



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

Cahier 2023-2

# Van incident tot misdrijf?

*Het verband tussen betrokkenheid bij  
incidenten en verdachtenregistraties  
onder COA-bewoners 2017-2021*

Cahier 2023-2

# Van incident tot misdrijf?

*Het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties onder COA-bewoners 2017-2021*

Noyon, S.M.  
Latenko, A.  
Vink, M.E.

**Cahier**

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

## Voorwoord

In het publieke debat wordt regelmatig een verband gelegd tussen asielmigratie en criminaliteit. Eerder verschenen rapporten van (onder andere) het WODC wijzen uit dat het om een kleine minderheid van de COA-bewoners gaat die overlast veroorzaakt. Desalniettemin kan dit een grote impact hebben op de maatschappij, en in het bijzonder op omwonenden van asielzoekerscentra. Het onderhavige onderzoek maakt het belang van gedrag op opvanglocaties voor criminaliteit inzichtelijk en biedt daarmee input voor beleid gericht op preventie van escalatie van gedrag.

In het verleden verzorgde de Analyseproeftuin Migratieketen van het ministerie van Justitie en Veiligheid het jaarlijkse incidentenoverzicht, dat werd aangevuld met een extern belegd duidingsonderzoek. Sinds 2022 heeft het WODC de verantwoordelijkheid voor beide producten overgenomen. Dit is dus het eerste duidingsonderzoek in deze serie. De komende jaren zal het WODC zich richten op de verdere ontwikkeling van het incidentenoverzicht, waarbij ook steeds een duidingsonderzoek zal verschijnen.

Graag wil ik mijn dank uitspreken aan de leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle bijdrage aan dit onderzoek: dr. Wahideh Achbari (UvA), dr. Jurjen Iedema (SCP) en dhr. Eddy Aangeenbrug (DMB). Ik dank ook graag medewerkers van het COA voor het lezen van het rapport. Daarnaast ben ik onze WODC-collega's Nikolaj Tollenaar, Djamila Schans en Ronald van der Graaf dankbaar voor (respectievelijk) methodologisch advies en opmerkingen bij eerdere versies van dit rapport. Tot slot dank ik Sanne Noyon, Alexander Latenko en Marco Vink voor het uitvoeren van dit onderzoek.

Prof. dr. G.J.L.M. (Gerty) Lensvelt-Mulders

Directeur WODC

# Inhoudsopgave

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
|          | <b>Samenvatting</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>10</b> |
| 1.1      | Achtergrond en onderzoeksvragen   | 10        |
| 1.2      | Beleidscontext  | 12        |
| 1.2.1    | Het Nederlandse asielopvangsysteem  | 12        |
| 1.2.2    | De Nederlandse strafrechtketen  | 16        |
| 1.3      | Leeswijzer  | 17        |
| <b>2</b> | <b>Data, methoden en doelgroep</b>  | <b>18</b> |
| 2.1      | Beschrijving van de data  | 18        |
| 2.1.1    | Doelgroep   | 18        |
| 2.1.2    | Koppeling aan incidentenregistratie   | 18        |
| 2.1.3    | Koppeling aan maatregelenregistratie  | 19        |
| 2.1.4    | Koppeling aan misdrijvenregistratie   | 19        |
| 2.2      | Methoden  | 20        |
| 2.2.1    | Opvang en verblijf  | 20        |
| 2.2.2    | Incidenten  | 21        |
| 2.2.3    | Maatregelen   | 21        |
| 2.2.4    | Misdrijven  | 22        |
| 2.2.5    | Achtergrondvariabelen   | 22        |
| 2.2.6    | Analyse   | 23        |
| 2.3      | Beschrijving van de doelgroep   | 23        |
| 2.3.1    | COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf   | 25        |
| <b>3</b> | <b>Resultaten</b>   | <b>27</b> |
| 3.1      | Hogere aandelen verdachtenregistraties onder betrokkenen bij incidenten wijzen op een verband   | 27        |
| 3.2      | Verband tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven: aandeel verdachtenregistraties ligt 33% hoger per incident onder mensen die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf | 28        |
| 3.3      | Type incident speelt mee in de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven; met name fysieke geweldsincidenten van belang   | 29        |
| 3.4      | Type incident speelt mee in de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties van vernieling en geweldsdelicten; met name fysieke geweldsincidenten van belang             | 30        |
| 3.5      | Het verband tussen incidenten en misdrijven naar achtergrondkenmerken   | 31        |
| 3.5.1    | Relatie tussen incidenten en misdrijven verandert niet door te controleren voor achtergrondkenmerken: gedragscomponent van belang voor relatie tussen incidenten en misdrijven                    | 31        |
| 3.5.2    | Bepaalde invloed van tijdsgebonden factoren op relatie tussen incidenten en misdrijven  | 32        |
| 3.6      | Incidenten, maatregelen en verdachtenregistraties   | 33        |
| 3.6.1    | Opgelegde maatregelen verklaren een deel van de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven; voorzichtigheid geboden bij interpretatie  | 34        |

|                  |  |           |
|------------------|--|-----------|
| 3.6.2            | Invloed van locatie op relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven; voorzichtigheid geboden bij interpretatie                          | 34        |
| 3.6.3            | Maatregelen en type incident verklaren deel van relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven; voorzichtigheid geboden bij interpretatie | 35        |
| <b>4</b>         | <b>Conclusie</b>   | <b>37</b> |
|                  | <b>Summary</b>   | <b>40</b> |
|                  | <b>Literatuur</b>  | <b>43</b> |
| <b>Bijlage 1</b> | <b>Samenstelling van de begeleidingscommissie</b>  | <b>45</b> |
| <b>Bijlage 2</b> | <b>Regressiemodellen</b>   | <b>46</b> |

## Samenvatting

Het onderhavige onderzoek bouwt voort op het eerder verschenen rapport 'Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021' (Noyon et al., 2022)<sup>1</sup> en duidt enkele van de daar beschreven cijfers. Specifiek gaat het onderzoek in op de vraag of er een verband is tussen betrokkenheid bij incidenten en bij misdrijven. Hiermee be vraagt het impliciet de structuur van het periodieke incidentenoverzicht, waarin incidenten en misdrijven gezamenlijk worden gepresenteerd en er dus een verband wordt gesuggereerd. Daarnaast draagt het onderzoek bij aan beleid gericht op preventie van criminaliteit door voorspellende factoren van crimineel gedrag inzichtelijk te maken.

### Definities en methode

Incidenten op de COA-locatie kunnen verschillend van aard zijn. In dit onderzoek kijken we naar geweldsincidenten (zowel fysiek als verbaal en non-verbaal), verbale suïcidedreiging en zelfdestructieve acties. Ook crimineel gedrag kan natuurlijk verschillend van aard zijn. Hierbij houden wij de delictindeling van het CBS aan. Overtredingen (bijv. verkeersboetes) vallen hier niet onder.

In het geval van problemen zet het COA zelf in op gedragsverandering door maatregelen op te leggen. Het kan hierbij gaan om inhouding van leefgeld of voorzieningen (zogenoemde rov-maatregelen), overplaatsing naar een locatie met verscherpt toezicht (een htl) of een alternatieve maatregel (bijvoorbeeld een correctiegesprek of waarschuwingsbrief).

Het onderhavige onderzoek is gebaseerd op dezelfde data als werd gebruikt voor het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022<sup>1</sup>). Voor alle COA-bewoners in de periode 2017-2021 werd op maandbasis bekeken of zij betrokken waren geweest bij incidenten en/of misdrijven en zo ja, hoe vaak en van welke aard de gebeurtenissen waren. Waar relevant, werd gecontroleerd voor achtergrondkenmerken. Door een longitudinaal Poisson model toe te passen, kon in de analyses rekening gehouden worden met de daadwerkelijke tijd die mensen hadden doorgebracht in de COA-opvang.

In het overgrote deel van de analyses werd alleen gekeken naar de groep mensen die tijdens hun verblijf betrokken waren geweest bij ten minste één incident en/of misdrijf. Hiermee werd de doelgroep beperkt tot zo'n 12% van de totale populatie. Deze keuze betekent dat de hier beschreven resultaten uitdrukkelijk betrekking hebben op mensen die aan deze kenmerken voldoen en niet zonder meer gegeneraliseerd kunnen worden voor de gehele groep COA-bewoners.

De onderzoeksmethode staat in meer detail beschreven in paragraaf 2.2.

### Onderzoeksvragen en -resultaten

Het onderzoek richtte zich op de volgende onderzoeksvragen, welke hieronder beantwoord zullen worden.

---

<sup>1</sup> Noyon, S.M., Latenko, A., Vink, M.E., & Van den Braak, S.W. (2022). *Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021*. Den Haag: WODC. Cahier 2022-6.

