2018 naar 104 in 2019 (stijging van 53 procent). ‘Verlaten plaats ongeval’ (verkeersmisdrijven) komt niet voor in 2018 en wel negen keer in 2019, het aantal softdrugs registraties (drugsmisdrijven) is meer dan verdubbeld – van 17 misdrijven naar 45 misdrijven. Tot slot zijn de registraties voor verboden wapenbezit (wapenmisdrijven) bijna verdubbeld van 12 naar 22 misdrijven.

Tabel 4.2 Geregistreerde aantallen: vreemdelingen op COA-locaties en verdachten

	2018	2019	Toename 2019	
			Ver-schil	Procen-tueel
Aantal unieke vreemdelingen op COA-locaties in peiljaar	53.236	54.926	1.690	3%
Geregistreerde aantal misdrijven	3.934	4.999	1.065	27%
Aantal gecorrigeerd voor verandering BVH-registratie ⁴⁹	4.119	4.999	880	21%
Aantal vermogensmisdrijven	2.689	3.567	878	33%
Aantal vernielingen/misdrijven tegen openbare orde/gezag	466	554	88	19%
Aantal geweld- en seksuele misdrijven	651	665	14	2%
Aantal overige misdrijven Sr en bijzondere wetten	128	213	85	66%
Geregistreerde aantal unieke asielzoekers als verdachte	2.497	2.821	324	13%
Gemiddeld aantal misdrijven per verdachte	1,65	1,77	0,12	7%
Percentage COA-bewoners met een of meer misdrijven	4,7%	5,1%	0,4%	11%

Bron: Incidentenoverzicht 2019

⁴⁹ Tot medio 2018 kunnen misdrijven die bij één gebeurtenis horen (bijvoorbeeld bedreiging en wapenbezit) in één registratie worden vastgelegd. En dan telt deze registratie één keer mee (voor het zwaarste delict). Vanaf medio 2018 moeten hier aparte registraties van worden aangemaakt. Dit leidt tot meer registraties. Er is berekend dat het aantal registraties voor 2018 met 4,7% zou stijgen als deze nieuwe registratiewijze ook zou zijn gebruikt in de eerste helft van 2018. Dit is het maximale effect, omdat de kans bestaat dat niet in alle gevallen een extra registratie zou zijn aangemaakt (Incidentenoverzicht 2019, p. 18).

In het Incidentenoverzicht 2019 worden er twee doelgroepen apart uitgelicht, te weten: ‘veilige landen asielzoekers’ en ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen’. Uit het Incidentenoverzicht 2019 blijkt dat asielzoekers uit veilige landen sterk zijn oververtegenwoordigd als verdachten van misdrijven. In 2019 komt 59 procent van de verdachten uit een veilig land, terwijl 13 procent van de vreemdelingen die op een COA-locatie verblijven in 2019 uit een veilig land komt. Deze percentages zijn min of meer gelijk voor 2018, namelijk: 56 procent van de verdachten komt uit een veilig land, terwijl ze 12 procent uitmaken van de bewoners van COA-locaties.

In 2019 heeft 25 procent van de verdachten de Algerijnse nationaliteit (toen nog als veilig land aangemerkt)⁵⁰ en 22 procent de Marokkaanse. Zowel Algerijnen als Marokkanen staan in 2019 voor 3 procent van de doelgroep (asielzoekers die op enig moment op een COA-locatie verblijven in het peiljaar). In 2018 staan asielzoekers met de Algerijnse en Marokkaanse nationaliteit eveneens ieder voor 3 procent van de doelgroep. In dat jaar heeft 22 procent van de geregistreerde verdachten de Algerijnse nationaliteit en 19 procent de Marokkaanse.

In 2019 maken alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV’ers) 4 procent uit van de doelgroep. Zij staan voor 14 procent van de geregistreerde verdachten. In 2018 zijn deze percentages respectievelijk 4 en 15 procent.

4.3 COA-locatie als plaats delict

In 2018 zijn er 691 van de 3.928 misdrijven (18 procent) bij de politie geregistreerd waarbij een of meerdere verdachten zijn betrokken die op enig moment in 2018 op een COA-locatie verblijven en waarbij het misdrijf op een COA-locatie is gepleegd.⁵¹ Het lijkt ons een plausibele aanname dat de verdachte op dat moment ook op de betreffende COA-locatie woont.⁵² In 2019 zijn er 720 van de 5.000 misdrijven (14 procent) op een COA-locatie geregistreerd. Er kunnen echter meerdere COA-bewoners als verdachte zijn aangemerkt bij een incident en een bewoner kan bij meerdere incidenten betrokken zijn. Tabel 4.4 geeft een overzicht met de drie teleenheden. Gerekend naar unieke verdachten, blijkt dat 1 procent van de COA-bewoners als verdachte van een misdrijf op een COA-locatie is aangemerkt. Dit geldt voor zowel voor 2018 als voor 2019.

⁵⁰ Dit is niet meer het geval. In de Kamerbrief (kenmerk 3317913) van 11 juni 2021 stelt de staatssecretaris van JenV dat Algerije op basis van de Procedurerichtlijn niet langer kan worden aanmerkt als een veilig land van herkomst.

⁵¹ Dit aantal komt uit op 753 als ook de feiten worden meegeteld die samen met het zwaarste delict zijn geregistreerd in BVH.

⁵² Dit hoeft echter niet altijd zo te zijn. Als een COA-bewoner op bezoek is bij een andere COA-locatie en tijdens dit bezoek vindt er bijvoorbeeld een handgemeen plaats waarbij de COA-bezoeker betrokken is, dan komt de plaats van het incident – indien er aangifte wordt gedaan – niet overeen met de woonlocatie van de verdachte.

Tabel 4.4 Misdrijven gepleegd op een COA-locatie

	2018	2019
Aantal misdrijven	691	720
Aantal verdachten	769	788
Aantal unieke verdachten	510	535
% verdachten van populatie	1,0 %	1,0 %

4.3.1 Type misdrijf geregistreerd op een COA-locatie

Uit het Incidentenoverzicht 2019 blijkt dat het merendeel van de misdrijven waarvan COA-bewoners worden verdacht betrekking heeft op vermogensmisdrijven (68 procent in 2018 en 71 procent in 2019). Veelal gaat het daarbij om winkeldiefstallen. Indien we slechts kijken naar de misdrijven gepleegd op een COA-locatie dan ontstaat er (uiteraard) een geheel ander beeld. Tabel 4.5 geeft een overzicht. We zien hier tevens dat het type misdrijf dat wordt gepleegd op een COA-locatie in 2019 in lijn is met het type misdrijf in 2018. In 2019 zijn er wel minder bedreigingen geregistreerd en juist meer zaken rond huis/lokaalvredebreuk; de verschillen zijn echter gering.

Tabel 4.5 Type misdrijf geregistreerd op een COA-locatie

	Aantal		Percentage	
	2018	2019	2018	2019
Mishandeling	147	161	21	22
Bedreiging	166	138	24	19
Belediging	18	22	3	3
Moord/doodslag	14	19	2	3
Seksuele misdrijven	27	19	4	3
Vernieling	122	119	18	17
Diefstal/heling	68	75	10	10
Huis/lokaalvredebreuk	65	99	9	14
Overig	64	68	9	9
Totaal	691	720	100	100

4.3.2 COA-locaties waar geregistreerde misdrijven zijn gepleegd

Om privacyredenen presenteren we geen volledig overzicht van *alle* COA-locaties waar misdrijven zijn geregistreerd. De aantallen van de meeste locaties zijn namelijk te klein om aan de eis van een minimale celvulling van tien te voldoen.⁵³

⁵³ Er is met de opdrachtgever afgesproken dat er niet wordt gerapporteerd over zaken waarvan de frequentie kleiner is dan tien. Deze afspraak is conform de richtlijnen die ook het CBS hanteert. Een en ander is bedoeld om de herleidbaarheid van zaken te voorkomen, en daarmee de anonimiteit van de betrokkenen te waarborgen.

Het valt op dat het aantal geregistreerde misdrijven per locatie in 2018 en 2019 fors van elkaar kan verschillen. Er zijn in 2018 en/of 2019 op 54 locaties misdrijven geregistreerd. In 2019 is er op 24 locaties sprake van een afname (bij zes van deze locaties zijn er in 2019 geen misdrijven geregistreerd), op drie locaties is er geen verandering en bij 27 is er sprake van een toename (bij zeven van deze locaties zijn er in 2018 geen misdrijven geregistreerd). Het gaat om relatief kleine aantallen en daarmee is er dus een gereede kans dat het toevallige schommelingen betreft. Het is echter ook denkbaar dat er inhoudelijke argumenten zijn die de toe- of afname in 2019 ten opzichte van 2018 kunnen verklaren.

Op 21 van de 54 locaties zijn zowel in 2018 als in 2019 ten minste tien misdrijven geregistreerd. De gemeenten waarbinnen deze COA-locaties zijn gevestigd, zijn opgenomen in Tabel 4.6.

Tabel 4.6 Aantal geregistreerde misdrijven per COA-locatie (gemeente)

	Aantal misdrijven		Gemiddelde bezetting		Misdrijven gedeeld door bezetting (keer 100)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Westerwolde (Ter Apel)	82	53	1.265	1.339	6,5	4,0
Amsterdam	64	44	389	479	16,5	9,2
Hoogeveen	50	45	554	641	9,0	7,0
Cranendonck (Budel)	38	33	452	478	8,4	6,9
Oisterwijk	26	17	382	362	6,8	4,7
Weert	25	18	691	468	3,6	3,8
Grave	24	28	433	492	5,5	5,7
Den Helder	24	21	427	763	5,6	2,8
Súdwest-Fryslân (Sneek)	23	17	416	515	5,5	3,3
Boxmeer (Overloon)	21	33	403	445	5,2	7,4
Deventer (Schalkhaar)	19	29	398	469	4,8	6,2
Heerlen	19	18	337	330	5,6	5,5
Smallingerland (Drachten)	18	26	446	537	4,0	4,8
Dronten	18	33	774	890	2,3	3,7
Hardenberg	17	18	537	610	3,2	3,0
Arnhem	16	20	623	620	2,6	3,2
Eemsdelta (Delfzijl)	16	16	346	396	4,6	4,0
Almelo	14	22	346	341	4,0	6,5
Rijswijk	11	10	412	452	2,7	2,2
Harderwijk	10	13	466	719	2,1	1,8
Subtotaal	535	514	10.097	11.346	5,3	4,5
Andere locaties (33)	156	206	9.361	12.626	1,7	1,6
Totaal	691	720	19.458	23.972	3,6	3,0

Het aantal geregistreerde misdrijven krijgt pas reliëf als we het relateren aan de omvang van de locatie. We zijn daarvoor uitgegaan van de gemiddelde bezetting. In sommige gemeenten zijn meerdere locaties. In Tabel 4.6 zijn deze locaties bij elkaar opgeteld. Het blijkt dat het aantal

misdrijven, gerelateerd aan de bezetting, is afgenomen in 2019 ten opzichte van 2018. Verder zien we dat er verschillen zijn tussen gemeenten en dat de cijfers van 2018 en 2019 soms behoorlijk van elkaar afwijken, maar in de meeste gevallen redelijk overeenkomen. We moeten ons daarbij wel realiseren dat het op gemeenteniveau veelal om kleine aantallen gaat. Zo neemt in Almelo het aantal geregistreerde misdrijven, gerelateerd aan de bezetting, flink toe. In absolute aantallen is er een stijging van 14 naar 22, maar dit zou, in theorie, slechts aan een of enkele verdachten toe te schrijven kunnen zijn. Een ander fenomeen dat meespeelt is het feit dat gemeenten verschillende opvangvormen herbergen. In Amsterdam en in Hoogeveen is bijvoorbeeld een EBTL gevestigd.⁵⁴ Mogelijk is dit de reden dat daardoor juist deze twee gemeenten relatief hoog scoren. De EBTL in Amsterdam is in de loop van 2019 gesloten.

4.3.3 Afdoening van geregistreerde feiten op COA-locaties

Als de politie een persoon als verdachte aanmerkt, moet de officier van justitie daar een vervolg aan geven. Een verdenking kan vervolgens op verschillende manieren worden afgedaan. Als een persoon van meerdere feiten wordt verdacht, vindt er administratief voor ieder feit een afdoening plaats. De officier van justitie kan er voor kiezen om het feit aan de rechter voor te leggen ([dagvaarden](#)), maar kan ook zelfstandig het feit afdoen door middel van een [sepot](#), [strafbeschikking](#) of een andersoortige afdoening.⁵⁵ Als de officier besluit tot een sepot, kunnen daar tal van redenen aan ten grondslag liggen. Tabel 4.7 laat zien dat de officier van justitie in 2019 iets vaker tot dagvaarden heeft besloten dan in 2018. De verschillen zijn echter gering.

In Tabel 4.7 zijn de sepotgronden op dezelfde wijze gegroepeerd als in de [Aanwijzing gebruik sepotgronden](#). De meeste feiten worden om technische redenen geseponneerd; dat wil zeggen dat er onvoldoende bewijs is, de persoon in kwestie onterecht als verdachte is aangemerkt of dat het feit of de dader niet strafbaar is. Bij het leeuwendeel van de technische sepots is de reden ‘onvoldoende bewijs’.

De andere vormen van sepot worden beleidssepots genoemd. Het bewijs is dan wel rond te krijgen, maar er zijn dan andere redenen om van strafvervolgning af te zien, zoals de persoon van de verdachte, een recente bestraffing, zelf door het feit of gevolgen getroffen of gewijzigde omstandigheden (voor nadere uitleg verwijzen we naar de [Aanwijzing gebruik sepotgronden](#)).

⁵⁴ In december 2018 is het toezicht in de EBTL Hoogeveen geïntensiveerd, nadat inwoners van Hoogeveen hun beklag hebben gedaan in verband met door hen ervaren overlast. Het betekent in de praktijk meer beveiliging en extra cameratoezicht. Daarnaast is er voorzien in de mogelijkheid van snelrecht. Een ander heeft er ook toe geleid dat de EBTL-asielzoekers vanaf dan alleen nog bij goed gedrag, onder begeleiding van EBTL-personeel een winkel mogen bezoeken. Ook is het gebied waar EBTL’ers zich zelfstandig mogen bewegen verkleind. Zo mag een nabij gelegen winkelcentrum niet langer worden bezocht (Kuppens et al., p.32, 2019).