- 1 Is er een verband tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven?  
Het onderzoek laat zien dat er inderdaad sprake is van een verband tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven. COA-bewoners die betrokken zijn geweest bij een incident in een van de hier onderzochte categorieën worden gemiddeld 2,75 keer vaker geregistreerd als verdachte van een misdrijf dan bewoners die nooit betrokken waren bij een incident. Dit aandeel ligt 2,75 keer hoger per incident dat plaatsvindt. Kijken we alleen naar mensen die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf, dan ligt dit aandeel nog 33% hoger per incident waar de COA-bewoner bij betrokken was. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat het om kleine aantallen gaat: de overgrote meerderheid van COA-bewoners wordt nooit verdacht van een misdrijf.
- 1a Varieert deze relatie afhankelijk van het type incidenten en misdrijven?  
Als we in de analyse rekening houden met het type incident waar een bewoner bij betrokken was, dan ligt het gemiddelde aantal verdachtenregistraties nog 22% hoger per incident. Dit impliceert dat een deel van de relatie tussen incidenten en verdachtenregistraties wordt verklaard door het type incident. Het type incident waar een bewoner bij betrokken was, maakt dus uit voor het aantal verdachtenregistraties. Het lijkt erop dat met name mensen die betrokken waren bij fysieke geweldsincidenten vaker worden verdacht van een misdrijf. Dit lijkt met name te gelden voor vernieling en geweldsdelicten.
- 1b Varieert deze relatie afhankelijk van achtergrondkenmerken (bijv. leeftijd, geslacht, nationaliteit, opvangvorm) van de betrokkene?  
Wanneer we rekening houden met relevante achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, nationaliteit, opvangvorm, totale verblijfsduur en aantal verhuizingen) heeft dit geen noemenswaardige invloed op het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven. Dit impliceert dat de relatie tussen incidenten en verdachtenregistraties wordt verklaard door het gedrag zelf en niet door de (demografische) kenmerken van de groep betrokkenen.
- 2 Wat is de invloed van door het COA opgelegde maatregelen op het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven?  
De analyses wijzen uit dat het aantal en type door het COA opgelegde maatregelen meespelen in de relatie tussen incidenten en misdrijven, maar het is lastig om te duiden op welke manier. Dit heeft te maken met het feit dat de opgelegde maatregelen niet onafhankelijk zijn van het incident waar een bewoner bij betrokken was (ernstiger incidenten zullen in de regel leiden tot strengere maatregelen). Daarnaast is uit de data niet altijd duidelijk af te leiden waarom wordt gekozen voor een bepaalde maatregel. Meer onderzoek is nodig om het belang van maatregelen voor de relatie tussen incidenten en misdrijven te duiden.
- 2a Varieert deze invloed afhankelijk van de COA-locatie waar de betrokkene verblijft?  
De analyses suggereren dat er inderdaad verschillen zijn tussen opvanglocaties, maar vanwege de complexiteit van de analyses is voorzichtigheid geboden bij interpretatie van dit resultaat. Meer onderzoek is nodig om inzicht te krijgen in hoe locaties van elkaar verschillen en of deze verschillen inderdaad te wijten zijn aan het lokale regime of aan andere locatiegebonden factoren, zoals de samenstelling van de bewonersgroep.



## Suggesties voor toekomstig onderzoek

Het onderhavige onderzoek wijst uit dat er een verband is tussen incidenten en misdrijven. Dit impliceert dat een doelgerichte reactie op incidenten op COA-locaties kan bijdragen aan de preventie van escalatie van gedrag, i.e. criminaliteit. Bij voorkeur gebeurt dit voordat mensen als 'stelselmatig overlastgevend' worden beschouwd (*Kamerstukken II 2019/20*, 19 637, nr. 2572, p. 3). Toekomstig onderzoek dient daarom dieper inzicht te bieden in het belang van maatregelen voor de relatie tussen incidenten en misdrijven en de rol die locatie-effecten hierin spelen. Dit onderzoek kan zowel kwalitatief als kwantitatief van aard zijn.

Daarnaast is het belangrijk om onderliggende oorzaken te begrijpen. Waar de resultaten van het onderhavige onderzoek een eerste aanknopingspunt bieden voor beleid gericht op preventie van criminaliteit door het belang van gedrag inzichtelijk te maken, is op basis hiervan niet te zeggen waarom sommige COA-bewoners dit gedrag in eerste instantie vertonen. Mogelijke oorzaken zijn problemen van psychologische of psychiatrische aard maar ook drugsgebruik en multiproblematiek kunnen hier een rol in spelen. Toekomstig (kwalitatief) onderzoek kan hier meer inzicht in bieden.

# 1 Inleiding

In de periode januari 2017 tot en met december 2021 werden 179.000 unieke asielmigranten opgevangen door het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) (Noyon et al., 2022). Een klein deel van deze groep was tijdens hun verblijf betrokken bij een incident op de opvanglocatie of werd verdacht van een misdrijf (op of buiten de locatie). Waar de overgrote meerderheid van de COA-bewoners niet wordt geregistreerd als overlastgevend tijdens hun verblijf, kunnen incidenten en misdrijven grote impact hebben op medebewoners, COA-medewerkers en andere inwoners van Nederland. Goed inzicht in achtergrondkenmerken van overlastgevers kan helpen om beter om te gaan met overlast en dit mogelijk zelfs (deels) te voorkomen. Het huidige onderzoek zet een eerste stap in deze richting door het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en bij misdrijven in beeld te brengen en te onderzoeken wat hierin de rol is van door het COA opgelegde maatregelen na een incident.

Dit duidingsonderzoek bouwt voort op het eerder verschenen incidentenoverzicht over de periode 2017-2021 (Noyon et al., 2022). Zoals daar beschreven, werd het incidentenoverzicht tot afgelopen jaar verzorgd door de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook toen was het gebruikelijk dat er een duidingsonderzoek verscheen, dat werd verzorgd door een externe partij. Met ingang van 2022 is het WODC verantwoordelijk voor publicatie van zowel het incidentenoverzicht als het bijbehorende jaarlijkse duidingsonderzoek.

Het in 2022 verschenen incidentenoverzicht wierp een aantal interessante vragen op, waarvan het de intentie is deze in de komende jaren verder te onderzoeken. Het huidige rapport richt zich zoals gezegd op het verband tussen incidenten en misdrijven en bevraagt daarmee impliciet ook de structuur van het incidentenoverzicht: door incidenten en misdrijven gezamenlijk te presenteren, wordt de suggestie gewekt dat er een verband is tussen de twee, terwijl dit nog niet is onderzocht. Dit onderzoek brengt hier meer duidelijkheid in.

## 1.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

Op COA-locaties gelden huisregels, bijvoorbeeld met betrekking tot het schoonhouden van de kamer of de onderlinge omgang tussen bewoners (COA, 2020a). In het geval van overtreding van de huisregels of als 'het gedrag van de bewoner de grens van het aanvaardbare overschrijdt' (COA, 2021, p. 4), spreken we van een incident. In sommige gevallen gaat het zelfs om strafbare feiten, wat betekent dat er sprake is van een misdrijf. In zulke gevallen schakelt het COA de politie in (ibid.).

Het incidentenoverzicht 2017-2021 (Noyon et al., 2022) liet zien dat in 2021 6% van de COA-bewoners betrokken was bij een incident op de COA-locatie. Zoals daar toegelicht, omvat dit getal zelfdestructieve acties, verbale suïcidedreiging en geweldsincidenten van fysieke, non-verbale of verbale aard (andersoortige incidenten, zoals overtredingen van de huisregels, zijn wegens inhoudelijke en methodologische redenen niet meegenomen). Hoewel de groep betrokkenen relatief klein is, kan de impact van dit soort incidenten op medebewoners en COA-medewerkers aanzienlijk zijn. De impact van incidenten die plaatsvinden op COA-opvanglocaties op de bredere Nederlandse maatschappij is daarentegen waarschijnlijk beperkt.

Dit geldt niet voor misdrijven die buiten de COA-opvang gepleegd worden. Ook hierbij is een kleine groep COA-bewoners betrokken. Zoals weergegeven in het incidentenoverzicht 2017-2021 (Noyon et al., 2022), werd in 2021 3% van de COA-bewoners verdacht van een misdrijf tijdens hun verblijf op een COA-locatie.<sup>2</sup> In bijna drie kwart van de gevallen gaat het hierbij om vermogensmisdrijven, met name winkeldiefstal (ibid.). In dit geval heeft het gedrag van deze COA-bewoners ook negatieve gevolgen voor inwoners van Nederland die niet direct met de asielopvang te maken hebben. Preventie van overlastgevend gedrag en criminaliteit kan baat hebben bij inzicht in *wie* betrokken is bij het te voorkomen gedrag en *waarom*. Waar de laatste vraag beter beantwoord kan worden met behulp van kwalitatief of anderszins verdiepend onderzoek, biedt het incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022) al wat aanknopingspunten voor de eerste vraag door betrokkenheid bij incidenten en misdrijven uit te splitsen naar achtergrondkenmerken. Wat hierbij opvalt, is dat er grotendeels vergelijkbare patronen waarneembaar zijn voor wat betreft leeftijd, geslacht en nationaliteit. Dit kan komen doordat er vergelijkbare oorzaken ten grondslag liggen aan betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties, of omdat het om dezelfde personen gaat. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat zelfs als er patronen van overlastgevend gedrag waar te nemen zijn naar achtergrondkenmerken, dit niet geïnterpreteerd kan worden als deterministische kenmerken: ook al zijn bepaalde groepen (mannen, jongvolwassenen, en bepaalde nationaliteiten) oververtegenwoordigd onder overlastgevers, ook voor deze groepen geldt dat de meerderheid niet betrokken is bij incidenten of misdrijven (ibid.). In het streven naar het voorkomen van crimineel gedrag is het dus zaak om uit te gaan van gedrag, in plaats van achtergrondkenmerken. Betrokkenheid bij incidenten kan een voorbeeld zijn van gedrag dat criminaliteit voorspelt.<sup>3</sup> De vergelijkbare patronen van achtergrondkenmerken zijn een eerste indicatie dat dit inderdaad kan dienen als voorspeller.

Sinds mei 2019 is de zogenoemde Top-X aanpak van kracht, waarbij verschillende ketenpartners samenwerken om overlastgevers in het vizier te krijgen en individueel aan te pakken. Maandelijks stellen COA en de politie gezamenlijk een lijst op van de grootste overlastgevers, waarna 'samen met partners als gemeenten, politie en het OM besproken [wordt] welke maatregelen worden genomen om personen op de Top-X lijst aan te pakken' (*Kamerstukken II 2019/20*, 19 637, nr. 2572, p. 3). Een COA-bewoner kan op de Top-X lijst geplaatst worden als hij of zij:

- 1 in de afgelopen drie jaar ten minste vijf keer als verdachte is aangemerkt door de politie;
- 2 betrokken is geweest bij een of meerdere *high impact crimes* (i.e. 'straatrovers, roofovervallen, inbraken aangevuld met geweld, moord, doodslag en zedendelicten');
- 3 een misdrijf heeft gepleegd tegen een ambtenaar met een publieke taak;
- 4 'door het COA als (stelselmatig) overlastgevend [wordt] beschouwd' (ibid.).

Bij plaatsing op de Top-X lijst wordt bekeken of het nodig is om de betreffende persoon maatregelen op te leggen. Mogelijke maatregelen die kunnen worden getroffen zijn 'een versnelde afdoening van de asielaanvraag, het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel en/of een gebiedsontzegging, het opleggen van een hoogfrequente meldplicht, het doen van aangifte tegen daders van misdrijven in het kader

<sup>2</sup> Onder deze cijfers vallen ook delicten die zijn gepleegd op de COA-locatie. Omdat informatie over de pleeglocatie van misdrijven ontbreekt in zowel het huidige onderzoek als in het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022), is niet vast te stellen welk percentage van deze delicten plaatsvond buiten de COA-locatie.

<sup>3</sup> Het huidige onderzoek richt zich uitsluitend op gedragingen die zich hebben voorgedaan terwijl iemand op een COA-locatie verbleef. Het is voorstelbaar dat er ook andere gedragscomponenten zijn die bijdragen aan incidenten dan wel aan crimineel gedrag – waaronder ook criminele gedragingen die plaatsvonden voordat een vreemdeling instroomde in de COA-opvang. Het huidige onderzoek heeft hier geen informatie over.

van Veilige Publieke Taak, het voordragen voor een persoonsgerichte aanpak door de politie en het toepassen van snelrecht' (ibid., p. 3-4). Per maand staan er gemiddeld 350 unieke personen op de Top-X lijst (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021).<sup>4</sup> In het maandelijks Top-X dashboard van het ministerie van Justitie en Veiligheid (e.g. APM, 2022) is, naast het aantal personen op de lijst, zichtbaar door welke instantie zij hierop zijn geplaatst. Uit dit dashboard blijkt dat de overlap in signaleringen door COA en de politie beperkt is – wat suggereert dat er geen sterk verband zou zijn tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven. Deze twee paradoxale constatering (op basis van het incidentenoverzicht en het Top-X dashboard) brengen ons bij de eerste onderzoeksvraag, te weten:

- 1 Is er een verband tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven?
  - a Varieert deze relatie afhankelijk van het type incidenten en misdrijven?
  - b Varieert deze relatie afhankelijk van achtergrondkenmerken (bijv. leeftijd, geslacht, nationaliteit, opvangvorm) van de betrokkene?

In het geval van een incident op een opvanglocatie kan het COA maatregelen opleggen aan de betrokkene(n). Het COA ziet zichzelf als begeleidingsorganisatie en streeft ernaar incidenten zoveel mogelijk te voorkomen door zijn bewoners goed te kennen (COA, 2021). Mocht er toch sprake zijn van 'onacceptabel gedrag', dan zijn de op te leggen maatregelen er in de eerste plaats op gericht het gedrag te beïnvloeden. Pas bij uitblijvend resultaat wordt overgegaan op strengere maatregelen 'die een prikkel moeten zijn om het gedrag alsnog te veranderen' (ibid., p.3). Afhankelijk van de ernst van een incident kunnen maatregelen van verschillende zwaarte opgelegd worden. Bij de mildste categorie, ook 'alternatieve maatregelen' genoemd, merkt COA expliciet op dat het doel is om 'herhaling of verergering van gedrag' (ibid., p. 7) te voorkomen. Uit het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022) blijkt dat van de COA-bewoners die betrokken zijn bij een incident, betrokkenheid in de meerderheid van de gevallen beperkt blijft tot één voorval. Als er inderdaad een verband blijkt te zijn tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties, zou dit betekenen dat door het COA opgelegde maatregelen mogelijk een dempend effect zouden kunnen hebben op deze relatie. Wel stelt het COA zelf ook vast dat er verschillen zijn tussen locaties in het opleggen van maatregelen (COA, 2020b). Om deze mogelijkheid te onderzoeken, stellen wij de volgende onderzoeksvraag, waarbij wij rekening houden met mogelijke verschillen tussen opvanglocaties:

- 2 Wat is de invloed van door het COA opgelegde maatregelen op het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven?
  - a Varieert deze invloed afhankelijk van de COA-locatie waar de betrokkene verblijft?

## 1.2 Beleidscontext

### 1.2.1 *Het Nederlandse asielopvangsysteem*<sup>5</sup>

Om asiel aan te vragen, dienen vreemdelingen naar het aanmeldcentrum in Ter Apel te reizen, waar zij in persoon een aanvraag kunnen indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Vreemdelingen die Nederland per vliegtuig of boot bereiken,

<sup>4</sup> Deze beschrijving van de Top-X aanpak is grotendeels overgenomen uit Noyon et al. (2022).

<sup>5</sup> Deze beschrijving van het Nederlandse asiel- en opvangbeleid en het COA maatregelenbeleid is grotendeels overgenomen uit het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022).

kunnen een asielaanvraag indienen bij het aanmeldcentrum op Schiphol. Het aanmeldproces kent verschillende stappen: na de aanvraag volgt een medische intake, een tuberculose onderzoek en het eerste gesprek met de IND, het zogeheten aanmeldgehoor (IND, n.d. a).

Direct na de asielaanvraag worden asielzoekers door het COA gehuisvest in de *centrale ontvangstlocatie* (col) in Ter Apel of Budel (COA, n.d. a). In de regel volgt het aanmeldgehoor op de derde dag (IND, n.d. a), waarna mensen verhuizen naar een *procesopvanglocatie* (pol) (COA, n.d. a). Hier verblijven asielzoekers gedurende de nu volgende 'rust- en voorbereidingstermijn', die een paar weken tot maanden duurt (VWN, 2021a), en tijdens de looptijd van de beoordeling van hun asielaanvraag (IND, n.d. a). Afhankelijk van de situatie duurt de beoordeling van de asielaanvraag in principe zes of negen dagen (IND, n.d. a); bijzonder complexe situaties worden beoordeeld in de verlengde asielprocedure, die zes maanden in beslag neemt en verlengd kan worden tot maximaal achttien maanden (IND, n.d. b).

Mensen die de verlengde procedure volgen, verhuizen naar een *asielzoekerscentrum* (azc), evenals mensen van wie de asielprocedure al is afgerond. Dit geldt zowel voor afgewezen asielzoekers als voor degenen van wie de asielaanvraag is ingewilligd. Deze laatste groep, die nu geen asielzoekers meer zijn maar statushouders, verblijft op het azc totdat er woonruimte voor hen is gevonden in een gemeente (COA, n.d. b). Vanwege de gemeentelijke taakstelling (COA, n.d. c), zal dit vaak elders in Nederland zijn. Afgewezen asielzoekers moeten Nederland in principe binnen vier weken verlaten. Doen zij dit niet, dan kunnen zij overgeplaatst worden naar een *vrijheidsbeperkende locatie* (vbl), van waaruit zij Nederland kunnen worden uitgezet (COA, n.d. b). Voor afgewezen gezinnen met minderjarige kinderen in afwachting van uitzetting bestaan speciale *gezinslocaties* (COA, n.d. d).

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

Voor elk van de hierboven beschreven procedures geldt dat vreemdelingen in beroep kunnen gaan indien hun asielaanvraag wordt afgewezen (IND, n.d. a). In het geval dat hun persoonlijke situatie of die in het herkomstland is veranderd, is er ook de mogelijkheid tot het indienen van een herhaalde asielaanvraag (IND, n.d. d). Ook gedurende de behandeling van deze zaken blijft het COA verantwoordelijk voor de huisvesting. Afhankelijk van de situatie en het verloop van de procedure verblijven vreemdelingen dus enkele weken tot soms jaren op een COA-locatie. Gedurende het asielproces verhuizen asielzoekers verschillende keren tussen locaties. Dit kan vaker voorkomen als locaties bijvoorbeeld tussentijds sluiten, als mensen tijdelijk in een noodopvang verblijven, of als asielzoekers overgeplaatst worden naar een locatie met verscherpt toezicht (zie hieronder) (COA, n.d. e).

### **Opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen**

Onder de asielzoekers die jaarlijks naar Nederland komen, zijn ook minderjarigen die zonder begeleiding van een ouder of voogd reizen, zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). In de periode van 2017 tot en met 2021 ging dit om 5%

tot 9% van het totale aantal eerste asielaanvragen (CBS, 2022a; 2022b). Ook amv's die asiel aanvragen, volgen grotendeels de hierboven beschreven procedure. Vanwege hun leeftijd ziet de opvang er voor deze groep echter wat anders uit.

Bij aankomst in Nederland krijgen alle amv's een voogd toegewezen van voogdij-instelling Stichting Nidos (hierna: Nidos). Kinderen die jonger zijn dan 15 of bijzonder kwetsbare kinderen ouder dan 15 worden door Nidos opgevangen in een gastgezin (idealiter met eenzelfde culturele achtergrond als het kind). Voor andere kinderen van 15 jaar of ouder is het COA verantwoordelijk voor de opvang. Kinderen bij wie het vermoeden bestaat dat zij het slachtoffer zijn van mensenhandel, of hier gevaar voor lopen, worden (ongeacht hun leeftijd) opgevangen in een beschermde opvangfaciliteit van het COA, de zogeheten *B8 opvang*. Andere amv's van tussen de 15 en 18 jaar oud verhuizen naar een *procesopvanglocatie voor amv's (poa)*, waar zij tijdens de algemene asielprocedure verblijven (Nijboer & Van Gastel, 2018). Ook amv's verhuizen naar een andere locatie na het afronden van de algemene asielprocedure. Sinds 2016 wordt er onderscheid gemaakt naar uitkomst van de procedure: amv's van wie de asielaanvraag is ingewilligd, worden door Nidos opgevangen in kindergroepen of kleinschalige wooneenheden, en worden begeleid met het oog op (verdere) integratie in Nederland. Amv's van wie de asielaanvraag is afgewezen, verhuizen naar een *kleinschalige woonvoorziening (kwv)* of *regio-opvang* van COA. Ook amv's van wie de aanvraag beoordeeld wordt in de verlengde asielprocedure, verblijven in de kwv (ibid.). In tegenstelling tot volwassen asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, hebben afgewezen amv's recht op opvang tot hun 18<sup>e</sup> verjaardag indien er geen adequate opvang beschikbaar is in het land van herkomst. Het komt dus voor dat afgewezen amv's meerdere jaren op een COA-locatie verblijven. In die tijd krijgen zij begeleiding die hen voorbereidt op een toekomst buiten Nederland en hebben zij ook recht op onderwijs (ibid.).