⁵⁵ Zoals een [T\(OM\) zitting](#), doorverwijzing naar [HALT](#) of een [reprimande](#).

Tabel 4.7 Afdoening van strafbare feiten geregistreerd op een COA-locatie⁵⁶

	Aantal		Percentage	
	2018	2019	2018	2019
Dagvaarden	396	450	58	64
Seponeren	246	237	36	33
Andere afdoening	37	21	6	3
Onbekend	90	80		
Totaal	769	788	100	100
Technisch sepot	143	146	58	62
Beleidssepot	102	86	41	36
Administratief sepot	1	5	1	2
Totaal	246	237	100	100

4.3.4 Profiel van verdachte en slachtoffer van misdrijven op een COA-locatie

In 2018 worden 510 bewoners verdacht van een of meer misdrijven gepleegd op een COA-locatie. In 2019 ligt dit aantal op 535 (zie ook Tabel 4.4); 84 van de 510 verdachten (16 procent) uit 2018 blijken ook als verdachte te zijn geregistreerd in 2019.

Er zijn drie kenmerken van verdachten bekend op basis van de databestanden, namelijk: de sekse, de leeftijd en de nationaliteit. Een afgeleide variabele hiervan is verdachten die afkomstig zijn uit veilige landen. Daarnaast bevat het bestand de variabele ‘alleenstaande minderjarige vreemdelingen’ (AMV’er). Het bestand bevat ook informatie over de mate waarin de verdachte eventueel ook is geregistreerd in de vier jaren voorafgaand aan het peiljaar.

Sekse en leeftijd

Personen die als verdachte van een of meerdere misdrijven gepleegd op een COA-locatie zijn geregistreerd, zijn vrijwel uitsluitend mannen (95 procent in 2018 en 99 procent in 2019), terwijl de gehele COA-populatie voor ongeveer 60 procent uit mannen bestaat.

AMV’ers zijn minderjarig op het moment dat ze asiel in Nederland aanvragen, maar dit is lang niet altijd het geval op het moment dat ze worden aangemerkt als verdachte van een misdrijf op een COA-locatie. In 2018 zijn 69 van de 112 als verdachte aangemerkte AMV’ers (62 procent) minderjarig ten tijde van het incident. In 2019 geldt dit voor 73 van de 119 AMV’ers (61 procent); 22 procent van de verdachten op een COA-locatie staat in 2018 als AMV’er geregistreerd. In 2019 ligt dit percentage eveneens op 22 procent.

⁵⁶ Deze data komen uit BOSZ van de politie. Voor de Incidentenrapportage heeft het OM gegevens aangeleverd uit haar eigen administratie. Dit kan tot verschillen leiden.

De leeftijdsverdeling van personen die verdacht zijn van een of meerdere misdrijven gepleegd op een COA-locatie wijkt niet af van het algemene beeld, zijnde dat de piek ligt bij jongvolwassenen.⁵⁷ Deze groep omvat 18- t/m 22-jarigen. Op hen is het [adolescentenstrafrecht](#) van toepassing. Er zijn nauwelijks verschillen in leeftijdsopbouw van de verdachten op een COA-locatie in 2018 ten opzichte van de leeftijdsopbouw van die groep in 2019.

Tabel 4.8 Leeftijdsverdeling van verdachten geregistreerd voor een misdrijf op een COA-locatie

	Aantal		Percentage		COA-populatie (%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Minderjarigen	79	77	16	14	16	11
Jongvolwassenen (18-22 jr.)	132	151	26	28	17	17
Twintigers (23-29 jr.)	153	156	30	29	18	20
Dertigers	107	109	21	20	26	30
Veertigers	29	29	6	5	14	14
Vijftigplussers	10	13	2	2	10	8
Totaal	510	535	100	100	100	100

Ook als we de leeftijdsopbouw vergelijken met de COA-populatie (hierbij kinderen t/m 11 jaar buiten beschouwing latend) dan zien we een oververtegenwoordiging van de jongvolwassenen en twintigers in de verdachtenpopulatie.

Nationaliteit en veilige landen

De nationaliteit van de verdachten op een COA-locatie is weergegeven in Tabel 4.9. Hierbij hebben we een onderscheid gemaakt tussen verdachten uit veilige landen en verdachten die uit niet-veilige landen komen. Het blijkt dan dat zowel in 2018 als in 2019 ongeveer de helft van de verdachten uit een veilig land komt, waarbij verdachten uit Marokko en Algerije het meest frequent voorkomen. In 2019 zijn er zowel in absolute zin als verhoudingsgewijs meer verdachten afkomstig uit Marokko dan in 2018. Tabel 4.9 laat tevens zien dat asielzoekers die uit de drie geselecteerde veilige landen veel vaker als verdachte voorkomen dan te verwachten is op basis van hun aandeel in de COA-populatie. Verdachten uit andere veilige landen (voornamelijk voormalige Oostbloklanden zoals Albanië en Georgië) daarentegen komen juist iets minder vaak voor als verdachte dan verwacht zou mogen worden op basis van de populatiegegevens.

Bij verdachten die uit niet-veilige landen komen, komen diverse nationaliteiten meer dan tien keer voor. Het zijn dezelfde nationaliteiten die zowel in 2018 als 2019 boven het getal van tien uitkomen. Wel zien we dat het aantal personen met een Nigeriaanse nationaliteit vaker als verdachte is aangemerkt in 2019 dan in 2018. Verdachten met een Syrische nationaliteit laten het tegenovergestelde beeld zien. Beide constatering laten zich goed verklaren door verschuivingen in de COA-populatie, er is namelijk sprake van een toename van het aantal Nigerianen en

⁵⁷ Het aantal jongvolwassenen is weliswaar kleiner dan het aantal twintigers, maar de groep jongvolwassenen omvat vijf jaar (18-22 jaar), terwijl de groep twintigers (23-29 jaar) zeven jaar omvat waardoor het aantal per jaar gemiddeld hoger ligt in de groep van de jongvolwassenen.

een afname van het aantal Syriërs. Daarmee veranderen ook de ‘verdachtenkansen’ binnen deze populaties.

Het valt op dat bij de niet-veilige landen Libiërs veel vaker als verdachte zijn aangemerkt dan mag worden verwacht op basis van de populatiegegevens. Het is daarmee opvallend dat asielzoekers uit vier Noordwest-Afrikaanse landen (Marokko, Algerije, Tunesië en Libië) zeer fors zijn oververtegenwoordigd bij de verdachten van misdrijven op een COA-locatie.

Tabel 4.9 Nationaliteit van verdachten geregistreerd voor een misdrijf op een COA-locatie

	Aantal		Percentage		COA-populatie (%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Veilige landen						
Algerije	95	98	19	18	3	3
Marokko	98	136	19	25	3	3
Tunesië	31	30	6	6	1	1
Overige veilige landen	21	13	4	2	5	6
Totaal veilige landen	245	277	48	52	12	13
Niet-veilige landen						
Afghanistan	24	18	5	3	5	4
Eritrea	21	16	4	3	13	10
Gambia	11	11	2	2	1	2
Irak	34	23	7	4	6	5
Iran	25	26	5	5	7	8
Libië	33	34	6	6	1	1
Nigeria	11	31	2	6	2	5
Syrië	36	23	7	4	22	18
Overige niet veilige landen	70	76	14	14	30	34
Totaal niet veilige landen	265	258	52	48	88	87
Totaal	510	535	100	100	100	100

Van de 112 AMV’ers die in 2018 op een COA-locatie als verdachte zijn aangemerkt, komen er 53 uit een veilig land (47 procent). Het gaat dan vooral om verdachten uit Marokko en Algerije. AMV’ers die uit niet-veilige landen komen en in 2018 als verdachte zijn aangemerkt komen met name uit Libië, Eritrea en Afghanistan. In 2019 komt een groter deel van de AMV’ers in de rol van verdachte uit een veilig land: 93 van de 119 (78 procent). Deze verdachten komen uit Algerije en vooral Marokko. Het aantal verdachte AMV’ers met een Marokkaanse nationaliteit is stevig toegenomen in 2019 in vergelijking met 2018 (van 29 naar 68 verdachten).⁵⁸

⁵⁸ Ook in relatieve zin is er sprake van een toename van Marokkaanse verdachten op een COA-locatie. In 2018 hebben 218 AMV’ers van Marokkaanse afkomst op een COA-locatie gewoond. Afgezet tegen 29 verdachten komt dit overeen met 13 procent. Voor 2019 ligt dit percentage op 21 procent (68 verdachten op 321 AMV’ers van Marokkaanse afkomst).

Recidive

Ongeveer 70 procent van de verdachten staat geregistreerd voor een enkel misdrijf op een COA-locatie. In 2018 ligt dit percentage iets hoger dan in 2019, maar de verschillen zijn minimaal.

Tabel 4.10 Recidive van misdrijven gepleegd op een COA-locatie

	Aantal		Percentage	
	2018	2019	2018	2019
Geen recidive (1 misdrijf)	348	383	68	72
2 misdrijven	88	90	17	17
3 misdrijven	40	39	8	7
4 of meer misdrijven	34	23	7	4
Totaal	510	535	100	100

Slachtoffers

De onderzoeksvragen vragen niet om in kaart te brengen wie het slachtoffer is. Bij het samenstellen van het databestand hebben we de politie wel gevraagd aan te geven of het slachtoffer eveneens een bewoner is van de COA-locatie of dat het geweld betreft tegen politieambtenaren (GTPA) dan wel andere medewerkers met een (veilige) publieke taak (VPT), zoals COA- en Trigion-medewerkers.⁵⁹

Bij de 691 incidenten uit 2018 is er bij 143 gevallen aangegeven dat het slachtoffer een medebewoner is. Het aantal incidenten met een politieambtenaar in de slachtofferrol is 26 en er zijn 84 incidenten geregistreerd met een medewerkers met een publieke taak (vermoedelijk betreft het veelal een COA-medewerker) als slachtoffer. Het gaat bij deze drie slachtoffergroepen vooral om mishandelingen en bedreigingen. Het beeld van 2019 wijkt hier niet veel van af, hoewel er dan wel iets vaker medebewoners slachtoffer zijn en iets minder vaak politiemensen of medewerkers. De geregistreerde aantallen voor de 720 incidenten uit 2019 zijn als volgt: 173 keer medebewoners, 15 keer politieambtenaren en 71 keer medewerkers met een publieke taak.

4.4 Plaats delict buiten COA-locaties

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat er zich in 2019 ten opzichte van 2018 nauwelijks verschillen voordoen bij misdrijven gepleegd op een COA-locatie. De geconstateerde verschillen in het Incidentenoverzicht 2019 moeten daarmee dus betrekking hebben op de misdrijven gepleegd buiten de COA-locaties.

⁵⁹ Er bestaat overigens tussen politie en het Openbaar Ministerie het zogenaamde ELA (Eenduidige Landelijke Afspraken). Hierin zijn opsporings- en vervolgingsafspraken gemaakt over de uniforme aanpak van geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Concreet betekent het: prioritaire afhandeling, eenduidige registratie, werkgeversaangifte, schade zoveel mogelijk verhalen op de dader en een verhoogde strafeis (+200 procent) (Inspectie JenV, 2018, p.16).

In 2018 heeft de politie 3.237 misdrijven geregistreerd waarbij een of meerdere verdachten zijn betrokken die in 2018 op enig moment op een COA-locatie verblijven⁶⁰, en waarbij het misdrijf *niet* op een COA-locatie is gepleegd; in 2019 zijn er 4.280 misdrijven buiten een COA-locatie geregistreerd. Er kunnen echter meerdere COA-bewoners als verdachte zijn aangemerkt bij een incident en een bewoner kan bij meerdere incidenten zijn betrokken. Tabel 4.11 geeft een overzicht van de verschillende teleenheden. Gerekend naar unieke verdachten, blijkt dat ruim 4 procent van de COA-bewoners als verdachte van een misdrijf buiten een COA-locatie is aangemerkt. Dit percentage is in 2019 hoger dan in 2018: 4,6 procent versus 4,1 procent. Rekening houdend met de omvang van de COA-populatie betekent dit een toename van 12 procent op jaarbasis.

Tabel 4.11 Misdrijven gepleegd buiten een COA-locatie

	2018	2019
Aantal misdrijven	3.237	4.280
Aantal verdachten	4.192	5.510
Aantal unieke verdachten	2.190	2.530
% verdachten van populatie	4,1 %	4,6 %

4.4.1 Type misdrijf geregistreerd buiten COA-locaties

Misdrijven die buiten COA-locaties zijn gepleegd, betreffen – in tegenstelling tot misdrijven op een COA-locatie – veelal eenvoudige diefstallen. Ongeveer twee derde van de geregistreerde misdrijven bestaat uit eenvoudige diefstallen met winkeldiefstal als meest geregistreerd delict.⁶¹ Er zijn in 2019 buiten de COA-locaties ruim duizend misdrijven meer geregistreerd dan in 2018. Deze toename komt in absolute zin (aantallen) voor rekening van diefstal en heling. De procentuele verdeling van de misdrijven over 2018 en 2019 laat echter zien dat het proportionele aandeel van winkeldiefstallen, ondanks een toename van 403 winkeldiefstallen, is afgenomen in 2019 ten opzichte van 2018. Winkeldiefstallen blijven dus in stijgende aantallen ‘achter’ bij algehele toename.

De toename van het aantal geregistreerde winkeldiefstallen lijkt mede te wijten aan de vereenvoudiging van de wijze waarop door winkeliers aangifte kan worden gedaan van dit delict. Zo is tegenwoordig een aangifte mogelijk via internet. Tevens is er de versnelde afdoening via MEOS (Meer Effectief Op Straat). Via dat systeem kunnen politiefunctionarissen ter plaatse snel handelen. Het systeem geeft in allerlei bekeuringssituaties de mogelijkheid om via relatief eenvoudig

⁶⁰ Dit aantal komt uit op 3.385 als ook de feiten worden meegeteld die samen met het zwaarste delict zijn geregistreerd in BVH.