### **Overige opvangvormen**

De hierboven beschreven procedure en opvangvormen gelden voor het grootste deel van de asielzoekers in Nederland. In uitzonderingssituaties verblijven mensen ook in andere vormen van opvang. Toenemende aantallen asielzoekers en stagnatie van uitplaatsing vanwege een krappe woningmarkt kunnen ertoe leiden dat de bezetting op reguliere COA-locaties oploopt. In zulke gevallen maakt het COA (en in sommige gevallen gemeentes of veiligheidsregio's) afspraken met particuliere partijen over tijdelijke opvanglocaties voor asielzoekers, bijvoorbeeld in vakantieparken of gymzalen. Ook worden statushouders die wachten op huisvesting in de gemeente soms tijdelijk opgevangen in hotels of vakantiewoningen (COA, n.d. f).

#### *Overlastgevende asielzoekers*

In sommige gevallen veroorzaken asielzoekers overlast op COA-locaties of daarbuiten. In het geval van een of van meerdere incidenten, kunnen overlastgevende asielzoekers (afhankelijk van de ernst van de situatie) worden overgeplaatst naar een locatie met verscherpt toezicht (COA, 2021). Vanaf eind 2017 vond dit plaats op zogenoemde extra begeleiding en toezichtlocaties (*ebt/*) – sinds februari 2020 gebeurt dit op de handhaving en toezichtlocatie (*htl*) in Hoogeveen (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021). Tijdens het verblijf in de htl, dat voor maximaal drie maanden kan worden opgelegd, moeten asielzoekers zich dagelijks melden en werken aan verbetering van hun gedrag. Ook gelden strikte regels, is de opvang sober van aard en worden voorzieningen in natura uitgekeerd (COA, 2021). De htl is geen gevangenis; het is bewoners toegestaan om de locatie te verlaten, maar er geldt wel een 'zogenoemde vrijheidsbeperkende maatregel', die 'bepaalt waar zij wel of niet mogen komen' (COA, n.d. g). Net als voor alle andere opvangvormen geldt voor de htl dat

opvang een recht is en dat asielzoekers er zelf voor kunnen kiezen om van dat recht af te zien. Mochten zij echter op een later moment weer gebruik willen maken van opvang, dan zullen zij eerst teruggeplaatst worden in de htl (COA, 2021).

### **COA-opvang tijdens de COVID-19-pandemie**

Het hierboven beschreven Nederlandse asiel- en opvangsysteem schetst de 'normale' situatie. Zoals echter zoveel onderdelen van de Nederlandse maatschappij, is ook de migratieketen sinds het voorjaar van 2020 geraakt door de COVID-19-pandemie. Deze pandemie heeft de situatie op de COA-locaties op verschillende manieren beïnvloed. Zoals uitgebreider beschreven in het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022), hebben de coronamaatregelen er enerzijds toe geleid dat er minder asielmigranten naar Nederland kwamen, terwijl tegelijkertijd de uitstroom van statushouders en afgewezen asielzoekers uit de COA-opvang stagneerde. Deze ontwikkelingen zullen de bezettingsgraad van COA-locaties beïnvloed hebben. Daarnaast hadden de maatregelen ook effect op de situatie op de opvanglocaties zelf. Zoals uiteengezet in het incidentenoverzicht (ibid.), kan dit zowel een positieve als een negatieve invloed gehad hebben op de leefbaarheid op de locatie, afhankelijk van de situatie van de individuele migrant.

Hoewel de in dit rapport beschreven resultaten niet los gezien kunnen worden van de context van de pandemie, is op basis van de hier gepresenteerde cijfers niet vast te stellen wat de invloed hiervan is geweest op incidenten en misdrijven onder COA-bewoners.

### **Incidenten en maatregelen op COA-locaties**

Waar mensen samenwonen, kunnen incidenten plaatsvinden, zeker als er sprake is van psychologische druk en onzekerheid. Het COA maakt onderscheid tussen overtredingen van huisregels, verstoringen van de openbare orde en (mogelijk) strafbare feiten (COA, n.d. h). Binnen deze categorieën is er weer verschil tussen incidenten met een geringere en een grotere impact op anderen die op de COA-locatie wonen of werken (COA, 2021). In overeenstemming met het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022) richt dit onderzoek zich op (fysieke, verbale en non-verbale) geweldsincidenten, suïcidedreiging en zelfdestructieve acties. Indien een incident kenmerken vertoont van meerdere categorieën (bijv. verbaal agressief gedrag met dreigende gebaren), wordt het type geregistreerd dat het meeste impact heeft. In het geval van een incident op een opvanglocatie kan het COA maatregelen opleggen aan de betrokkene(n). Zoals eerder genoemd, ziet het COA zichzelf expliciet als begeleidingsinstantie en streeft het er daarom naar elke bewoner te begeleiden op een manier die bij de persoonlijke situatie past. Het opleggen van maatregelen moet gezien worden vanuit het kader van deze individuele aanpak (COA, 2021). Hierbij past een inzet van maatregelen die in beginsel uitgaat van het gedrag van de bewoner: 'Bij het interveniëren op overlastgevend gedrag staat bij het COA de begeleiding centraal en kiest het COA in eerste instantie voor interventies die het gedrag beïnvloeden. Pas als die interventies geen gewenst effect hebben wordt overgegaan op maatregelen die een prikkel moeten zijn om het gedrag alsnog te veranderen' (ibid., p. 3). Als het gedrag van een COA-bewoner echter een gevaar vormt voor anderen, worden maatregelen ingezet waarbij niet het gedrag van de bewoner maar de veiligheid van derden centraal staat (ibid.).

Afhankelijk van de aard van een incident kan het COA-personeel verschillende maatregelen treffen. Hierbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen 1) maat-

regelen die een tijdelijke inhouding van leefgeld of voorzieningen inhouden (zogenoemde rov-maatregelen);<sup>6</sup> 2) maatregelen waarbij mensen onder verscherpt toezicht worden geplaatst (dus op een htl of ebtl); en 3) alternatieve maatregelen, zoals een correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel. Hierbij geldt dat deze laatstgenoemde maatregelen ingezet worden voor incidenten met geringe impact, terwijl overplaatsing naar een htl een maatregel is voor incidenten van de ernstigste soort of een opeenstapeling van meerdere ernstige incidenten.

In 2021 legde het COA 1.885 keer een alternatieve maatregel op, 1.725 keer een rov-maatregel en 205 keer een htl-maatregel (Noyon et al., 2022). Een recente evaluatie over sociale veiligheid op COA-locaties wees uit dat hierbij verschillen zijn tussen locaties. De auteurs 'horen dat begeleiders het risico zien van 'shopgedrag' door bewoners (vragen om overplaatsing naar locaties met minder strenge regels). De begeleiders die werken op de locaties waar de regels strikter worden gehandhaafd, moeten bovendien meer energie stoppen in bewoners die komen van locaties waar de regels minder strikt worden nageleefd' (COA, 2020b, p. 14). Deze ongelijkheid tussen handhaving van de regels tussen COA-locaties is vanzelfsprekend onwenselijk. Voor het huidige onderzoek betekent dit dat het verband tussen getroffen maatregelen en escalatie van gedrag wellicht verschilt afhankelijk van de opvanglocatie van de betrokkene.

### 1.2.2 *De Nederlandse strafrechtketen<sup>7</sup>*

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

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

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

<sup>6</sup> Rov staat voor 'reglement onthouding verstrekkingen' (COA, 2021). Vreemdelingen die op een vbl of gl verblijven, ontvangen voorzieningen in natura maar kunnen naar analogie soortgelijke maatregelen opgelegd krijgen. Deze scharen wij hier onder de categorie rov-maatregelen.

<sup>7</sup> Deze beschrijving van de Nederlandse strafrechtketen is grotendeels overgenomen uit het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022).



van misdrijven. Een deel van deze personen zal op een later moment vrijgesproken worden.

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

Zaken kunnen ook ter vervolging aangeboden worden aan het Openbaar Ministerie (OM). Het OM kan vervolgens besluiten om een zaak niet verder te vervolgen (dit heet ook wel seponeren) of de zaak zelf af te doen middels een transactie of strafbeschikking (vaak een boete of taakstraf). De zaak kan door het OM ook voorgelegd worden aan de rechter. Dit heet dagvaarden. De Rechtspraak bestaat uit diverse instanties en vrijwel alle zaken beginnen in eerste instantie (in 'eerste aanleg') bij een rechtbank. De rechtbank doet een uitspraak en kan besluiten een sanctie (een straf of maatregel) op te leggen, zoals een geldboete of gevangenisstraf. Een rechter kan oordelen iemand vrij te spreken als het strafbare feit niet wettig en overtuigend is bewezen. Als het bewezenverklarde feit niet strafbaar is, dan volgt er ontslag van rechtsvervolging. Het kan ook zijn dat iemand schuldig verklaard wordt, maar toch geen straf krijgt vanwege de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader, of specifieke omstandigheden. Als een van de partijen (OM en/of verdachte) het oneens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terecht komen bij het gerechtshof en vervolgens door middel van cassatie bij de Hoge Raad.

### **1.3** Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een verantwoording van de gebruikte data (paragraaf 2.1) en methoden (paragraaf 2.2) alsmede een beschrijving van de doelgroep (paragraaf 2.3). Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van de kwantitatieve analyses. Hoofdstuk 4 beantwoordt de onderzoeksvragen en bespreekt de conclusies.

## 2 Data, methoden en doelgroep

### 2.1 Beschrijving van de data<sup>8</sup>

#### 2.1.1 Doelgroep

De data worden uit verschillende systemen gehaald. Ten eerste heeft het COA data geleverd uit het registratiesysteem IBIS. Deze is in maart 2022 ontvangen. De doelgroep is beperkt tot mensen die tussen 1 januari 2017 en 31 december 2021 op enig moment op een COA-locatie verbleven. Dit is vastgesteld op basis van door het COA geleverde informatie over de in- en uitstroom van vreemdelingen. Vreemdelingen worden daarin met een uniek identificatienummer, het v-nummer, van elkaar onderscheiden. Als bij een v-nummer een uitstroombdatum ontbreekt, is de datum van het einde van de opvangovereenkomst gebruikt om te bepalen of iemand al vertrokken is, anders wordt bij een lege uitstroombdatum aangenomen dat de persoon nog aanwezig is.

De opvangvormen zijn beperkt tot alleen opvangtypes die onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen. Van de aangeleverde data zijn de volgende opvangtypes buiten beschouwing gelaten: gemeentelijk versnellingsarrangement 2, wachtruimte col, alternatieve tijdelijke capaciteit, kleinschalige wooneenheid, kleinschalige centrale opvangenheden en tuvo (Tynaarlo). Daarbij is het ook belangrijk te vermelden dat personen die wachten op verwerking buiten bij de aanmeldcentra buiten de doelgroep vallen, deze personen zijn namelijk ook nog niet in een registratie verwerkt en hebben waarschijnlijk nog geen identificatienummer in Nederlandse registratiesystemen. In sommige gevallen waren in het aangeleverde bestand wel persoonskenmerken van vreemdelingen geregistreerd, maar ontbraken de bijbehorende v-nummers. Deze vreemdelingen kunnen niet accuraat van elkaar onderscheiden worden. Deze registraties zijn daarom ook buiten de doelgroep gelaten. Dit betrof minder dan 0,7% van het totale databestand.

Naast missende data bevatte het databestand ook een aantal mogelijke registratiefouten. Zo staan sommige personen meerdere keren bij dezelfde opvangvorm geregistreerd met overlappende in- en uitstroombdatums. In dat geval is alleen de eerste instroom en laatste uitstroombdatum genomen om er één verblijfsperiode van te maken. Ook komt het voor dat personen bij verschillende opvangvormen tegelijkertijd geregistreerd staan. Dit kwam voor bij veertig personen. De opvangvormen met de vroegste instroombdatum zijn genomen als basisopvang, bij overlap wordt de instroombdatum van de tweede (of latere) opvangvorm verzet naar de uitstroombdatum van de basisopvang (of van een eerdere overlappende opvangstroom).

#### 2.1.2 Koppeling aan incidentenregistratie

Het COA leverde gegevens over incidenten uit het registratiesysteem IBIS. Hierbij werd alleen gekeken naar incidenten waarbij de betrokkene ten tijde van het voorval stond ingeschreven als bewoner van een COA-locatie die onder de opvangvormen van de doelgroep valt. Incidenten gepleegd door personen die zich ten tijde van het inci-

<sup>8</sup> Deze beschrijving van de gebruikte data is grotendeels overgenomen uit het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022).

dent tussen opvangvormen bevonden, zijn dus niet meegenomen. Dit betreft 930 incidenten, ofwel 2% van het totaal. Als de betrokkene alleen als slachtoffer bij het incident betrokken was, en er verder geen andere vreemdelingen binnen de doelgroep bij het incident betrokken waren, dan is het incident niet meegenomen. Bij het tellen van (unieke) betrokkenen bij incidenten zijn slachtoffers ook niet meegenomen. Ook incidenten waarbij v-nummers zijn geregistreerd die niet in de bezetting terugkomen, zijn uit de data gefilterd. Het kan zijn dat dit registratiefouten betreft of dat dit mogelijkwijs voormalige COA-bewoners betreft die op bezoek zijn gekomen. Het gaat om ongeveer 25 personen die buiten de doelgroep vallen, maar wel in de incidentenregistratie terugkomen.

### 2.1.3 *Koppeling aan maatregelenregistratie*

Aan de hand van de hierboven gedefinieerde doelgroep en afbakening van incidenten zijn de relevante registraties van maatregelen geselecteerd. Hierbij zijn alleen maatregelen meegenomen behorende bij de incidenten die in dit rapport zijn opgenomen. Er zijn gevallen waarbij er meerdere maatregelen per incident en per betrokkene (v-nummer) zijn geregistreerd. Dit kunnen maatregelen zijn die voor een ander incident gelden, een dubbele registratie betreffen, of een lichte maatregel (afkoelperiode) die is opgelegd voorafgaand aan de daadwerkelijke maatregel. De dubbele registraties betreffen ongeveer 6% van de maatregelen in 2021. Er is geen uniek identificatienummer voor een maatregel, dus het is niet mogelijk om te onderscheiden of het een dubbele registratie betreft of dat er meerdere maatregelen zijn opgelegd voor eenzelfde incident. In het geval van dubbele registraties van meerdere maatregelen van dezelfde soort per incident en betrokkene is ervan uitgegaan dat dit een registratiefout betreft; deze gevallen zijn zodoende niet meegenomen. Verschillende soorten maatregelen per incident en betrokkene zijn wel meegenomen.

### 2.1.4 *Koppeling aan misdrijvenregistratie*

Om te kunnen bepalen welke bewoners van een COA-locatie verdachte zijn (geweest) van een misdrijf zijn de gegevens over de bezetting van het COA gekoppeld aan de politieregistratie van verdachten. Hiertoe heeft het WODC in februari 2022 de v-nummers van alle unieke vreemdelingen uit de COA-bezetting per jaar verstrekt aan de politie. Dit is gedaan voor de jaren 2016 tot en met 2021. Op basis van deze v-nummers heeft de politie in februari 2022 een selectie uit het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) gemaakt van registraties van verdachten van een misdrijf in het betreffende jaar (op basis van datum kennisname). Per registratie zijn door de politie uit dit systeem gegevens geleverd over de delictcategorie, de afhandeling door de politie, het PV-nummer en het parketnummer van de zaak als deze naar het OM is ingezonden.

Ten tijde van de data-aanvraag bij de politie waren de precieze in- en uitstroombatums nog niet geleverd door het COA. Daarom zijn we bij de uitvraag uitgegaan van de door COA geleverde verblijfsjaren. Deze jaren komen echter niet altijd overeen met de gedetailleerdere in- en uitstroombatums. Hierdoor is een klein aantal v-nummers (ongeveer 100) die verbleven op een locatie binnen de doelgroep niet gekoppeld met de politiedata. Het ging hier voornamelijk om vreemdelingen die in de maand december zijn ingestroomd bij het COA. De vreemdelingen zijn wel voor hun andere (daaropvolgende) verblijfsjaren opgenomen in de uitvraag. Het is onwaarschijnlijk dat al deze personen zouden voorkomen in de misdrijvenregistraties, maar het is niet mogelijk om een exacte indicatie te geven van het aantal misdrijven dat hierdoor niet in het onderhavige rapport is opgenomen.

De relevante misdrijven zijn afgebakend door alleen te kijken naar misdrijven waarbij de verdachte op het moment van het misdrijf ook daadwerkelijk op een COA-locatie verbleef. Om dit te bepalen is gebruikgemaakt van de gedetailleerde in- en uitstroomdatums van het COA. Een misdrijf is meegenomen als de pleegdatum tussen instroom en uitstroom zit.

## 2.2 Methoden

### 2.2.1 *Opvang en verblijf*

De doelgroep bestaat uit vreemdelingen die op COA-locaties verblijven. In de rapportage is ervoor gekozen de verschillende opvangtypes te groeperen aan de hand van de volgende indeling: asielprocedure (bestaande uit col, pol en azc), amv (bestaande uit B8, poa en regio-opvang), handhaving en toezicht (bestaande uit ebt1 en ht1), in afwachting van uitzetting (vbl), in afwachting van uitzetting gezin (gl) en overig (bestaande uit recreatieve markt capaciteit en aanvullende opvang). In de analyses voor onderzoeksvraag 1b wordt er gecontroleerd voor het type verblijfslocatie van de COA-bewoner. Hierbij is gekozen om uit te gaan van de laatste opvangvorm binnen een maand (i.p.v. bijv. een peildatum) om te zorgen dat er wel een opvangvorm wordt meegenomen als iemand voor of na een peildatum is in- of uitgestroomd. Omdat het maatregelenbeleid (en de manier waarop dit wordt nageleefd) kan verschillen tussen specifieke locaties (zie paragraaf 1.2.1), wordt er in de analyses voor onderzoeksvraag 2b ook gecontroleerd voor de specifieke verblijfslocatie waar een maatregel wordt opgelegd.

Het aantal verhuizingen is een achtergrondvariabele. Een verhuizing is wanneer iemand ergens instroomt (met uitzondering van de eerste instroom). Op basis van de geleverde gegevens is niet vast te stellen of het hierbij om verhuizingen tussen adressen, opvangtypes, of beide gaat. Het aantal verhuizingen wordt bepaald op basis van het aantal opvangstromen (in- en uitstroomcombinaties) min één (de eerste instroom wordt niet als verhuizing geteld). Dit betekent dat ook niet-openvolgende opvangstromen, zoals wanneer iemand een tijdje buiten de COA-registratie viel maar daarna weer is teruggekomen, worden meegeteld. Ook verhuizingen die plaatsvonden voor aanvang van de rapportageperiode worden meegeteld. Uit eerder onderzoek blijkt dat veelvuldig verhuizen tussen asielzoekerscentra nadelige gevolgen kan hebben voor integratieuitkomsten als taalvaardigheid en arbeidsmarktparticipatie (e.g. Huijnk et al., 2021). Om te controleren voor een mogelijk effect op crimineel gedrag, wordt hier ook voor gecontroleerd in de analyses voor onderzoeksvraag 1b.

De verblijfsduur van elk van de COA-bewoners in de analyses is vastgesteld op basis van de datums van in- en uitstroom. Indien van toepassing, zijn periodes waarin iemand tijdelijk niet op de COA-opvang verbleef hierbij buiten beschouwing gelaten. In de analyses wordt gecontroleerd voor de tijd dat iemand daadwerkelijk op de COA-opvang verbleef gedurende de rapportageperiode.