⁶¹ Er worden verhoudingsgewijs veel asielzoekers geregistreerd voor een winkeldiefstal. In 2019 zijn er 32.748 winkeldiefstallen opgehelderd in Nederland. Er zijn 2.085 asielzoekers als verdachte van winkeldiefstal geregistreerd. Als we dat één-op-één koppelen aan het aantal opgehelderde winkeldiefstallen dan komen we uit op een percentage van 6,4. Dit percentage moet naar beneden worden bijgesteld, want er kunnen meerdere verdachten zijn bij een winkeldiefstal, maar het verschil met het aandeel asielzoekers op de Nederlandse bevolking (ongeveer 0,3 procent) is wel heel erg groot.

in te vullen menustructuren een link te maken met het CJIB. Deze relatief eenvoudige methode van administratie draagt waarschijnlijk ook bij aan de aangiftebereidheid. Zoals eerder opgemerkt, kan ook de komst van de ketenmariniers de aangiftebereidheid van winkeliers hebben vergroot.

De laatste kolom van Tabel 4.12 laat zien dat de cijfers voor heling en belediging in 2019 procentueel het meest zijn toegenomen. De aantallen voor ‘seksuele misdrijven’ en ‘diefstal met geweld/straatroof’ zijn afgenomen ten opzichte van 2018. De conclusie die we kunnen verbinden aan de uitkomsten zoals vermeld in Tabel 4.12 is dat de geregistreerde aantallen misdrijven buiten COA-locaties over een breder front zijn toegenomen. Het leeuwendeel van deze misdrijven betreft diefstallen; de toename in 2019 komt ook – in aantallen – voor rekening van de diefstallen.

Tabel 4.12 Type misdrijf geregistreerd buiten een COA-locatie

	2018		2019		Verskil	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Mishandeling	147	5	166	4	19	13
Bedreiging	74	2	77	2	3	4
Belediging	49	2	82	2	33	67
Moord/doodslag	13	-	12	-	-1	-
Seksuele misdrijven	51	2	43	1	-8	-16
Vernieling	92	3	137	3	45	49
Winkeldiefstal	1.682	52	2.085	49	403	24
Zakkenrollerij/tassenrollerij	211	7	319	7	108	51
Overige eenvoudige diefstal	328	10	455	11	127	39
Gekwalificeerde diefstal	176	5	284	7	108	61
Heling	86	3	160	4	74	86
Diefstal met geweld/straatroof	71	2	55	1	-16	-23
Overig	257	8	405	9	148	58
Totaal	3.237	100	4.280	100	1.043	32

4.5.2 Pleegplaats van buiten COA-locaties geregistreerde misdrijven

Om de vraag te beantwoorden over de plaats waar de misdrijven zijn gepleegd⁶², kijken we in eerste aanleg naar de gemeente. Hierbij maken we een onderscheid naar gemeenten met een COA-vestiging en gemeenten zonder een COA-locatie. In 2018 zijn 2.322 van de 3.237 misdrijven (72 procent) gepleegd binnen een gemeente met een COA-locatie. Voor 2019 ligt dit aandeel op 69 procent (2.929 van de 4.280 geregistreerde misdrijven).

⁶² De verdachten zijn hier personen die op enig moment op een COA-locatie verblijven in het peiljaar.

In Tabel 4.13 hebben we het aantal misdrijven per gemeente uitgesplitst indien er in 2018 minimaal 30 misdrijven zijn geregistreerd. In deze tabel is de toe- of afname van het aantal geregistreerde misdrijven in 2019 ten opzichte van 2018 te zien. Gemiddeld is er een toename van 32 procent. De toename binnen COA-gemeenten is 26 procent en de toename binnen niet-COA-gemeenten is 48 procent.

Tabel 4.13 Aantal geregistreerde misdrijven buiten COA-locatie naar gemeente

	Aantal misdrijven		Verschil		COA-gemeente
	2018	2019	Aantal	Perc.	
Amsterdam	430	482	52	12	Ja
Eindhoven	229	289	60	26	
Westerwolde	213	179	-34	-16	Ja
Utrecht	139	239	100	72	Ja
Nijmegen	132	170	38	29	Ja
Rotterdam	113	64	-49	-43	Ja
Roermond	110	95	-15	-14	
Groningen	102	169	67	66	
Kampen	89	72	-17	-19	
Tilburg	83	56	-27	-33	Ja
Smallingerland	74	111	37	50	Ja
Den Haag	68	84	16	24	
Zwolle	66	165	99	150	
Arnhem	65	141	76	117	Ja
Almere	60	59	-1	-2	Ja
Hardenberg	51	63	12	24	Ja
Emmen	49	42	-7	-14	Ja
Súdwest-Fryslân	44	41	-3	-7	Ja
Zutphen	43	70	27	63	Ja
Middelburg	41	74	33	80	Ja
Heerlen	41	23	-18	-44	Ja
Hoogeveen	39	56	17	44	Ja
Weert	39	56	17	44	Ja
Den Helder	39	86	47	121	Ja
Eemsdelta	37	29	-8	-22	Ja
Noordoostpolder	35	37	2	6	Ja
Maastricht	33	107	74	224	Ja
Amersfoort	34	43	9	26	Ja
Cranendonck	32	34	2	6	Ja
Harderwijk	31	124	93	300	Ja
Andere COA-gemeenten	425	543	118	28	
Andere niet-COA gemeenten	251	477	226	90	
Totaal	3.237	4.280	1.043	32	

Er zijn gemeenten die in 2019 ten opzichte van 2018 meer dan een verdubbeling van het aantal geregistreerde misdrijven laten zien. Dit geldt voor Zwolle, Arnhem, Den Helder, Maastricht en Harderwijk. In dit rijtje hoort ook de gemeente Goes thuis. Deze gemeente is niet gespecificeerd in Tabel 4.13, omdat er 19 geregistreerde misdrijven zijn in 2018⁶³; dit aantal is in 2019 echter gestegen naar 50 misdrijfregistraties.

Nadere inspectie leert dat er in Den Helder eind 2018 een nieuw AZC is geopend, naast het al bestaande AZC. Hierdoor is het aantal asielzoekende bewoners in 2019 verdubbeld ten opzichte van 2018. De geconstateerde stijging is in lijn hiermee. Het AZC in de gemeente Harderwijk is in 2019 fors uitgebreid in vergelijking met 2018. In 2018 zijn er gemiddeld 466 asielzoekers gehuisvest in Harderwijk, terwijl dit aantal is toegenomen tot 719 in 2019. Deze stijging is echter aanzienlijk minder dan de stijging van het aantal geregistreerde misdrijven in Harderwijk. Volgens medewerkers van het COA speelde in Harderwijk het feit dat er te weinig politie beschikbaar was.⁶⁴ Na aandacht van de staatssecretaris zou er daar zijn voorzien in extra capaciteit. Daarmee zou er ook meer aandacht zijn ontstaan voor delictgedrag en zou er beter dan voorheen zijn geregistreerd. Het zou de stijging van de cijfers (mede) kunnen verklaren.

Ten slotte bestaat de opvang in de gemeente Goes uit een Gezinslocatie en die wordt eind 2018 omgedoopt tot een AZC. De opvang blijft gevestigd in hetzelfde complex, maar verandert dus van type bewoner. We weten uit de incidentenregistratie dat er op Gezinslocaties vrijwel geen incidenten worden geregistreerd en vermoedelijk geldt hetzelfde voor de registraties rond verdenking van een misdrijf. In de gemeenten Arnhem en Maastricht hebben zich geen opvallende veranderingen voorgedaan rond de COA-locaties. En in de gemeente Zwolle is geen COA-locatie gevestigd.

Er zijn tevens gemeenten die een daling van de cijfers laten zien. Het meest in het oog springend zijn dan de gemeenten Rotterdam, Tilburg en Heerlen. In geen van deze drie zijn er overigens grote veranderingen geweest bij de COA-opvanglocaties.

We lichten er hierna enkele gemeenten uit om verder in te zoomen op de pleegplaats van misdrijven en om de soort misdrijven die het betreft.

⁶³ Hierdoor haalt deze gemeente in dat jaar niet het ‘minimaal vereiste aantal’ voor de tabelvermelding.

⁶⁴ In een interview (Diekman, 2020) met [VNG-magazine](#) (nr.13 11-09-20) zegt de burgemeester van Harderwijk er verder het volgende over: “De gemeente zag na de zomervakantie van 2019 ineens een forse toename van het aantal winkeldiefstallen zonder geweld door mensen uit een veilig thuisland. Dat percentage lag zelfs flink boven het landelijk gemiddelde. Van Schaik: ‘We hebben toen onder meer een mobiele camera laten plaatsen. Dat leidde in het laatste kwartaal van vorig jaar al tot een substantiële daling van het aantal incidenten. De samenwerking tussen alle ketenpartners liep toen inmiddels ook goed, zodat er snel geschakeld en gehandeld kon worden. Die daling heeft zich dit jaar voortgezet.”

Amsterdam

In een gemeente waar een of meerdere COA-locaties zijn gevestigd, worden de misdrijven niet per definitie in de nabije omgeving van de COA-locatie gepleegd. Zo zijn er twee COA-locaties in Amsterdam, in postcodegebied 1014 en 1067. In beide postcodegebieden zijn echter nauwelijks misdrijven geregistreerd. Pleeggebieden zijn vooral in postcodegebied 1012 (binnenstad) te vinden. In de Amsterdamse binnenstad is een aantal hotspots te ontdekken. Zo komen de postcodes 1012AA (De Ruijterkade), 1012AB (Stationsplein) en 1012 LM (Damrak) zowel in 2018 als in 2019 meer dan twintig keer voor als plaats delict. Op De Ruijterkade en het Damrak gaat het vrijwel uitsluitend om winkeldiefstallen, terwijl het op het Stationsplein om een meerdere soorten delicten gaat, waarbij vooral zakken- en tassenrollerij relatief vaak voorkomt.

Westerwolde

De gemeente Westerwolde (waarbinnen de COA-locatie Ter Apel is gesitueerd) geeft een ander beeld. Deze gemeente bestaat uit 21 dorpen. Vrijwel alle misdrijven die buiten de COA-locatie zijn geregistreerd, zijn gepleegd in het postcodegebied (9561) van het dorp Ter Apel (208 van 213 in 2018 en 177 van 179 in 2019). Er blijken daarbinnen twee postcodes – 9561KC en 9561KM – voor het leeuwendeel van de misdrijven te staan. Deze postcodes liggen in het winkelgebied van Ter Apel. Vrijwel alle geregistreerde misdrijven hebben betrekking op winkeldiefstal.

Smallerland / Drachten

Dat het winkelgebied van steden voor een fors deel van de geregistreerde misdrijven staat, is niet verrassend, omdat winkeldiefstallen voor ongeveer de helft van de zaken staat. Een blik op de gemeente Smallerland leert bijvoorbeeld dat het AZC is gevestigd in Drachten (postcodegebied 9207), maar dat de geregistreerde misdrijven zijn gepleegd in het centrum van Drachten (postcodegebieden 9201, 9202 en 9203).

Zwolle

Het aantal geregistreerde misdrijven in de gemeente Zwolle is gestegen van 65 in 2018 naar 165 in 2019. Het merendeel van deze misdrijven is gepleegd in de binnenstad van Zwolle (postcodegebied 8011). In 2018 betreft het vooral winkeldiefstallen. In 2019 zijn er ook veel winkeldiefstallen, maar er zijn ook andere misdrijven in dit gebied geregistreerd, zoals ‘vernieling’, ‘zakken/tassenrollerij’, ‘het niet voldoen aan vordering/bevel’, ‘verlaten plaats na verkeersongeval’, ‘bedreiging’, ‘mishandeling’ en ‘moord/doodslag’. Deze opsomming van delictscategorieën geeft de indruk dat er in 2019 het nodige is voorgevallen binnen deze gemeente waar het delictgedrag van asielzoekers betreft. De 165 misdrijven uit 2019 staan op naam van 93 verdachten die op enig moment op een COA-locatie verbleven in 2019. Hiervan staan er 69 te boek als asielzoeker uit een veilig land; met name Algerije (30 verdachten) en Marokko (24 verdachten). Het verrassende hier is dat er geen COA-locatie in Zwolle is in de jaren 2018 en 2019.

Harderwijk

Tot slot hebben we de gemeente Harderwijk nader onder de loep genomen. Een gemeente met de grootste procentuele stijging van het aantal geregistreerde misdrijven: van 31 in 2018 naar

124 in 2019. Ook hier zien we in 2019 een grotere verscheidenheid aan delicten in 2019, maar winkeldiefstal blijft de boventoon voeren. In 2018 zijn er 15 winkeldiefstallen geregistreerd; in 2019 zijn dat er 71. Er zijn twee postcodegebieden die er uit springen in 2019: 3842HB (PC Hooftplein) en 3843DC (Nassaulaan). Het AZC van Harderwijk ligt hier vlakbij, in postcodegebied 3843. Het is waarschijnlijk niet toevallig dat er twee supermarkten te zien zijn op Google maps bij deze twee specifieke postcodegebieden.

4.4.3 Afdoening van geregistreerde feiten buiten COA-locaties

Voor de 3.237 misdrijven uit 2018 zijn er 4.192 verdachten geregistreerd die gedurende 2018 op enig moment op een COA-locatie verblijven. De officier van justitie heeft deze verdenking in 73 procent van de gevallen afgedaan met een [dagvaarding](#), terwijl 19 procent van de verdenkingen is geseponeerd; 8 procent van de verdenkingen is op een andere wijze afgedaan door de officier, veelal middels een [strafbeschikking](#) of met een [T\(OM\) zitting](#). Bij de 4.280 misdrijven uit 2019 zijn er 5.510 verdachten aangemerkt. De afdoening van deze verdenkingen komt vrijwel overeen met de verdeling uit 2018. Tabel 4.14 geeft het volledige overzicht.