Naast de verblijfsduur binnen de rapportageperiode, berekenden we ook de totale verblijfsduur per persoon (t/m 31 december 2021). Omdat uit eerder onderzoek blijkt dat een lange wachttijd in het azc negatieve gevolgen kan hebben voor integratieuitkomsten op de lange termijn (e.g. Huijnk et al., 2021), controleren we hiervoor in de analyses voor onderzoeksvraag 1b. Hierbij gaan we uit van de totale verblijfsduur tot het moment dat een misdrijf plaatsvond.

### 2.2.2 Incidenten

Zoals eerder genoemd (paragraaf 1.2.1) richt dit onderzoek zich op de incident-categorieën fysiek geweld, verbaal geweld, non-verbaal geweld, suïcidedreiging en zelfdestructieve acties. De categorieën van incidenten zijn overgenomen zoals ze zijn geleverd door het COA.

Een indicatie of een incident eerder of later dan een misdrijf plaatsvond, is toegevoegd op basis van de datums van het eerste incident en misdrijf. Deze indicator wordt alleen gevuld voor gevallen waarbij een datum van plegen voor een incident en misdrijf bekend zijn voor een v-nummer. In 550 gevallen werden een eerste incident en misdrijf geregistreerd op dezelfde datum. Dit heeft betrekking op 3% van het totaal-aantal personen in de data dat betrokken was bij ten minste één incident en/of misdrijf. In deze gevallen zou het kunnen dat sprake is van eenzelfde gebeurtenis (bijvoorbeeld een geweldsincident op de COA-locatie waarvoor de politie is in-geschakeld) of om twee aparte gebeurtenissen. Mocht het twee verschillende gebeurtenissen betreffen, dan is op basis van deze gegevens niet vast te stellen welke van de twee eerder plaatsvond. Voor de analyses betekent dit dat beide gevallen worden meegenomen, maar dat wij er niet vanuit gaan dat het incident voorafgaand aan het misdrijf heeft plaatsgevonden.

Voor elke COA-bewoner in de analyses gebruiken we variabelen met het totaal-aantal incidenten (per maand en in de rapportageperiode), het totaal-aantal incidenten van elk van de vijf verschillende types per maand, de kenmerken (datum, type, pleeglocatie) van het laatste incident dat plaatsvond in een maand en de volgorde ten opzichte van het eerste geregistreerde misdrijf (indien aanwezig).

Incidenten kunnen op andere locaties gebeuren dan waar de betrokken personen verblijven. Als er in de analyses wordt gecontroleerd voor locatie, betreft dit de locatie waar het betreffende incident plaatsvond.

### 2.2.3 Maatregelen

De maatregelen zijn gecategoriseerd in drie soorten: rov-maatregelen (i.e. inhoudingen van leefgeld of voorzieningen), ebtI- en htl-maatregelen (i.e. overplaatsing naar een locatie met verhoogd toezicht) en alternatieve maatregelen (maatregelen van het COA die geen inhouding van voorziening of overplaatsing inhouden, bijv. een correctiegesprek, waarschuwingsbrief, afkoelperiode, enz.).

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

Net zoals voor incidenten, is er ook bij de maatregelen een indicator toegevoegd die aangeeft of de eerste maatregel eerder plaatsvond dan de eerste verdachtenregistratie (indien aanwezig). Deze is op dezelfde manier gedefinieerd als de indicator voor incidenten, alleen dan met de datum van maatregel in plaats van incident.

In de analyses voor onderzoeksvraag 2 wordt er gecontroleerd voor het type maatregel dat werd opgelegd na het laatst geregistreerde incident in een maand en de volgorde ten opzichte van het eerste geregistreerde misdrijf (indien aanwezig). Daarnaast kijken we naar het totaal-aantal maatregelen per maand, waarbij we categorieën onderscheiden van nul, één en twee of meer maatregelen.

#### 2.2.4 *Misdrijven*

De delictcategorie voor het rapporteren over door de politie afgehandelde registraties van verdachten is gebaseerd op de door de politie aangeleverde CBS delictindeling.<sup>9</sup> Voor elke COA-bewoner in de analyses gebruiken we variabelen met het totaal aantal verdachtenregistraties (per maand en in de gehele rapportageperiode) en het maandelijkse aantal verdachtenregistraties voor geweldsmisdrijven, vermogensdelicten en vernieling. Er is gekozen voor deze selectie van delicten omdat dit de meest voorkomende zijn onder de doelgroep (zie ook Noyon et al., 2022). In een aantal analyses wordt gekeken naar het type delict; hierbij gaan we uit van het laatst geregistreerde delict in een maand.

#### 2.2.5 *Achtergrondvariabelen*

##### **Leeftijd**

Bij het beschrijven van de doelgroep en de analyses voor onderzoeksvraag 1b wordt uitgesplitst naar leeftijd. We gebruiken hiervoor de door het COA aangeleverde leeftijd in jaren (een precieze geboortedatum per persoon is helaas niet beschikbaar in de gebruikte dataset). Soms wordt de leeftijd tijdens het verblijf gecorrigeerd, wat ertoe kan leiden dat sommige personen meerdere leeftijdsregistraties per jaar hebben. Hierdoor is ervoor gekozen om de meest recente registratie van de leeftijd te gebruiken. De leeftijd in eerdere en latere jaren is op basis hiervan (opnieuw) berekend. Als er meerdere leeftijden binnen een jaar zijn geregistreerd, is de hoogste leeftijd genomen.

Om te controleren voor een mogelijk niet-lineair effect van leeftijd op verdachtenregistraties wordt in een aantal analyses ook gecontroleerd voor leeftijd in het kwadraat.

##### **Geslacht**

Bij het beschrijven van de doelgroep en de analyses voor onderzoeksvraag 1b wordt uitgesplitst naar geslacht. Deze gegevens zijn geleverd door het COA. In het geval van meerdere registraties van geslacht wordt de meest recente registratie gebruikt. In 0,01% van de gevallen stond geslacht geregistreerd als onbekend. In de analyses zijn deze gevallen gecodeerd als missing.

##### **Nationaliteit**

Informatie over nationaliteit is in maart 2022 aangeleverd door APM per v-nummer en is afkomstig uit BVV (Basisvoorziening Vreemdelingen). Er zijn vaak meerdere nationaliteiten geregistreerd per persoon. Voor een deel kan dit komen doordat deze nationaliteit bij aankomst van de vreemdeling niet accuraat vastgesteld kon worden. Het is niet altijd mogelijk om een persoon bij binnenkomst goed te identificeren. Hierdoor komen in de data veel personen voor van wie de nationaliteit (in eerste instantie) onbekend is. Het komt ook voor dat personen inmiddels de Nederlandse nationaliteit hebben door naturalisatie. Voor nationaliteit wordt daarom de laatste bekende registratie gebruikt, tenzij deze de Nederlandse is (mogelijke naturalisatie), dan wordt de op een-na-laatste registratie gebruikt. Voor het huidige onderzoek is het overigens relevant om op te merken dat het niet mogelijk is om Nederlander te worden op het moment dat iemand wordt verdacht van een misdrijf of in de vijf jaar voorafgaand aan het naturalisatieverzoek is veroordeeld voor een misdrijf (IND, 2022).

<sup>9</sup> Voor meer informatie zie: [www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaard-classificatie-misdrijven--politie---2010](http://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/misdrijven/standaard-classificatie-misdrijven--politie---2010).

In de analyses voor onderzoeksvraag 1b wordt gecontroleerd voor nationaliteit. Hierbij zijn de in de data aanwezige nationaliteiten ingedeeld in categorieën, waarbij de twee grootste nationaliteiten in de rapportageperiode (Syrisch en Eritrees) worden vergeleken met de twee nationaliteiten die het meest voorkomen in de verdachtenregistraties (Marokkaans en Algerijns; zie Noyon et al., 2022) en de overige nationaliteiten.

## 2.2.6 Analyse

Alle onderzoeksvragen werden geanalyseerd met behulp van longitudinale Poisson regressiemodellen in Stata 15.1, waarbij werd gecontroleerd voor de periode dat mensen daadwerkelijk aanwezig waren in de data. De analyse eenheid bedroeg een kalendermaand. Voor de rapportageperiode van vijf jaar waren er dus zestig observaties per persoon. De resultaten worden weergegeven als *incidence rate ratios* (IRR; zie box 2.1).

Om methodologische redenen beperkt een groot deel van de analyses zich tot COA-bewoners die betrokken zijn geweest bij ten minste één incident en/of misdrijf. Dit betekent dat de uitkomsten niet gegeneraliseerd kunnen worden naar de totale populatie van COA-bewoners maar enkel betrekking hebben op deze subgroep.

### Box 2.1 Interpretatie van incidence rate ratios (IRR)

De effecten van de analyses worden weergegeven in incidence rate ratios (IRR). Deze statistiek drukt uit wat het aandeel van de uitkomstvariabele is onder een bepaalde groep ten opzichte van een andere. Als we bijvoorbeeld kijken naar het aantal dagen spijbelen naar geslacht, en jongens gemiddeld 4 dagen spijbelen tegenover 2 dagen voor meisjes, is de IRR 2 ( $4/2$ ). In dit geval zijn meisjes de referentiecategorie en ligt het gemiddelde aantal dagen spijbelen twee keer zo hoog met een verandering in geslacht. Nemen we jongens als referentiecategorie, dan veranderen de groepsgemiddelden niet maar de IRR wel. Deze is nu 0,5 ( $2/4$ ). Op deze manier geeft de IRR dus weer hoe het aandeel van de uitkomstvariabele (in dit geval spijbelen) verandert met een verandering in de onafhankelijke variabele (in dit geval geslacht).

IRR's kunnen ook geïnterpreteerd worden als percentages, waarbij een IRR van 1,50 een toename van 50% impliceert en een IRR van 0,90 een afname van 10%.

## 2.3 Beschrijving van de doelgroep

In de periode januari 2017 tot en met december 2021 werden zo'n 179.000<sup>10</sup> unieke personen opgevangen door het COA. Voor het overgrote deel van deze mensen geldt dat zij niet gedurende deze hele periode in de COA-opvang verbleven: de gemiddelde verblijfsduur tijdens de rapportageperiode was 243 dagen, en de helft van de groep

<sup>10</sup> De cijfers in de tekst, tabellen en grafieken zijn afgerond. Dit is een standaardpraktijk voor rapportages van het WODC. Er is voor gekozen om de tabellen en grafieken af te ronden op vijftallen. Een nul in een tabel kan een daadwerkelijke nul zijn of een afgeronde nul (een aantal van één of twee). De totalen zijn berekend aan de hand van de onafgeronde waarden en daarna afgerond. Bij deze methodiek is het mogelijk dat een eindtotaal in een tabel niet overeenkomt met de som van de bovenliggende waarden in de tabel, maar het voorkomt wel grote optelfouten vanwege de afronding. In de tekst is er grover afgerond. Afhankelijk van de grootte van het getal, wordt er op duizend-, honderd- of tientallen afgerond. Getallen boven de 10.000 zijn afgerond op duizendtallen, getallen tussen 10.000 en 1.000 op honderdtallen, en getallen onder de 1.000 op tientallen. Percentages zijn in principe afgerond op hele getallen. Alleen waar het relevant wordt geacht (bijv. bij kleine verschillen tussen percentages), wordt er op één decimaal afgerond.

verbleef zelfs korter dan 130 dagen op een COA-locatie tijdens deze periode. 5% van de COA-bewoners verbleef 909 dagen of langer in de opvang.

Het is goed mogelijk dat mensen al voor 1 januari 2017 door het COA werden opgevangen. Kijken we naar de totale verblijfsduur, dan zien we dat het gemiddelde met 270 dagen wat hoger ligt. Nu geldt dat de helft van de groep minder dan 143 dagen op een COA-locatie verbleef en 5% 969 dagen of langer. Het is overigens goed mogelijk dat de gemiddelde verblijfsduur hoger zou liggen als we ook rekening zouden houden met de mogelijkheid dat mensen in deze groep na 31 december 2021 nog op een COA-locatie verbleven. Daar hebben wij helaas geen informatie over. Voor de huidige analyses is dit echter geen probleem.

Een groot deel van de COA-bewoners woonde gedurende de gehele rapportageperiode op dezelfde opvanglocatie: gemiddeld vond er één verhuizing plaats in deze tijd. Ongeveer een derde van de doelgroep is zelfs helemaal niet verhuisd tijdens de rapportageperiode. Een minderheid van 5% verhuisde daarentegen vier keer of vaker. Dit lage aantal verhuizingen is opmerkelijk, zeker gezien de reguliere asielprocedure ten minste twee verhuizingen van opvangmodaliteit behelst (van col naar pol naar azc). Mogelijk is dit te wijten aan de kwaliteit van de beschikbare gegevens over verhuizingen (zie ook paragraaf 2.2).

Onder de groep COA-bewoners in de rapportageperiode bevinden zich mensen met 174 verschillende nationaliteiten. De grootste groepen zijn Syriërs (32%) en Eritreeërs (11%), gevolgd door Afghanen (5%), Irakezen (4%), Turken (4%) en Iraniërs (4%). Samen maken deze nationaliteiten 61% uit van de totale groep COA-bewoners in de rapportageperiode. Voor 1% van de COA-bewoners staat de nationaliteit geregistreerd als onbekend; dit gaat waarschijnlijk om mensen die tegen het eind van de rapportageperiode zijn aangekomen en van wie de nationaliteit nog niet (definitief) is vastgesteld.

Tabel 2.1 geeft de leeftijdsverdeling weer van de doelgroep op 31 december 2021, ongeacht of mensen op dat moment (nog) in de COA-opvang verbleven. Met een gemiddelde leeftijd van 27 jaar op de peildatum zijn COA-bewoners relatief jong. Slechts 5% van de doelgroep is op 31 december 2021 53 jaar of ouder. Ongeveer 81% van de bewoners is jonger dan 40, waaronder een grote groep minderjarigen (zie tabel 2.1). Mannen zijn met 63% goed voor zo'n twee derde van de totale groep.

**Tabel 2.1** Leeftijdsverdeling van COA-bewoners in de doelgroep

| Leeftijdscategorie | Aantal         | Percentage  |
|--------------------|----------------|-------------|
| Jonger dan 18      | 51.710         | 29%         |
| 18-29              | 55.330         | 31%         |
| 30-39              | 38.320         | 21%         |
| 40 en ouder        | 33.515         | 19%         |
| <b>Totaal</b>      | <b>178.875</b> | <b>100%</b> |

In hun periode bij het COA kunnen mensen op verschillende types opvanglocaties woonachtig zijn. Tabel 2.2 geeft weer welk percentage van de doelgroep op elk van de locaties woonachtig is geweest. Mensen die op meerdere types opvanglocaties woonachtig zijn geweest, worden hierbij meerdere keren meegeteld, waardoor het totaal groter is dan het totaal aantal personen in de data (en dus groter dan 100%). Niet



verrassend is dat de overgrote meerderheid van 96% woonachtig is geweest op ten minste een van de locaties die onder de reguliere asielprocedure vallen (col, pol en azc). De mensen die hier niet woonachtig zijn geweest, zijn mogelijk amv's, die na aankomst in Nederland alleen op amv-locaties worden opgevangen (zie paragraaf 1.2). Beduidend minder mensen hebben verbleven op een van de andere locaties.

**Tabel 2.2 Verblijfslocaties tijdens de opvangperiode van de COA-bewoners in de doelgroep**

| Locatie                      | Aantal         | Percentage  |
|------------------------------|----------------|-------------|
| Asielprocedure               | 172.270        | 96%         |
| htl                          | 655            | 0%          |
| In afwachting van uitzetting | 3.935          | 2%          |
| Gezinslocatie                | 4.710          | 3%          |
| Overig                       | 1.805          | 1%          |
| amv                          | 8.305          | 5%          |
| <b>Totaal</b>                | <b>191.675</b> | <b>107%</b> |

### 2.3.1 COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf

Kijken we alleen naar dat deel van de doelgroep dat betrokken was bij ten minste één incident en/of misdrijf, dan ziet de samenstelling er iets anders uit. Het gaat nu nog om zo'n 22.000 personen, ofwel 12% van de totale populatie. Opnieuw geldt dat deze personen in de regel niet gedurende de hele rapportageperiode op de COA-opvang verbleven: de gemiddelde verblijfsduur tijdens de rapportageperiode was 393 dagen en de helft van de groep verbleef korter dan 214 dagen op een COA-locatie. Van deze groep verbleef 5% 1.249 dagen of langer op de opvang. Deze verblijfsduren liggen wat hoger dan onder de totale populatie. Omdat de kans op betrokkenheid bij een incident toeneemt naarmate mensen langer op een COA-locatie verblijven, is dit een weinig verrassende bevinding. Eventuele achterliggende oorzaken (zoals de invloed van langdurig verblijf op gedrag of eventuele verschillen in procedureverloop, bijvoorbeeld als afgewezen asielzoekers (herhaaldelijk) in beroep gaan tegen de beslissing van de IND) zijn op basis van deze cijfers niet vast te stellen.

Ook de totale verblijfsduur ligt met een gemiddelde van 425 dagen wat hoger onder deze groep dan onder de totale populatie. Nu geldt dat de helft van de groep 225 dagen of minder in de opvang verbleef en 5% 1359 dagen of langer.

Het lijkt er ook op dat mensen die betrokken zijn geweest bij ten minste één incident en/of misdrijf wat vaker verhuisd zijn ten opzichte van de totale doelgroep. Het gemiddelde aantal verhuizingen ligt nu op twee en het aandeel mensen dat helemaal niet is verhuisd is slechts 17% (tegenover 31% van de totale populatie). Opnieuw kan dit verschil te wijten zijn aan een verschillend procedureverloop voor deze subgroep, maar dit is op basis van deze cijfers niet vast te stellen. Zoals hierboven genoemd, hangt het lage aantal verhuizingen mogelijk ook samen met de kwaliteit van de beschikbare data.

Het aantal nationaliteiten onder mensen die betrokken zijn geweest bij ten minste één incident en/of misdrijf is met 173 vergelijkbaar met dat voor de totale populatie. De belangrijkste nationaliteiten zijn nu Algerijns, Syrisch (beide 13%), Marokkaans

(12%), Nigeriaans, Eritrees en Iraans (alle 5%). Samen maken deze nationaliteiten 54% uit van de subgroep.

Tabel 2.3 geeft de leeftijdsverdeling weer voor de subselectie op 31 december 2021, ongeacht of mensen op dat moment (nog) in de COA-opvang verbleven. Het gemiddelde ligt met 30 jaar iets boven dat voor de totale populatie. 5% van de groep is 49 jaar of ouder (tegenover 53 jaar of ouder voor de gehele populatie). Het lijkt dus alsof de leeftijdsverdeling van overlastgevers wat minder gespreid is. Dit wordt ook bevestigd door de categorieën in de tabel: ongeveer 84% van de bewoners is jonger dan 40, waarbij het aandeel minderjarigen opvallend kleiner is dan in de totale populatie (7% vs. 29%). Ook het aandeel mannen is hoger onder de groep mensen die betrokken zijn geweest bij ten minste één incident en/of misdrijf: 85% ten opzichte van 63% voor de totale populatie.