Vanwege het gegeven dat het bij de helft van de misdrijven om winkeldiefstallen gaat, zouden we op voorhand verwachten dat de officier vaker tot een strafbeschikking zou besluiten. Als we louter naar de winkeldiefstallen kijken, dan blijkt echter dat 71 procent van de verdachten voor dit feit is gedagvaard. Dit geldt zowel voor 2018 als 2019.⁶⁵

Tabel 4.14 Afdoening van strafbare feiten geregistreerd buiten een COA-locatie⁶⁶

	Aantal		Percentage	
	2018	2019	2018	2019
Dagvaarden	2.817	3.676	73	74
Seponeren	739	1.037	19	21
Andere afdoening	304	253	8	5
Onbekend	332	544		
Totaal	4.192	5.510	100	100
Technisch sepot	550	722	74	70
Beleidssepot	179	262	25	25
Administratief sepot	10	53	1	5
Totaal	739	1.037	100	100

⁶⁵ Bij eenvoudige diefstal (artikel 310 Sr) – een categorie die ruimer is dan alleen winkeldiefstal – wordt ongeveer in de helft van de gevallen gekozen voor dagvaarding ter afdoening van het feit (gegevens verstrekt door het WODC op basis van de informatie die ten grondslag ligt aan de jaarlijkse rapportage Criminaliteit en Rechtshandhaving)

⁶⁶ Deze data komen uit BOSZ van de politie. Voor de Incidentenrapportage heeft het OM gegevens aan-geleverd uit haar eigen administratie. Dit kan tot verschillen leiden.

Ongeveer 20 procent van de verdenkingen is geseponeerd. Dit is aanzienlijk minder dan bij de misdrijven gepleegd op een COA-locatie (zie Tabel 4.7). Hier is ongeveer een derde van de verdenkingen geseponeerd. Het verschil zit daarbij dan vooral in het aantal beleidssepots. Het karakteristieke van een beleidssepot is dat niet de bewijsbaarheid van het feit ter discussie staat, maar dat er andere overwegingen pleiten voor een sepot, zoals de persoon van de verdachte, een recente bestraffing, zelf door het feit of gevolgen getroffen of gewijzigde omstandigheden (voor nadere uitleg verwijzen we naar de [Aanwijzing gebruik sepotgronden](#)).

4.4.4 Profiel van verdachten van misdrijven buiten een COA-locatie

In 2018 worden er 2.190 bewoners verdacht van een of meer misdrijven gepleegd buiten een COA-locatie. In 2019 ligt het aantal verdachten op 2.530; 305 van de 2.190 verdachten (14 procent) uit 2018 worden in 2019 opnieuw als verdachte geregistreerd.

Sekse en leeftijd

De groep personen die als verdachte van een of meerdere misdrijven gepleegd buiten een COA-locatie is geregistreerd, bestaat vrijwel uitsluitend uit mannen (93 procent in zowel 2018 als 2019), terwijl de totale COA-populatie voor ongeveer 60 procent uit mannen bestaat.

AMV'ers zijn minderjarig op het moment dat ze asiel in Nederland aanvragen, maar dit is niet altijd het geval op het moment dat ze worden aangemerkt als verdachte van een misdrijf op een COA-locatie. In 2018 zijn 190 van de 312 als verdachte aangemerkte AMV'ers (61 procent) minderjarig ten tijde van het incident. In 2019 geldt dit voor 189 van de 354 AMV'ers (53 procent); 14 procent van de verdachten buiten een COA-locatie staat in 2018 als AMV'er geregistreerd. In 2019 ligt dit percentage eveneens op 14 procent. Dit percentage is aanmerkelijk lager dan bij misdrijven gepleegd op een COA-locatie (22 procent).

De leeftjidsverdeling voor personen die verdacht zijn van een of meerdere misdrijven gepleegd buiten een COA-locatie is gegeven in Tabel 4.15. De piek ligt bij jongvolwassenen en de twintigers.⁶⁷ Ook als we de leeftjidsopbouw vergelijken met de COA-populatie (hierbij zijn kinderen t/m 11 jaar buiten beschouwing gelaten) dan zien we een oververtegenwoordiging van de jongvolwassenen en twintigers in de verdachtenpopulatie. Er zijn nauwelijks verschillen in leeftjidsopbouw tussen de verdachten op een COA-locatie in 2018 en 2019.

⁶⁷ Het aantal jongvolwassenen is weliswaar kleiner dan het aantal twintigers, maar de groep jongvolwassenen omvat vijf jaar (18-22 jaar), terwijl de groep twintigers (23-29 jaar) zeven jaar omvat, waardoor het gemiddelde aantal per jaar op ongeveer hetzelfde niveau ligt.

Tabel 4.15 Leeftijdsverdeling van verdachten geregistreerd voor een misdrijf buiten een COA-locatie

	Aantal		Percentage		COA-populatie (%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Minderjarigen	253	241	12	10	16	11
Jongvolwassenen	576	668	26	26	17	17
Twintigers	725	780	33	31	18	20
Dertigers	452	598	21	24	26	30
Veertigers	139	168	6	7	14	14
Vijftigplussers	45	75	2	3	10	8
Totaal	2.190	2.530	100	100	100	100

Nationaliteit en veilige landen

De nationaliteit van de verdachten buiten een COA-locatie is weergegeven in Tabel 4.16. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen verdachten uit veilige landen en niet-veilige landen. Het blijkt dat zowel in 2018 als in 2019 de meerderheid van de verdachten uit een veilig land komt, waarbij Algerije en Marokko het meest frequent de landen van herkomst zijn. Er zijn in 2019 bijna 300 verdachten meer afkomstig uit veilige landen; deze toename is toe te schrijven aan verdachten uit Algerije en Marokko. De stijging van het aantal kan slechts ten dele worden verklaard door een toename van het aantal Algerijnen en Marokkanen die op een COA-locatie verbleven. Bij Marokkanen is de toename van misdrijven 36 procent en de toename van het aantal COA-bewoners 16 procent. Bij Algerijnen is de toename respectievelijk 27 procent (misdrijven) en 10 procent (bewoners).

Bij verdachten uit niet-veilige landen is er veel grotere diversiteit aan nationaliteiten. De nationaliteit die het meest voorkomt is de Libische. Verder is er bijna een verdubbeling van het aantal verdachten afkomstig uit Moldavië, maar het gaat hier om slechts een bescheiden aantal. Indien we de getallen relateren aan de COA-populatie dan springen Libiërs er uit met veel meer geregistreerde misdrijven dan hun proportionele bewonersaandeel doet vermoeden.

We zien bij verdachten van misdrijven buiten een COA-locatie dat dezelfde nationaliteiten zich in negatieve zin onderscheiden. Het gaat vooral om asielzoekers uit vier Noordwest-Afrikaanse landen: Marokko, Algerije, Tunesië en Libië.

Tabel 4.16 Nationaliteit van verdachten geregistreerd voor een misdrijf buiten een COA-locatie

	Aantal		Percentage		COA-populatie (%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Veilige landen						
Algerije	517	657	24	26	3	3
Georgië	90	110	4	4	1	1
Marokko	436	594	20	23	3	3
Tunesië	135	125	6	5	1	1
Overige veilige landen	123	113	6	4	4	5
Totaal veilige landen	1.301	1.599	59	63	12	13
Niet-veilige landen						
Afghanistan	52	30	2	1	5	4
Belarus (Wit-Rusland)	55	65	3	3	1	1
Eritrea	59	45	3	2	13	10
Irak	88	62	4	2	6	5
Iran	63	66	3	3	7	8
Libië	166	173	8	7	1	1
Moldavië	50	92	2	4	2	3
Syrië	83	72	4	3	22	18
Overige niet veilige landen	273	326	12	13	31	36
Totaal niet veilige landen	889	931	41	37	88	87
Totaal	2.190	2.530	100	100	100	100

Van de 312 AMV'ers die in 2018 als verdachte zijn aangemerkt buiten een COA-locatie komen er 194 uit een veilig land (62 procent). Het gaat dan vooral om verdachten uit Marokko (105) en Algerije (62). AMV'ers die uit niet-veilige landen komen en als verdachte zijn aangemerkt in 2018 komen met name uit Libië, Eritrea en Afghanistan. In 2019 komt een groter deel van de AMV'ers in de rol van verdachte uit een veilig land: 285 van de 354 (81 procent). Deze verdachten komen uit Algerije (71), maar vooral ook uit Marokko (193). Dit impliceert dat het bij de toename van het aantal Marokkaanse verdachten voor een fors deel gaat om AMV'ers.⁶⁸

Recidive

We gaan hier nader in op de vraag voor welk aantal misdrijven de verdachten zijn geregistreerd. Hierbij gaat het om *alle* misdrijven waar een verdachte voor is geregistreerd, dus ook op een COA-locatie. We kijken hier naar het totaal, omdat we – behalve voor het peiljaar – niet weten of de misdrijven gepleegd in voorgaande jaren hebben plaatsgevonden op of buiten een COA-locatie. De gegevens van 2018 en 2019 laten echter zien dat het grootste gedeelte van de misdrijven buiten een COA-locatie zijn gepleegd.

⁶⁸ Er zijn in 2019 88 Marokkaanse AMV'ers meer (193-105=88) als verdachte geregistreerd. In totaal is er een toename van 158 Marokkaanse verdachten (594-436=158). Dus 56 procent van deze toename betreft AMV'ers.

In eerste instantie gaan we na voor hoeveel misdrijven verdachten zijn geregistreerd in het peiljaar. Het resultaat is te zien in Tabel 4.17. Hierbij blijkt dat 40 procent van de verdachten uit het peiljaar 2018 voor twee of meer misdrijven te boek staat; in 2019 is dit percentage 45 procent. We zien dit verschil ook aan de hand van het gemiddeld aantal misdrijven per verdachte. In 2018 is dit gemiddelde 2,0 en in 2019 is dit gestegen tot 2.2.

Het verschil in aantal geregistreerde misdrijven tussen 2018 en 2019 (3.237 in 2018 en 4.280 in 2019; een toename van 32 procent) kan deels worden toegeschreven aan het feit dat verdachten in 2019 gemiddeld voor meer misdrijven zijn geregistreerd dan in 2018. Het verschil tussen het aantal unieke verdachten is immers niet 32 procent, maar slechts 12 procent.

Tabel 4.17 Aantal geregistreerde misdrijven in het peiljaar per unieke verdachte

	Aantal		Percentage	
	2018	2019	2018	2019
1 misdrijf	1.506	1.533	60	55
2-5 misdrijven	856	1.082	34	39
6-9 misdrijven	108	136	4	5
10 of meer misdrijven	26	55	1	2
Totaal	2.496	2.806	100	100

Er zijn twee keer zoveel veelplegers (tien of meer misdrijven) in 2019 dan in 2018. In 2019 is het aandeel verdachten uit veilige landen nog groter dan in 2018 en het aandeel van minderjarige (alleenstaande) vreemdelingen is toegenomen (zie Tabel 4.18, kolom ‘alleen peiljaar’).

Vreemdelingen die lang in de asielprocedure zitten of om andere redenen lang op een COA-locatie verblijven, kunnen mogelijk ook te boek staan voor misdrijven gepleegd voorafgaand aan het peiljaar. Het blijkt dat 295 van de verdachten uit 2018 ook in de jaren vóór 2018 als verdachte zijn aangemerkt. Hierbij is vier jaar teruggekeken, dus in de periode 2014-2017. Voor het peiljaar 2019 gaat het om 471 verdachten, waarbij de terugkijkperiode 2015-2018 is.

Als we de antecedenten over een periode van vijf jaar bekijken (het peiljaar plus de vier voorafgaande jaren) dan zijn er 59 verdachten uit het peiljaar 2018 als veelpleger te bestempelen. Voor het peiljaar 2019 ligt dit aantal op 104. Logischerwijs is er hier overlap met de eerdergenoemde 26 (2018) en 55 (2019) veelplegers. Als zij buiten beschouwing worden gelaten dan blijven er respectievelijk 33 (2018) en 49 (2019) veelplegers over.

De kenmerken van deze veelplegers (Tabel 4.18, kolom ‘periode van 5 jaar’) wijken aanzienlijk af van de kenmerken van veelplegers uit het peiljaar. Aanmerkelijk minder asielzoekers uit veilige landen (lees Marokko en Algerije) en fors minder (alleenstaande) minderjarigen. Dit duidt er op dat in 2018 en in sterkere mate 2019 er een nieuwe groep van veelplegers (jonge Marokkanen en Algerijnen) op COA-locaties verbleven.

Tabel 4.18 Kenmerken van veelplegers

	Alleen peiljaar		Periode van 5 jaar (minus 'alleen peiljaar')	
	2018 (n=26)	2019 (n=55)	2018 (n=33)	2019 (n=49)
Sekse: man	100 %	96 %	100%	96 %
Nationaliteit: veilig land	73 %	86 %	39 %	59 %
Nationaliteit: Marokkaans of Algerijns	73 %	80 %	30 %	31 %
Alleenstaande minderjarige vreemdeling	46 %	51 %	9 %	27 %
Leeftijd: minderjarig	35 %	42 %	9 %	18 %
Geen antecedenten voor peiljaar	73 %	76 %		

4.5 Opvallende veranderingen

De centrale vraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek richt zich op een duiding van de stijging van het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties en het aantal asielzoekers verdacht van misdrijven. Daarom geven we hier de belangrijkste bevindingen weer rond geregistreerde misdrijven waarbij asielzoekers, die op enig moment op een COA-locatie verblijven in het peiljaar als verdachte zijn aangemerkt, in het licht van deze centrale vraag.

Het aantal misdrijven gepleegd op een COA-locatie is min of meer gelijk gebleven in 2019 ten opzichte van 2018. Het is echter zuiverder het aantal misdrijven te spiegelen aan de gemiddelde bezetting en dan is er sprake van een daling van 3,6 misdrijven per 100 bewoners in 2018 naar 3,0 misdrijven in 2019.

Het merendeel van de misdrijven (85 procent) is geregistreerd buiten een COA-locatie. Rekening houdend met de omvang van de populatie is er in 2019 sprake van een toename van 23 procent ten opzichte van 2018: een toename van 1.072 misdrijven. Een groot deel in de vorm van winkeldiefstallen (403) en overige diefstallen (424). AMV'ers uit veilige landen (met name Algerije en Marokko) zijn in 2019 sterker vertegenwoordigd dan in 2018. Het aandeel veelplegers is in 2019 toegenomen ten opzichte van 2018 (van 2,4 naar 3,7 procent van de verdachten). Het gaat daarbij wederom verhoudingswijs vaak om jonge alleenstaande mannen uit (veilige) Noord-Afrikaanse landen.

5. Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen en in het verlengde daarvan op de probleemstelling. De elf onderzoeksvragen zijn geschaard onder vier thema's. In dit hoofdstuk vormen deze thema's de basis voor de paragrafen, te weten: (1) kwaliteit van de data, (2) beschrijving van de kenmerken van asielzoekers en COA-locaties, (3) analyse van incidenten op COA-locaties en (4) analyse van criminaliteit gepleegd door bewoners van COA-locaties.

5.1 Kwaliteit van de data

De **eerste onderzoeksvraag** heeft betrekking op de kwaliteit van de COA-data en behelst drie subvragen die als volgt zijn geformuleerd: 'Wat is bekend over de kwaliteit van de data die ten grondslag liggen aan het incidentenoverzicht?' 'In welke mate worden incidenten geregistreerd?' En 'In welke mate wordt er ook correct geregistreerd?'

De kans dat een incident wordt geregistreerd, hangt samen met de opvangvorm. Op locaties waar permanent COA-personeel aanwezig is – zoals AMV-locaties, EBTL en IBO – is de kans op registratie (veel) groter. Onderzoek van het COA zelf laat zien dat het personeel van mening is dat lichte vergrijpen – zoals het roken op plekken waar dit niet is toegestaan – minder vaak worden vastgelegd in de incidentenregistratie, dan zwaardere zaken, zoals geweldsincidenten.

De **tweede onderzoeksvraag** is een feitelijke vraag: 'Op welke wijze heeft de politie vastgesteld dat een persoon die als verdachte van een misdrijf is geregistreerd op enig moment in de periode 2018-2019 als asielzoeker op een COA-locatie verbleef?'

Het antwoord is dat het COA een lijst met vreemdelingsnummers aan de politie heeft geleverd van alle asielzoekers die in het peiljaar – 2018 of 2019 – op enig moment op een COA-locatie verblijven. De politie heeft aan de hand van het vreemdelingsnummer gezocht of de persoon in kwestie in BVH is geregistreerd voor een misdrijf in de rol van verdachte. Hierbij is de datum van kennisname leidend om te bepalen of het misdrijf binnen het peiljaar valt.

5.2 Beschrijving kenmerken asielzoekers en COA-locaties

De **derde onderzoeksvraag** heeft betrekking op de kenmerken van de asielzoekers die in de periode 2018-2019 op COA-locaties verblijven. Om deze vraag te beantwoorden is in kaart gebracht wie er op een COA-locatie verblijft op 30 juni in respectievelijk 2018 en 2019. Het gaat dan niet louter om asielzoekers die een eerste of herhaalde aanvraag hebben ingediend, maar ook om nareizigers, zij-instromers (protest tegen afwijzing gegrond verklaard) en asielzoekers in het kader van hervestiging (vluchtelingen uit kampen in Griekenland, Italië of Turkije). De grootste

groep bestaat uit personen die een eerste aanvraag hebben ingediend. Deze groep is in 2019 aanmerkelijk groter (65 procent) dan in 2018 (45 procent). Het aandeel nareizigers is in 2019 daarentegen geslonken (7 procent) in vergelijking met 2018 (19 procent). Het aandeel asielzoekers dat op een COA-locatie verblijft in het kader van hervestiging is zowel in 2018 als 2019 gering (2-3 procent).

De IND kent drie sporen waarlangs de behandeling van de eerste asielaanvraag wordt afgedaan. Spoor 1 betreft asielzoekers die onder de Dublinverordening vallen. Zowel in 2018 als in 2019 valt ongeveer 20 procent van de asielzoekers binnen dit spoor. Spoor 2 betreft asielzoekers uit veilige landen. Zij staan voor 4 procent van de COA-populatie. De overige asielzoekers vallen in spoor 4, de reguliere asielzoekers.

In 2018 bestaat de COA-bewonerspopulatie voor 59 procent uit mannen. In 2019 is dit percentage gestegen tot 62 procent. Het aandeel alleenstaande mannen is toegenomen in 2019 in vergelijking met 2018 (van 30 naar 36 procent). Het gaat dan vooral om mannen in de leeftijd van 18-29 jaar. In beide jaren bestaat ongeveer 20 procent van de bewonerspopulatie op een COA-locatie uit kinderen t/m 11 jaar. In 2019 is er een forse toename van mannen in de leeftijd 30-39 jaar.

In 2018 heeft 3,3 procent van de bewoners van een COA-locatie het predicaat AMV'er. In 2019 is dit aandeel geslonken tot 2,4 procent. Zowel in 2018 als in 2019 komt 9 procent van de asielzoekers uit een veilig land. Het gaat met name om de volgende landen: Algerije, Armenië, Georgië, Macedonië, Marokko, Oekraïne, Servië en Tunesië. Deze acht landen staan gezamenlijk voor ongeveer 80 procent van de asielzoekers uit veilige landen. Het aantal asielzoekers met de Armeense nationaliteit is in 2019 afgenomen, terwijl er in dat jaar juist meer asielzoekers met de Marokkaanse nationaliteit zijn. Voor 2019 is er verder de procentueel sterke toename van het aantal asielzoekers met de Macedonische en Servische nationaliteit ten opzichte van 2018.

Het overgrote deel van de asielzoekers dat op een COA-locatie woont, komt uit een land dat als niet-veilig is gecategoriseerd. Het gaat vooral om asielzoekers uit Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Syrië en Turkije. Deze zeven landen staan voor ongeveer twee derde van de asielzoekers uit niet-veilige landen. In 2019 zijn er minder asielzoekers met de Afghaanse en Eritrese nationaliteit dan in 2018, terwijl het aantal Iraanse, Nigeriaanse en Turkse asielzoekers in 2019 is toegenomen.

De **vierde onderzoeksvraag** heeft betrekking op de kenmerken van de COA-locaties in de periode 2018–2019. Het COA beschikt over verschillende opvangvormen. Deze opvangvormen hangen enerzijds samen met de asielprocedure en anderzijds met specifieke kenmerken van de asielzoekers.

Alle asielzoekers (minus AMV'ers) komen binnen bij Centrale Ontvangstlocatie (COL) in Ter Apel of Budel. De wachtruimte van de COL in Ter Apel (WKORG) is als een aparte locatie benoemd. Dit is een wachtruimte waar asielzoekers ook buiten openingstijden kunnen verblijven en wachten totdat de aanmeldbalie weer open is. Dit geldt ook voor het weekend.

Na hooguit tien dagen komen de asielzoekers op een Proces Opvanglocatie (POL). In deze fase wordt de asielaanvraag beoordeeld; daarom ligt deze locatie in de buurt van een IND-kantoor. Na de procesfase verhuist de asielzoeker naar een Asielzoekerscentrum (AZC) of de Aanvullende Opvang (AVO) in Maastricht. Dit geldt zowel voor asielzoekers die een vergunning hebben gekregen (statushouders), als ook voor degenen die een negatieve beschikking hebben ontvangen en voor asielzoekers die een Verlengde Asielprocedure (VA) doorlopen. In het laatste geval heeft de IND meer tijd nodig om tot een finaal oordeel te komen.

Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen, krijgen op een enig moment een woning aangeboden in een Nederlandse gemeente. Degenen die geen vergunning hebben gekregen, moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Als snelle terugkeer vanuit het AZC niet mogelijk is, dan kan de uitgeprocedeerde asielzoekers in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) worden ondergebracht. Na twaalf weken kan het verblijf in een VBL worden verlengd als er zicht is op het moment van terugkeer. Zo niet, dan wordt de opvang beëindigd. Dit geldt echter niet voor gezinnen met minderjarige kinderen; zij krijgen onderdak in een op vertrek gerichte Gezinslocatie (GLO).

Er zijn twee speciale opvangvormen. De eerste betreft de Extra Begeleiding en Toezichtlocatie (EBTL). Op deze locatie worden asielzoekers ondergebracht die ernstige overlast hebben veroorzaakt op een reguliere COA-locatie. Het verblijf duurt maximaal drie maanden. Minderjarigen, eenoudergezinnen en asielzoekers met (ernstige) psychische of psychiatrische problemen worden niet in een EBTL ondergebracht. Deze laatste groep van asielzoekers kan worden geplaatst op een speciale afdeling voor Intensief Begeleidende Opvang (IBO) van het AZC Schalkhaar.

In Tabel 5.1 is de gemiddelde bezetting per opvangvorm weergegeven voor zowel 2018 als 2019. In 2019 verblijven gemiddeld ruim 4.500 bewoners meer op een COA-locatie dan in 2018 (toename van 24 procent). Dit wordt veroorzaakt door asielzoekers die op een proceslocatie verblijven als gevolg van achterstanden bij de IND waardoor een beslissing over de status van de asielzoekers lang op zich laat wachten. Tegelijkertijd is het aantal bewoners van een AZC nauwelijks afgenomen, omdat er bij de gemeenten niet genoeg woningen ter beschikking zijn. Met andere woorden: de doorstroom door het systeem verloopt in 2019 minder snel dan in 2018 en daardoor verblijven er gemiddeld meer mensen op een COA-locatie.

Tabel 5.1 Gemiddelde bezetting per opvangvorm in 2018 en 2019

	2018		2019	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent
WKORG	106	0,6	49	0,2
COL	602	3,2	579	2,5
POL	2.508	13,3	7.539	32,2
AZC	13.671	72,5	13.761	58,7
AVO	148	0,8	146	0,6
EBTL	27	0,1	37	0,2
IBO	22	0,1	23	0,1
VBL	204	1,1	179	0,8
GLO	1.561	8,3	1.113	4,8
Totaal	18.849	100,0	23.426	100,0

Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers) worden in een COL voor AMV in Ter Apel opgevangen. Zij krijgen door de rechter een voogd van de stichting Nidos toegewezen. AMV'ers in de leeftijd van 15 t/m 17 jaar verblijven tijdens de asielbeoordeling in een POA. Ook 13- en 14-jarige AMV'ers verblijven hier zolang het Nidos nog geen opvanggezin voor hen heeft gevonden. Kwetsbare kinderen boven de 15 jaar en kinderen met een statusperspectief worden als ze dat willen waar mogelijk in opvanggezinnen geplaatst. AMV'ers komen na beoordelingsfase in de Regio-opvang (REO) terecht. Dit is kleinschalige opvang in een woonvoorziening (KWV) voor groepen van 16-20 jongeren. Er zijn zowel woonvoorzieningen gesitueerd op het terrein van een AZC als in woonwijken. Daarnaast is er de Beschermde Opvang (B8) AMV waar (potentiële) minderjarige slachtoffers van mensenhandel/smokkel, eerdergerelateerd geweld, huishoudelijk geweld of kindhuwelijk kunnen worden opgevangen.

Tabel 5.2 Gemiddelde bezetting per opvangvorm voor AMV'ers in 2018 en 2019

	2018		2019	
	Aantal	Procent	Aantal	Procent
POA	353	58,0	278	50,9
B8	29	4,8	18	3,3
RGO	227	37,3	250	45,8
Totaal	609	100,0	546	100,0

5.3 Analyse van incidenten op COA-locaties

Er zijn vier onderzoeksvragen die nader ingaan op de geregistreerde incidenten op COA-locaties. De **vijfde onderzoeksvraag** luidt als volgt: 'Wat is de reële stijging van het aantal incidenten, uitgesplitst naar incidenttype, op COA-locaties in de periode 2018-2019, indien rekening wordt gehouden met de gestegen gemiddelde bezettingsgraad op de COA-locaties?'

In 2018 zijn er 13.088 incidenten geregistreerd op COA-locaties. In 2019 is dit aantal gestegen tot 17.145 geregistreerde incidenten. Een stijging van 31 procent. De gemiddelde bezetting is echter ook toegenomen – van gemiddeld 19.458 bewoners in 2018 naar 23.972 in 2019 – en daarmee is de reële stijging aanzienlijk kleiner: 0,67 incidenten per bewoner in 2018 versus 0,71 incidenten per bewoner in 2019; hetgeen overeenkomt met een toename van 6 procent.

Er worden zes incidenttypen onderscheiden door het COA. Deze zijn door ons samengevoegd tot drie hoofdvormen: ‘naar binnen gericht geweld’, ‘naar buiten gericht geweld’ en het ‘overtreden van huisregels’. Rekening houdend met gemiddelde bezettingsgraad is het aantal incidenten van ‘naar binnen gericht geweld’ iets afgenomen (0,08 incidenten in 2018 tegen 0,07 incidenten in 2019). Voor ‘naar buiten gericht geweld’ is de situatie omgekeerd (0,21 incidenten in 2018 tegen 0,22 incidenten in 2019). De meeste incidenten hebben betrekking op het ‘overtreden van de huisregels’. Er zijn iets meer van dit type incidenten geregistreerd in 2019 ten opzichte van 2018 (0,38 incidenten in 2018 tegen 0,43 incidenten in 2019). De lichte stijging van het aantal incidenten op COA-locaties komt dus voor rekening van huisregels die zijn overtreden.

De **zesde onderzoeksvraag** is als volgt geformuleerd: ‘Op welke kenmerken verschillen asielzoekers (uit vraag 3) in COA-locaties met relatief veel incidenten met die van COA-locaties met relatief weinig incidenten?’ ‘En om welke verschillen gaat het?’

Mannen hebben er grotere betrokkenheid bij incidenten dan vrouwen. Ditzelfde geldt voor jongvolwassenen en twintigers. Een grotere betrokkenheid geldt daarentegen niet voor minderjarigen, behalve daar waar het alleenstaande minderjarigen betreft. Ook zijn bepaalde nationaliteiten relatief vaak betrokken bij incidenten. Dit geldt voor zowel herkomstlanden die als veilig (Algerije, Marokko, Tunesië) als niet-veilig (Gambia en Libië) gelden. Als gekeken wordt naar veilig herkomstland versus niet-veilig herkomstland, dan zijn asielzoekers uit veilige landen relatief vaker bij incidenten betrokken dan asielzoekers uit niet-veilige landen.

Asielzoekers die bij incidenten zijn betrokken, hebben in 2018 gemiddeld 2,5 incidenten op hun naam staan; in 2019 is dit gemiddelde 2,6 incidenten. AMV’ers uit veilige landen zijn gemiddeld bij veel meer incidenten betrokken, namelijk 7,3 in 2018 en 10,0 in 2019. Asielzoekers die een eerste asielaanvraag hebben ingediend, zijn vaker bij incidenten betrokken dan asielzoekers die op een andere manier zijn ingestroomd. Asielzoekers die spoor 1 (Dublinclaimanten) of 2 (Veiligelanders) lopen, zijn vaker bij een incident betrokken. Deze resultaten gezamenlijk wijzen in dezelfde richting, namelijk dat asielzoekers uit Noord-Afrikaanse landen en dan vooral AMV’ers uit deze landen frequenter bij incidenten zijn betrokken.

In de **zevende onderzoeksvraag** is de blik gericht op COA-locaties. De (sub)vragen luiden als volgt: ‘Verschillen de kenmerken van COA-locaties (uit vraag 4) met relatief veel incidenten van de kenmerken van COA-locaties met relatief weinig incidenten?’ En ‘Om welke verschillen gaat het?’

Er blijkt een zeer sterke samenhang te bestaan tussen de opvangvorm en het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties. Het zijn de twee speciale opvangvormen – EBTL en IBO – waar veruit de meeste incidenten, gerelateerd aan de bezettingsgraad, worden geregistreerd. Het is gezien de behoefte waarin deze speciale opvangvormen voorzien – het opvangen van overlast-

gevers (EBTL) en geesteszieken (IBO) – niet verrassend dat deze bewoners vaak de regels overtreden. Daar komt bij dat de begeleiding op deze locaties veel intensiever is (grotere ontdekkingskansen) en dat regelovertredingen, naar verluidt, consequent(er) worden geregistreerd.

Op locaties waar AMV'ers verblijven, worden ook relatief veel incidenten geregistreerd, zij het minder dan op een EBTL of IBO. Dit hangt vermoedelijk enerzijds samen met de (puber)leeftijd van deze doelgroep en anderzijds met de intensievere begeleiding (hetgeen net als bij de groep hierboven inhoudt dat er een grotere kans is op ontdekking van de regelovertreding). De reële stijging van het aantal geregistreerde incidenten (de bij onderzoeksvraag 5 genoemde 6 procent) komt geheel voor rekening van AMV'ers.

Ook binnen de reguliere opvang verschilt het aantal geregistreerde incidenten per opvangvorm. Met de overgang van de centrale opvang (intake) naar de procesopvang (beoordeling) neemt het aantal incidenten af, terwijl dit weer iets toeneemt in asielzoekerscentra. We kunnen slechts gissen naar verklaringen, maar wellicht zorgt de beoordelingsfase er voor dat de meeste asielzoekers zich meer aan de regels houden. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat degenen die vrijwel kansloos zijn om een verblijfstitel te verkrijgen (Dublinclaimanten en veiligelanders) slechts kort op een proces opvanglocatie verblijven.

Degenen die geen verblijfstitel hebben gekregen en daardoor in een VBL verblijven zijn vaker dan gemiddeld voor een incident geregistreerd. Deze incidenten komen voor een groot gedeelte voor rekening van veiligelanders. Het omgekeerde geldt voor degenen die op een GLO wonen. Hier worden relatief weinig incidenten geregistreerd. Mogelijk omdat het om gezinnen gaat en mogelijk omdat duidelijk is dat ze daar kunnen blijven totdat het jongste kind volwassen is.

Tabel 5.3 Aantal geregistreerde incidenten COA-locaties naar opvangvorm en bezetting

	2018			2019		
	Incidenten	Bezetting	Per bewoner	Incidenten	Bezetting	Per bewoner
WKORG	70	106	0,7	82	49	1,7
COL	649	602	1,1	1.058	579	1,8
POL	778	2.508	0,3	1.426	7.539	0,2
AZC	6.256	13.671	0,5	7.972	13.761	0,6
AVO	33	148	0,2	46	146	0,3
EBTL	1.039	27	38,5	1.462	37	39,5
IBO	250	22	11,4	284	23	12,3
VBL	332	204	1,6	592	179	3,3
GLO	116	1.561	0,1	121	1.113	0,1
<i>Subtotaal</i>	<i>9.523</i>	<i>18.849</i>	<i>0,5</i>	<i>13.043</i>	<i>23.426</i>	<i>0,6</i>
Alleenstaande minderjarige vreemdeling						
POA	2.117	353	6,0	2.746	278	9,9
B8	62	29	2,1	24	18	1,3
RGO	1.348	227	5,9	1.332	250	5,3
<i>Subtotaal</i>	<i>3.527</i>	<i>609</i>	<i>4,6</i>	<i>4.102</i>	<i>546</i>	<i>7,5</i>
Totaal	13.088	19.458	0,7	17.145	23.972	0,7

Bij kenmerken van de locatie kan ook worden gedacht aan de grootte en de ligging van de locatie, of de staat van het gebouw, hoe de leef- en recreatiegebouwen er uit zien, en dergelijke. We hebben slechts beperkt zicht op deze locatiemarken gekregen. Wel is het gelukt om informatie over de grootte (in de zin van het aantal potentiële bewoners) en de ligging van de locatie te verkrijgen. Op basis van deze gegevens blijkt dan dat geen van deze kenmerken een samenhang laat zien met het aantal geregistreerde incidenten.

Wel zien we dat er binnen dezelfde soort opvangvormen verschillen bestaan in het aantal geregistreerde incidenten. Zo worden er bijvoorbeeld meer incidenten geregistreerd in Budel dan in Ter Apel, maar we hebben geen verklaring hiervoor anders dan dat het vermoedelijk samenhangt met de wijze waarop het personeel (en de leiding) omgaat met het registreren van incidenten en de sfeer die heerst op deze locaties.

De laatste, **achtste onderzoeksvraag**, rond de incidenten op COA-locaties is – in twee delen – als volgt geformuleerd: ‘In welke mate hangt de combinatie van kenmerken van de asielzoekers en de COA-locatie samen met het geregistreerde aantal en de aard van de incidenten op de COA-locatie?’ ‘Welke combinatie van kenmerken is te verbinden aan het optreden van de diverse incidenten?’

Bij de kenmerken van asielzoekers komen twee groepen, soms in combinatie, naar voren: alleenstaande minderjarigen en veiligelanders. Bij locaties springen de opvangvormen voor AMV’s evenals de ‘bijzondere’ vormen (EBTL en IBO) er uit. In Tabel 5.3 zijn deze kenmerken van asielzoekers en opvangvormen vergeleken met de drie incidenttypen. De conclusie is dat het aandeel veiligelanders dat bij incidenten op AMV-locaties is betrokken in 2019 sterk is toegenomen in vergelijking met 2018. Dit geldt voor alle drie incidenttypen, maar vooral voor ‘naar buiten gericht geweld’ en ‘het overtreden van de huisregels’.

Tabel 5.4 Aandeel veiligelanders naar type incident en opvangvorm

	AMV-locaties		EBTL/IBO		Overige locaties	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Naar binnen gericht geweld	34%	43%	27%	24%	23%	25%
Naar buiten gericht geweld	38%	60%	35%	34%	32%	31%
Overtreden van huisregels	36%	62%	38%	42%	38%	39%

5.4 Analyse van criminaliteit

De laatste drie onderzoeksvragen hebben betrekking op misdrijven waarbij personen die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie hebben gewoond, als verdachte zijn aangemerkt. Dit impliceert dat de persoon in kwestie mogelijk niet meer op een COA-locatie verblijft ten tijde van het misdrijf. Aan de hand van de beschikbare data zijn we tot de conclusie gekomen dat ten minste 65 procent van de verdachten op een COA-locatie verblijft ten tijde van het misdrijf.

De **negende onderzoeksvraag** luidt als volgt: ‘Wat is de reële stijging van het aantal misdrijven, uitgesplitst naar criminaliteitsvorm, waarbij asielzoekers die op enig moment in de periode 2018-2019 op een COA-locatie verbleven als verdachte zijn aangemerkt?’

Bij de beantwoording van deze vraag hebben we een onderscheid gemaakt tussen misdrijven die *op* dan wel *buiten* een COA-locatie zijn gepleegd. Het merendeel van de misdrijven (85 procent) is geregistreerd buiten een COA-locatie. De gecorrigeerde⁶⁹ stijging van 21 procent in 2019 ten opzichte van 2018 komt voor rekening van de misdrijven die buiten de COA-locaties zijn gepleegd. Verhoudingsgewijs gaat het op COA-locaties vooral om geweldsmisdrijven en buiten de COA-locaties betreft het vooral vermogensmisdrijven. In absolute aantallen zijn er in 2019 1.072 misdrijven meer geregistreerd ten opzichte van 2018. Een groot deel hiervan is in de vorm van winkeldiefstallen (403) en overige diefstallen (424).

De reële stijging (gerelateerd aan de bezetting) is iets minder groot (23 procent), want het aantal personen dat tijdens het peiljaar op enig moment op een COA-locatie verblijft, is van 53.236 naar 54.926 personen gestegen. Bij de misdrijven die op een COA-locatie zijn gepleegd, is het echter zuiverder om het aantal misdrijven te relateren aan de *gemiddelde* bezetting. Als we dat doen, dan is er sprake van een daling van 3,6 misdrijven per 100 bewoners in 2018 naar 3,0 misdrijven in 2019.

Tabel 5.5 Type misdrijf waarbij de verdachte op enig moment op een COA-locatie verblijft in het peiljaar (2018 of 2019)

	2018			2019			Procentueel verschil
	Op locatie	Buiten locatie	Totaal	Op locatie	Buiten locatie	Totaal	
Mishandeling	147	147	294	161	166	327	11,2
Bedreiging	166	74	240	138	77	215	-10,4
Belediging	18	49	67	22	82	104	55,2
Moord/doodslag	14	13	27	19	12	31	14,8
Seksuele misdrijven	27	51	78	19	43	62	-20,5
Vernieling	122	92	214	119	137	256	19,6
Diefstal/heling	68	801	869	75	1.218	1.293	48,8
Winkeldiefstal		1.682	1.682		2.085	2.085	24,0
Diefstal met geweld/straatroof		71	71		55	55	-22,5
Huis/lokaalvredebreuk	65		65	99		99	52,3
Overig	64	257	321	68	405	473	47,4
Totaal	691	3.237	3.928	720	4.280	5.000	27,3
Per 100 personen	1,3	6,1	7,4	1,3	7,8	9,1	23,4

⁶⁹ Gecorrigeerd als gevolg van een wijziging in de wijze waarop de politie misdrijven registreert. Deze wijziging is in de loop van 2018 doorgevoerd. Tot medio 2018 kunnen misdrijven die bij één gebeurtenis horen (bijvoorbeeld bedreiging en wapenbezit) in één registratie worden vastgelegd en is alleen het zwaarste feit meegeteld. Ongecorrigeerd is er sprake van een stijging van 27 procent.

De **tiende onderzoeksvraag** bestaat uit vijf subvragen:

- a) Wat zijn de kenmerken van de asielzoekers die in de periode 2018-2019 op enig moment gehuisvest zijn op een COA-locatie die in dezelfde periode door de politie zijn geregistreerd als verdachte van een misdrijf?
- b) Om welke vormen van criminaliteit gaat het daarbij?
- c) Waar worden de misdrijven gepleegd?
- d) In welke mate gaat het bij de van criminaliteit verdachte asielzoekers om veelplegers?
- e) Wat zijn de kenmerken van deze veelplegers?

Ad a) Kenmerken van verdachten

Het beeld dat naar voren komt bij verdachten van misdrijven, is deels vergelijkbaar met het beeld van degenen die bij incidenten op COA-locaties zijn betrokken. Het gaat daarbij vrijwel uitsluitend om mannen, terwijl de populatie (personen die op een COA-locatie verblijven in het peiljaar) voor 40 procent uit vrouwen bestaat.

AMV'ers staan voor 4 procent van de populatie (zowel in 2018 als in 2019), maar zij staan voor een veel groter deel van de verdachten. Op COA-locaties staan zij voor 22 procent van alle verdachten. Buiten COA-locaties ligt dit aandeel op 14 procent. Ook hier gelden voor beide jaren (2018 en 2019) dezelfde percentages.

Wat leeftijd betreft, zijn het de 18-29-jarigen die relatief vaak als verdachte zijn aangemerkt. Tussen de 55 en 60 procent van de verdachten valt binnen deze leeftijdsklasse, terwijl hun aandeel binnen de populatie op 35 procent ligt. Hierbij kunnen we opmerken dat 40 procent van de personen die als AMV'er te boek staat, ten tijde van het misdrijf meerderjarig is.

Tot slot, veiligelanders zijn sterk oververtegenwoordigd onder de verdachten. In 2018 staan zij voor 12 procent van de populatie, maar hun aandeel bij de verdachten is (op COA-locatie) 48 procent en erbuiten (59 procent) is fors hoger. In 2019 is het verdachtenaandeel van veiligelanders nog groter: 13 procent van de populatie, 52 procent op COA-locaties en 63 procent buiten COA-locaties.

Ad b) Vormen van criminaliteit

Bij een uitsplitsing naar vormen van criminaliteit bestaat de teleenheid (uiteraard) uit de delicten waar een asielzoeker van is verdacht. AMV'ers uit veilige landen zijn in 2019 sterker vertegenwoordigd dan in 2018; dit geldt vooral voor vermogensmisdrijven. Tevens blijkt dat veiligelanders – zowel AMV'ers als overige asielzoekers – verhoudingsgewijs vaker betrokken zijn bij vermogensmisdrijven en winkeldiefstallen dan bij agressieve misdrijven. Maar ook bij agressieve misdrijven zijn asielzoekers uit veilige landen oververtegenwoordigd, gemeten naar hun aandeel in de onderzoekspopulatie.

Tabel 5.6 Profiel verdachte per criminaliteitsvorm

	2018			2019		
	Agressief	Vermogen	Winkel	Agressief	Vermogen	Winkel
AMV uit veilig land	12%	15%	13%	17%	26%	15%
AMV uit niet-veilig land	10%	5%	4%	5%	2%	3%
Asielzoeker uit veilig land	34%	58%	51%	34%	51%	55%
Asielzoeker uit niet-veilig land	43%	22%	32%	44%	21%	27%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Ad c) Pleegplaats

Ook hier maken we een onderscheid tussen misdrijven gepleegd op en buiten een COA-locatie. Het aantal misdrijven gepleegd op een COA-locatie is gerelateerd aan de gemiddelde bezetting van locatie(s) binnen een gemeente. We zien verschillen per gemeente, maar het gaat om relatief kleine aantallen en daarmee is de kans vrij groot dat het om een toevallige verdeling gaat. Deze aanname wordt gesteund door het feit dat we in een aantal gemeenten forse verschillen zien tussen 2018 en 2019 zonder dat we daar direct een voor de hand liggende verklaring voor hebben. Wel is het zo dat de bewoners van speciale opvangvormen, zoals de EBTL, vermoedelijk voor meer geregistreerde misdrijven zorgen. We zien in ieder geval dat in de gemeenten waarin een EBTL is ondergebracht, Amsterdam en Hoogeveen, relatief veel misdrijven zijn geregistreerd. Ook zien we dat het niveau in Amsterdam sterk daalt in 2019, het jaar waarin de EBTL wordt gesloten.

Misdrijven buiten een COA-locatie gepleegd, zijn dat overwegend in gemeenten waar een of meerdere COA-locaties zijn gevestigd. In 2018 zijn 2.322 van de 3.237 misdrijven (72 procent) gepleegd in een gemeente met een COA-locatie. Voor 2019 ligt dit aandeel op 69 procent (2.929 van de 4.280 geregistreerde misdrijven).

In 2019 zijn er in vergelijking met 2018 gemiddeld 32 procent meer misdrijven geregistreerd. De toename binnen COA-gemeenten is 26 procent en de toename binnen niet-COA-gemeenten is 48 procent. Er zijn gemeenten die meer dan een verdubbeling van het aantal geregistreerde misdrijven laten zien. Dit geldt voor Zwolle, Arnhem, Den Helder, Maastricht, Harderwijk en Goes. Dit gegeven hangt deels samen met de uitbreiding van de opvangcapaciteit in de desbetreffende gemeenten; dit geldt voor Den Helder, Harderwijk en Goes.

Ad d) Aandeel veelplegers

Er zijn in 2018 2.496 personen als verdachte van een of meerdere misdrijven aangemerkt. Hiervan hebben 26 verdachten 10 of meer feiten op hun naam staan. Als we naar de afgelopen 5 jaar kijken, dan blijken 59 verdachten uit 2018 veelpleger te zijn. Dit komt overeen met 2,4 procent. In 2019 zijn er 2.806 verdachten, van wie er 55 ten minste 10 feiten op hun naam hebben staan. Dit aantal neemt toe tot 104 als er naar de afgelopen 5 jaar wordt gekeken. Ofwel 3,7 procent. Het aandeel veelplegers is in 2019 dus toegenomen ten opzichte van 2018.

Ad e) Kenmerken veelplegers

Bij de kenmerken van veelplegers is een onderscheid gemaakt naar verdachte die ten minste 10 feiten op hun naam hebben staan in het peiljaar versus degenen die voor dit label in aanmerking komen als een periode van 5 jaar wordt gehanteerd. Bij de veelplegers van 'een periode van 5 jaar' zitten minder asielzoekers uit veilige landen (Marokko en Algerije) en minder (alleenstaande) minderjarigen. Dit duidt er op dat in 2018 en in sterkere mate 2019 er een nieuwe groep van veelplegers (jonge Marokkanen en Algerijnen) op enig moment op een COA-locaties verblijven.

Tabel 5.7 Kenmerken van veelplegers

	Alleen peiljaar		Periode van 5 jaar (minus 'alleen peiljaar')	
	2018 (n=26)	2019 (n=55)	2018 (n=33)	2019 (n=49)
Sekse: man	100 %	96 %	100%	96 %
Nationaliteit: veilig land	73 %	86 %	39 %	59 %
Nationaliteit: Marokkaans of Algerijns	73 %	80 %	30 %	31 %
Alleenstaande minderjarige vreemdeling	46 %	51 %	9 %	27 %
Leeftijd: minderjarig	35 %	42 %	9 %	18 %
Geen antecedenten voor peiljaar	73 %	76 %		

De laatste, **elfde onderzoeksvraag** heeft betrekking op de overlap tussen personen die betrokken zijn bij incidenten en misdrijven. De vraag luidt als volgt: 'In welke mate gaat het bij de asielzoekers die bij incidenten zijn geregistreerd op COA-locaties in de periode 2018-2019 om dezelfde personen die in dezelfde periode verdacht zijn (geweest) van misdrijven? Welke kenmerken hebben deze personen?'

Deze vraag kunnen we niet beantwoorden, omdat er geen koppeling is gemaakt tussen de COA- en politiebesteden. Dit had gekund aan de hand van het V-nummer, maar voor dit onderzoek is daar om privacy redenen vanaf gezien. Wel weten we dat 44 procent van de bewoners uit 2018 ook deel uitmaakt van de bewonerspopulatie in 2019. Als we kijken naar degenen die betrokken zijn bij een of meerdere incidenten in 2018 dan blijkt dat 22 procent ook te boek staat voor een of meerdere incidenten in 2019. Tot slot blijkt dat 14 procent van de verdachten uit 2018 ook in 2019 als verdachte is aangemerkt en ook (een deel van) dat jaar op een COA-locatie verblijft. Dit betekent dat de overlap bij bewoners veel groter is dan bij betrokkenen bij incidenten en verdachten van misdrijven. Dit resultaat sluit naadloos aan bij het profiel van de betrokkenen/verdachten. Het gaat daarbij verhoudingswijs vaak om jonge alleenstaande mannen uit (veilige) Noord-Afrikaanse landen. Deze asielzoekers maken feitelijk geen kans op een verblijfstatus en wonen daarom in de regel slechts relatief korte tijd op een COA-locatie.

Jonge alleenstaande mannen uit (veilige) Noord-Afrikaanse landen zijn vaker betrokken bij misdrijven dan bij incidenten op COA-locaties. De reden dat deze groep asielzoekers prominenter

naar voren komt bij misdrijven laat zich vermoedelijk verklaren door de wijze waarop de databestanden zijn samengesteld. Bij incidenten gaat het om asielzoekers die daadwerkelijk op een COA-locatie verblijven, terwijl de misdrijven betrekking hebben op asielzoekers die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie verblijven. En daar verblijven ze, zoals gezegd, relatief kort. Vandaar dat ze een minder groot stempel op het aantal geregistreerde incidenten drukken in vergelijking met hun aandeel bij misdrijven.

5.5 Duiding van stijging van incidenten en misdrijven

In de probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek wordt gevraagd hoe de stijging in de periode 2018-2019 van het aantal incidenten op COA-locaties en de van misdrijven verdachte personen die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie verbleven kan worden geduid.

De analyse laat zien dat de stijging van het aantal geregistreerde incidenten voor het grootste gedeelte kan worden verklaard door het feit dat er gemiddeld meer asielzoekers op een COA-locatie verblijven in 2019 dan in 2018. De gestegen bezettingsgraad op COA-locaties kan enerzijds worden verklaard door het minder snel beoordelen van de asielaanvraag door IND-medewerkers (minder personeel en complexere aanvragen) en anderzijds door het minder snel uitstromen van statushouders naar gemeenten (door tekort aan beschikbare woningen). Er is geen sprake van een gestegen instroom van asielzoekers in 2019 in vergelijking met 2018. De geringe stijging die na correctie voor de bezettingsgraad overblijft, komt voor rekening van AMV'ers – met name uit (veilige) Noord-Afrikaanse landen – en betreft het overtreden van de COA-huisregels.

De stijging van het aantal misdrijven gepleegd door asielzoekers die in het peiljaar 2019 op enig moment op een COA-locatie hebben gewoond, heeft voor een groot deel betrekking op winkelen en overige diefstallen en betreft misdrijven die buiten COA-locaties worden gepleegd. Een belangrijk deel van deze stijging kan worden toegeschreven aan (veelplegende) asielzoekers uit Algerije en Marokko (jonge, alleenstaande mannen).

Summary

Incidents and crimes at and around COA (Central Agency for the Reception of Asylum Seekers) locations

The reason for the research presented here are the substantive findings as described in the publication *Incidentenoverzicht 2019* [*Incident Overview 2019*]. This includes the numbers of incidents at COA locations [*Central Agency for the Reception of Asylum Seekers - hereinafter 'COA'*] and the number of crimes of which asylum seekers are suspected. This overview shows, among other things, that the number of registered incidents at COA locations increased by 30 percent in 2019 compared to 2018. This increase is strongest when the COA house rules are violated (by 39 percent). And there is also a significant increase of 32 percent in 2019 for the category of verbal aggression and violence. The crimes registered by the police in which asylum seekers are regarded as suspects also appear to have increased in 2019 (by 27 percent) compared to the previous year. The increase mainly applies to the registrations of theft without violence. It is also striking in the police figures that 59 percent of the suspects come from a safe country; in 2018 this is 56 percent. This increase in both the number of incidents at COA locations and the number of crimes of which asylum seekers are suspected raises questions about the underlying causes and the more specific characteristics of the target group. The State Secretary has asked the WODC [*Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice and Security*] for additional research. The present report is the result of this request.

The central question to be answered by this research is as follows:

How may the increase in the period 2018-2019 in the number of incidents at COA locations and the persons suspected of crimes who stayed at a COA location at any time during the reference year be interpreted?

To answer this question, an analysis was made of the incidents at COA locations and of the crime of which COA residents are suspected. It also zoomed in on the quality of the registered data. The characteristics of the asylum seekers and COA locations are also described. Three research methods were used for the study, based on the Incident Overview 2019, namely: desk research, file analysis and interviews. The data files used to create the Incident Overview 2019 have been recompiled and, where possible, supplemented with relevant additional variables. The files were subsequently analyzed in more depth than was the case for the Incident Overview 2019. Additional files were also requested from the COA and the Ministry of Justice and Security. In the analysis of incidents at COA locations, the results are related to the residents of COA locations on 30 June in the reference year (cross section). The analysis of suspects of crimes is based on the entire population from the reference year because it concerns suspects who at some point in the reference year lived at a COA location. Interviews were held with representatives of parties involved in the asylum procedure, the accommodation of asylum seekers and the registration of incidents at COA locations and crimes with asylum seekers as suspects. To answer the central question four themes are recognized: (1) quality of the data, (2) description of the characteristics

of asylum seekers and COA locations, (3) analysis of incidents at COA locations and (4) analysis of crime by residents of COA locations.

Ad 1 Quality of the data

The chance that an incident will be registered depends on the type of location. At locations where COA personnel is present permanently – such as at AMV locations [*Unaccompanied minor aliens - hereinafter AMV*], in so-called Extra Guidance and Supervision Location [*extra begeleiding- en toezichtlocatie - hereinafter 'EBTL'*] and Intensive Accompanying Location [*hereinafter IBO*] – the chance of registration is (much) greater. Research by COA itself shows that staff believe that minor incidents – such as smoking in places where this is not permitted – are recorded less often in the incident register than more serious cases, such as violent incidents.

When asked how the police established that a person, registered as a suspect of a crime, was staying at a COA location as an asylum seeker at some point in the period 2018-2019, the following was found: the COA has a list of aliens numbers supplied to the police for all asylum seekers who stay at a COA location in the reference year. On the basis of the alien's number, the police searched whether this person was registered in BVH [*National Law Enforcement Database*] as a suspect of a crime. In this context, the date of knowledge is leading to determine whether the offense falls within the reference year.

Ad 2 Characteristics of asylum seekers and characteristics of COA locations

In order to determine the characteristics of the asylum seekers staying at COA locations in the period 2018-2019, it has been mapped out who is staying at a COA location on 30 June 2018 and 2019. This concerns asylum seekers who have submitted a first or repeated application, relatives, lateral immigrants (protest against rejection declared well-founded) and asylum seekers in the context of resettlement. The largest group consists of people who have submitted a first application. This group is significantly larger in 2019 (65 percent) than in 2018 (45 percent).

The IND [*Immigration and Naturalisation Service, hereinafter IND*] has three tracks through which the processing of the first asylum application is settled. Track 1 concerns asylum seekers who fall under the Dublin Regulation. In both 2018 and 2019, approximately 20 percent of asylum seekers fall within this track. Track 2 concerns asylum seekers from safe countries. They represent 4 percent of the COA population. The other asylum seekers fall into track 4, the regular asylum seekers.

In 2018, 59 percent of the COA resident population consists of men; in 2019 this is 62 percent. In 2019, the share of single men increased compared to 2018 (from 30 to 36 percent). This mainly concerns men between the ages of 18 and 29. In 2018, 3.3 percent of the residents of a COA location had the predicate AMV; in 2019 this is 2.4 percent. In both 2018 and 2019, 9 percent of asylum seekers come from a safe country. These include Algeria, Armenia, Georgia, Macedonia, Morocco, Ukraine, Serbia and Tunisia. Together, these countries represent about 80 percent of asylum seekers from safe countries. The vast majority of asylum seekers living at a COA location come from a country that is categorized as not safe. This mainly concerns asylum seekers from

Afghanistan, Eritrea, Iraq, Iran, Nigeria, Syria and Turkey. These countries represent about two thirds of asylum seekers from non-safe countries.

In the period 2018/19, COA will have various forms of location; these are related on the one hand to the asylum procedure and on the other hand to specific characteristics of the asylum seekers.

All asylum seekers (minus unaccompanied minors) arrive at the Central Reception Location (*hereinafter COL*) in Ter Apel or Budel. After a maximum of ten days, the asylum seekers arrive at a Process Reception Location (*hereinafter POL*). In this phase, the asylum application is assessed. After the process phase, the asylum seeker moves to an Asylum Seekers Center (*hereinafter AZC*) or the Supplementary Reception [*hereinafter AVO*] in Maastricht. This applies to asylum seekers who have received a permit (status holders), as well as to those who have received a negative decision and to asylum seekers who go through an Extended Asylum Procedure [*hereinafter VA*]. In the latter case, the IND will need more time to reach a final decision. Asylum seekers who have received a residence permit will sooner or later be offered a private home. Those who have not obtained a permit must return to their country of origin. If quick return from the AZC proves impossible, asylum seekers who have exhausted all legal remedies can be placed in a Freedom-restricting Location [*hereinafter VBL*]. After twelve weeks, the stay in a VBL may be extended if the time of return is in sight. If not, the reception will be terminated. However, this does not apply to families with minor children; they are housed in a departure-oriented Family Location [*hereinafter GLO*].

There are two special forms of reception. The first concerns the Extra Guidance and Supervision Location (EBTL). Asylum seekers who have caused serious nuisance at a regular COA location are accommodated here. The stay lasts a maximum of three months. Minors, single-parent families and asylum seekers with (serious) psychological or psychiatric problems are not accommodated in an EBTL. This last group of asylum seekers can be placed in a special department for Intensive Accompanying Location (IBO) of the AZC Schalkhaar.

In 2019, on average, more than 4,500 residents are staying at a COA location than in 2018 (increase of 24 percent). This is caused by asylum seekers staying at a process location as a result of backlogs at the IND, as a result of which a decision on the status of the asylum applicants is taking a long(er) period of time. At the same time, the number of residents of an asylum seekers' center has hardly decreased, because there are not enough private homes available. In other words: the flow through the system has been slower in 2019 than in 2018, which means that on average more people are staying at a COA location.

AMV also arrive in Ter Apel. They are assigned a guardian of the Nidos foundation by the judge. Unaccompanied minors between the ages of 15 and 17 stay in a POL for unaccompanied minors during the asylum assessment. 13 and 14-year-old unaccompanied minors will also stay here as long as Nidos has not yet found a reception family for them. Vulnerable children over the age of

15 and children with a status perspective are placed in foster families where possible if they so wish.

Ad 3 Analysis of incidents at COA locations

In 2018, 13,088 incidents were registered at COA locations. In 2019, this number increased by 31 percent to 17,145. However, the average occupancy has also increased from an average of 19,458 residents in 2018 to 23,972 in 2019. This means that the real increase (taking into account the increased occupancy) is considerably smaller, namely 6 percent.

Three main types of incidents are distinguished: 'internal violence', 'external violence' and 'violation of house rules'. Most incidents relate to 'breaking the house rules'. Slightly more incidents of this type per resident were registered in 2019 compared to 2018 (0.38 incidents in 2018 against 0.43 incidents in 2019). The slight increase in the number of incidents at COA locations is therefore due to the violation of house rules.

Young adults, people in their twenties and unaccompanied minors are more often involved in incidents. In addition, certain nationalities are relatively often involved in incidents. This applies to both countries of origin that are considered safe (Algeria, Morocco, Tunisia) and not safe (Gambia and Libya). Asylum seekers from safe countries are involved in incidents relatively more often than asylum seekers from non-safe countries. Asylum seekers who are involved in incidents have an average of 2.5 incidents to their name in 2018; in 2019 this average is 2.6. Unaccompanied minors from safe countries are involved in more incidents on average, namely 7.3 in 2018 and 10.0 in 2019. Asylum seekers who have submitted a first asylum application are more often involved in incidents than asylum seekers who entered the country in a different way. Asylum seekers who follow track 1 (Dublin claimants) or 2 (asylum seekers from safe countries) are more often involved in an incident. These results jointly point in the same direction, namely that asylum seekers from North African countries, and especially unaccompanied minors from these countries, are more frequently involved in incidents.

There appears to be a very strong correlation between the type of reception and the number of registered incidents at COA locations. Within the two special forms of reception – EBTL and IBO – by far the most incidents related to the occupancy rate are registered. In view of the need these special forms of shelter meet – the reception of nuisance persons (EBTL) and the mentally ill (IBO) – it is not surprising that these residents often break the rules. The more intensive supervision at these locations also means there is a greater chance of discovery. Reportedly, the rule violations are also registered there more consistently.

A relatively large number of incidents are also registered at locations where unaccompanied minors reside, which mainly concern violence directed towards the outside world and the violation of house rules. This fact is probably related on the one hand to the (adolescent) age of this target group and on the other to the more intensive supervision (which, as with the group above, means

that there is a greater chance of discovering the rule violation). The real increase in the number of registered incidents (6 percent) is entirely attributable to unaccompanied minors (AMV).

Also within regular reception, the number of registered incidents differs per form of reception. With the transition from central reception (intake) to process reception (assessment), the number of incidents decreases, while this increases again slightly in asylum seekers' centers. It is only a suggestion, but perhaps the assessment phase will ensure that most asylum seekers comply more with the rules. Another explanation could be that those who have virtually no chance of obtaining a residence permit (Dublin claimants and asylum seekers from safe countries) only stay for a short time at a POL. Those who have not received a residence permit and therefore reside in a VBL are registered for an incident more often than average. These incidents are largely at the expense of asylum seekers from safe countries.

Ad 4 Analysis of crime with residents of COA locations as suspect

A distinction is made here between crimes committed *at* and *outside* a COA location. The majority of crimes are registered outside a COA location. The increase in 2019 compared to 2018 is due to crimes committed outside the COA locations. Relatively speaking, crimes at COA locations mainly concern violent crimes. Outside the COA locations, this mainly concerns property crime. In absolute numbers, 1,072 more crimes were registered in 2019 compared to 2018; a large part in the form of shoplifting (403) and other thefts (424). The real increase (related to the population) is smaller (23 percent), because the number of people staying at a COA location at any time during the reference year has increased from 53,236 to 54,926 people. For crimes committed at a COA location, however, it is more accurate to relate the number of crimes to the average occupancy; then there is a decrease from 3.6 crimes per 100 residents in 2018 to 3.0 crimes in 2019.

Characteristics of suspects

The picture that emerges among suspects of crimes is partly comparable to that of those involved in incidents at COA locations. It concerns almost exclusively men. Unaccompanied minors represent 4 percent of the population (both in 2018 and in 2019), but they account for a much larger share of the suspect population. At COA locations they represent 22 percent of all suspects. Outside COA locations, this share is 14 percent. Here too, the same percentages apply for both years (2018 and 2019). Asylum seekers from safe countries (mainly from Algeria and Morocco) are strongly overrepresented among the suspects. In 2018 they represent 12 percent of the population, but their share among the suspects (at COA locations) is 48 percent and outside it (59 percent) is significantly higher. In 2019, the share of suspects among asylum seekers from safe countries will be even greater: 13 percent of the population, 52 percent at COA locations and 63 percent outside COA locations.

Types of crime

Unaccompanied minors from safe countries are more overrepresented in 2019 than in 2018; this is especially true for property crimes. It also appears that asylum seekers from safe countries – both unaccompanied minors and other asylum seekers – are relatively more often involved in

property crimes and shoplifting than in violent crimes. But asylum seekers from safe countries are also overrepresented in violent crimes, measured by their share in the research population.

Crime location

The number of crimes committed at a COA location is related to the average occupation of location(s) within a municipality. There are differences per municipality, but the numbers are relatively small. It is true that residents of special forms of reception, such as the EBTL, probably cause more registered crimes. A relatively large number of crimes are registered within the municipalities of Amsterdam and Hoogeveen, where the EBTLs are housed. Crimes committed outside a COA location were mainly committed in municipalities where one or more COA locations are located (72 percent in 2018 and 69 percent in 2019).

Share and characteristics of frequent offenders

The proportion of persistent offenders increased in 2019 compared to 2018 (from 2.4 to 3.7 percent of the suspects). This relatively often involves young single men from (safe) North African countries. These asylum seekers actually have no chance of a residence status. As a rule, they therefore only live at a COA location for a relatively short time.

Finally: explanation of the increase in the number of incidents and crimes

The analysis shows that the increase in the number of registered incidents may mainly be explained by the fact that on average more asylum seekers are staying at a COA location in 2019 than in 2018. The higher occupancy rate at COA locations can be explained on the one hand by the delayed assessment of the asylum application by IND employees (fewer staff and more complex applications) and, on the other hand, by the slower outflow of status holders to municipalities (due to a shortage of available housing). The small increase that remains after correction for the occupancy rate is attributable to unaccompanied minors – especially from (safe) North African countries – and concerns violations of the COA house rules.

The increase in the number of crimes in reference year 2019 for asylum seekers who at any time lived at a COA location, largely relates to shoplifting and other thefts. This increase relates to crimes committed outside COA locations. An important part of this increase can be attributed to asylum seekers from Algeria and Morocco (young, single men).

Geraadpleegde bronnen

In het rapport wordt veelal verwezen naar internetpagina's (weblinks). De links kunnen worden geopend door te klikken op het gemarkeerde woord. Deze literatuur wordt niet uitgeschreven in deze literatuurlijst, maar internetadressen van de weblinks (ten tijde van het raadplegen) zijn wel hieronder weergegeven.

Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Jaarrapport Integratie 2020*.
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2020). *Sociale veiligheid van bewoners*.
- Diekman, A. (2020). Overlastgevende asielzoekers – Lik op stuk –. *VNG Magazine*, nr.13, 11 september 2020.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). *De opvang van overlastgevende asielzoekers' Een onderzoek naar aanleiding van het overlijden van een asielzoeker uit de EBTL Hoogeveen*.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers*.
- Kuppens, J., L. Klein Haneveld, J. van Esseveldt en H. Ferwerda (2019). *Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtslocaties*. Arnhem: Bekereeks. Den Haag: WODC.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Toolbox aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoekers*.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Incidentenoverzicht 2019*.
- Nidos Jaarverslagen 2018, 2019 en 2020. Utrecht: Stichting Nidos.
- Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (2019). Den Haag: Rijksoverheid.

Kamerstukken

- Kamerbrief (TK 2019-2020, 19637, nr. 2604), 7 oktober 2020.
- Kamerbrief (TK 2020-2021, Kenmerk 3317913), 11 juni 2021.

Documentaires

- Blankevoort, E, E. van Driel en T. Peters (2021). *Shadow Game*.
- Kleijn, T. (2020). *Verloren jongens*.
- Sorgdrager, M. (2021). *De Europese droom*.

Weblinks

Hoofdstuk 1

- <https://nos.nl/artikel/2285712-harbers-treedt-af-om-wegmoffelen-misdaadcijfers-asielzoekers>

- <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-19637-2604.html>
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/07/tk-de-staat-van-migratie-2021-en-het-incidentenoverzicht-2020>
- <https://open-pilot.overheid.nl/repository/ronl-99e0fc37-63f8-4752-9ca7-95800eb01a37/1/pdf/tk-bijlage-3-review-vernieuwde-opzet-incidentenoverzicht.pdf>
- <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/15/ketenmariniers-aan-de-slag>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen-amv>
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/16/rapport-sociale-veiligheid-van-bewoners>
- <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83648NED/table?fromstatweb>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijt-van-veilige-landen-van-herkomst>

Hoofdstuk 2

- <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/nl/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>
- <https://ind.nl/asiel/Paginas/Asiel-aanvragen-in-Nederland.aspx>
- <https://verblijfblog.nl/herplaatsing-van-asielzoekers-in-europa-hoe-werkt-dat/>
- <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=143469>
- https://www.europa-nu.nl/id/vjwrk92k1qq5/dublinverordening_iii
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijt-van-veilige-landen-van-herkomst>
- <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/04/wat-is-het-sporenbeleid>
- <https://www.Nidos.nl/>
- <https://www.coa.nl/nl/opvang-verschillende-soorten-asielzoekerscentra>
- <https://www.mycoa.nl/nl/content/aanmeldgehoor>
- <https://www.ctpveldzicht.nl/>
- <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2019-65304.html>
- <https://www.stichtinglos.nl/content/opvang-voor-asielzoekers-die-nog-niet-kunnen-terugkeren>
- <https://www.stichtinglos.nl/nieuws/uitstroom-vbl-en-gl-2010-2020>
- https://www.stradalex.com/nl/sl_src_publ_jur_int/document/hjeu2019_C_233_18_57~1

Hoofdstuk 4

- <https://longreads.cbs.nl/integratie-2020/criminaliteit/>
- <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Strafrecht/Procedures/paginas/strafrechtelijke-procedure.aspx>
- <https://www.om.nl/onderwerpen/sepot>
- <https://www.om.nl/onderwerpen/strafbeschikking>

- <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026284/2009-09-01>
- <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2020a013>
- <https://www.desingeladvocaten.nl/kennisbank/verschil-tom-zitting-zitting-b/>
- <https://www.halt.nl/ik-moet-naar-halt/hoe-werkt-de-halt-straf>
- <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering-resultaten/richtlijn-en-kader-voor-strafvordering-jeugd-en-adolescenten-inclusief-strafmaten-halt-2020r006>
- <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Strafrecht/paginas/adolescentenstrafrecht.aspx>
- <https://vng.nl/artikelen/overlastgevende-asielzoekers-lik-op-stuk>

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. Dr. H.B. (Heinrich) Winter

RUG – Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Leden

Dr. J. (Jochem) Tolsma

RU- Faculteit der Sociale Wetenschappen

C.J. (Carolien) Posthumus
[tot juni 2021]

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratie

A. (Angelique) Bleijie
[vanaf juni 2021]

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratie

Dr. A. (Aslan) Zorlu

UvA – Faculteit der Maatschappij en Gedragswetenschappen

Dr. H.C.J (Henk) van der Veen

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)