**Tabel 2.3** Leeftijdsverdeling van COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf

| Leeftijdscategorie | Aantal        | Percentage  |
|--------------------|---------------|-------------|
| Jonger dan 18      | 1.635         | 7%          |
| 18-29              | 10.725        | 49%         |
| 30-39              | 6.115         | 28%         |
| 40 en ouder        | 3.410         | 16%         |
| <b>Totaal</b>      | <b>21.885</b> | <b>100%</b> |

Kijken we naar de verblijfslocaties van de subselectie (tabel 2.4), dan zien we opnieuw dat de meerderheid woonachtig is geweest op een van de locaties die vallen onder de reguliere asielprocedure (col, pol en azc). Het aandeel dat op een htl of ebtl heeft verbleven ligt nu wat hoger (3% vs. 0% voor de totale doelgroep) – een weinig verrassend resultaat gezien de criteria om naar een htl overgeplaatst te worden. Het aandeel dat op een amv-locatie heeft verbleven ligt met 16% hoger dan de 5% voor de totale populatie. Dit betekent niet per definitie dat amv's meer overlast geven; dit kan ook te maken hebben met de hogere mate van toezicht op deze locaties. Opnieuw is hier op basis van deze gegevens geen uitsluitsel over te geven.

**Tabel 2.4** Verblijfslocaties tijdens de opvangperiode van COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf

| Locatie                      | Aantal        | Percentage  |
|------------------------------|---------------|-------------|
| Asielprocedure               | 19.855        | 91%         |
| htl                          | 625           | 3%          |
| In afwachting van uitzetting | 725           | 3%          |
| Gezinslocatie                | 960           | 4%          |
| Overig                       | 190           | 1%          |
| amv                          | 3.475         | 16%         |
| <b>Totaal</b>                | <b>25.830</b> | <b>118%</b> |

## 3 Resultaten

Zoals eerder beschreven (paragraaf 1.1), zijn er overeenkomsten in achtergrondkenmerken van COA-bewoners die betrokken zijn bij een incident en die geregistreerd worden als verdachte van een misdrijf (zie Noyon et al., 2022). Dit wil echter niet zeggen dat het ook daadwerkelijk om dezelfde personen gaat. Om hier een eerste indruk van te krijgen, bekijken we verdachtenregistraties van mensen die wel en niet betrokken zijn geweest bij een incident op de COA-locatie tijdens de rapportageperiode. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat 88% van de doelgroep nooit wordt geregistreerd als betrokkene bij een incident noch als verdachte van een misdrijf. Degenen die dus wel betrokken zijn bij een incident, misdrijf, of beide, vormen de minderheid.

### 3.1 Hogere aandelen verdachtenregistraties onder betrokkenen bij incidenten wijzen op een verband

Zoals weergegeven in tabel 3.1, is er een groot verschil in verdachtenregistraties tussen mensen die wel en niet betrokken zijn geweest bij een incident: waar slechts 3% van de 161.305 COA-bewoners die nooit betrokken waren bij een incident geregistreerd werd als verdachte van een misdrijf, geldt dit voor 26% van de 17.570 COA-bewoners die wel betrokken waren bij een incident. Dit is een eerste indicatie dat er een verband is tussen betrokkenheid bij incidenten en crimineel gedrag.

**Tabel 3.1 Verdachtenregistraties voor COA-bewoners in de doelgroep die wel en niet betrokken waren bij een incident**

|                               | Geen incident         | Incident             | Totaal                |
|-------------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| Geen verdachtenregistratie    | 156.990 (97%)         | 13.020 (74%)         | 170.010 (95%)         |
| Verdachtenregistratie         | 4.315 (3%)            | 4.550 (26%)          | 8.865 (5%)            |
| <b>Totale aantal personen</b> | <b>161.305 (100%)</b> | <b>17.570 (100%)</b> | <b>178.875 (100%)</b> |

Zoals beschreven in paragraaf 1.2.1 onderscheiden we verschillende types incidenten op COA-opvanglocaties, te weten fysiek geweld, non-verbaal geweld (bijvoorbeeld het opsteken van een middelvinger of (non-verbaal en non-fysiek) intimiderend gedrag), verbaal geweld, verbale suïcidedreiging en zelfdestructieve acties. Het is mogelijk dat er een verschil zit in verdachtenregistraties afhankelijk van het type incident waar iemand bij betrokken is geweest. Om deze reden vergelijken we in Tabel 3.2 aandelen verdachtenregistraties onder betrokkenen bij de verschillende types incidenten voor mensen die ten minste een keer betrokken zijn geweest bij dit type incident. De totalen verwijzen naar het totaal aantal personen dat ten minste eenmaal is geregistreerd als betrokkene bij het respectievelijke incidenttype. Het is mogelijk dat mensen tijdens hun verblijfperiode bij het COA betrokken zijn (geweest) bij incidenten van verschillende types. Onderstaand overzicht houdt hier geen rekening mee. Dit betekent dat deze aantallen dus niet kunnen worden opgeteld om een totaal aantal personen of incidenten, dan wel misdrijven te berekenen. Tabel 3.2 geeft het aandeel verdachtenregistraties weer onder personen die betrokken zijn geweest bij verschillende incidenttypes naar type incident.

Opvallend is dat vooral mensen die ten minste één keer betrokken zijn geweest bij een non-verbaal geweldsincident vaker als verdachte van een misdrijf worden geregistreerd, terwijl mensen die dreigen met suïcide wat minder vaak lijken voor te komen in de verdachtenregistraties. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat de aantallen beperkt zijn: van de totale groep COA-bewoners in de rapportageperiode is 1% weleens betrokken geweest bij een non-verbaal geweldsincident en 2% bij suïcide-dreiging.

**Tabel 3.2 Aandeel verdachtenregistraties naar type incident op persoonsniveau**

|                               | Fysiek geweld           | Non-verbaal geweld      | Verbaal geweld          | Suïcide-dreiging        | Zelfdestruc-tieve actie |
|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Geen verdachten-registratie   | 6.355<br>(67%)          | 1.480<br>(57%)          | 5.785<br>(68%)          | 2.345<br>(79%)          | 1.150<br>(67%)          |
| Verdachten-registratie        | 3.120<br>(33%)          | 1.105<br>(43%)          | 2.720<br>(32%)          | 640<br>(21%)            | 580<br>(33%)            |
| <b>Totale aantal personen</b> | <b>9.475<br/>(100%)</b> | <b>2.585<br/>(100%)</b> | <b>8.505<br/>(100%)</b> | <b>2.990<br/>(100%)</b> | <b>1.725<br/>(100%)</b> |

### 3.2 Verband tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven: aandeel verdachtenregistraties ligt 33% hoger per incident onder mensen die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf

Iemand die vijf jaar op een COA-locatie verblijft, zal een hogere kans hebben om in die tijd betrokken te zijn geweest bij een incident of misdrijf dan iemand die maar een dag door het COA is opgevangen. In het vergelijken van groepen COA-bewoners die betrokken zijn geweest bij een incident en verdacht worden van een misdrijf, is het daarom van belang om rekening te houden met de duur van hun verblijf op de opvanglocatie. Een longitudinale Poisson regressie biedt hier uitkomst.

Als we het verband tussen het aantal incidentenregistraties en het aantal verdachtenregistraties (beiden op maandbasis) in de totale populatie bekijken (model I in tabel 3.3), zien we dat met elk incident waar een COA-bewoner bij betrokken is, het aantal verdachten van een misdrijf 2,75 keer groter is.<sup>11</sup> Met andere woorden, als we kijken naar de groep mensen die nooit betrokken was bij een incident, ligt het gemiddelde aantal verdachtenregistraties binnen deze groep 2,75 keer lager dan onder de groep mensen die betrokken was bij één incident – waarvan het gemiddelde weer 2,75 keer lager ligt dan onder de groep die betrokken was bij twee incidenten, enzovoorts. Er is dus sprake van een verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat het in beginsel om kleine kansen gaat: zoals weergegeven in figuur 3.1, is het voorspelde aandeel verdachten van een misdrijf onder mensen die betrokken waren bij één incident bijvoorbeeld kleiner dan 1% en ligt dit aandeel zelfs onder mensen die betrokken waren bij negen incidenten lager dan 20%. Dit betekent dat ook onder mensen die betrokken zijn geweest bij een of meerdere incidenten, de meerderheid niet verdacht wordt van een misdrijf – een observatie die ook aansluit bij de gegevens in tabel 3.1.

Voor de verdere analyses in dit rapport beperken we de doelgroep tot COA-bewoners die betrokken zijn geweest bij ten minste één incident en/of misdrijf. Dit betekent dat

<sup>11</sup> Zie box 2.1 voor een uitleg over incidence rate ratios.

op basis van de resultaten uitspraken gedaan kunnen worden voor deze subgroep en dat de hier gerapporteerde uitkomsten niet generaliseerbaar zijn voor de totale populatie COA-bewoners.

Kijken we naar het verband tussen incidenten en verdachtenregistraties voor deze subpopulatie (model II in tabel 3.3), dan zien we dat de IRR wat lager uitvalt dan voor de totale populatie. Het gemiddelde aantal verdachtenregistraties ligt nu nog 33% hoger per incident. Ook binnen deze subgroep gaat het om kleine aantallen: het aandeel voorspelde verdachtenregistraties ligt op 1% voor mensen die bij één incident betrokken waren en zelfs voor mensen die bij tien incidenten betrokken waren, ligt dit op 12% (zie tabel B2.4 in bijlage 2).

### 3.3 Type incident speelt mee in de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven; met name fysieke geweldsincidenten van belang

Gezien het uiteenlopende karakter van door het COA geregistreerde incidenten is het mogelijk dat niet alle incidenten in dezelfde mate bijdragen aan de kans op een verdachtenregistratie. Om hier meer zicht op te krijgen, herhalen we de analyse en houden daarbij rekening met de verschillende types incidenten. Hierbij gaan we uit van het laatst geregistreerde incident in elke kalendermaand. De resultaten staan weergegeven in model IV in tabel 3.3. Nu zien we dat het verband tussen het aantal incidenten en het aantal verdachtenregistraties zwakker wordt: door te controleren voor het type incident, ligt het gemiddelde aantal verdachtenregistraties nog 22% hoger per incident. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat controleren voor het type incident automatisch betekent dat de groep beperkt wordt tot mensen die betrokken waren bij ten minste één incident. Herhalen we de analyse van model II voor deze beperktere groep, dan vinden we een IRR van 1,37 (model III in tabel 3.3) – 15 procentpunt hoger dan als we controleren voor het type misdrijf in model IV. Dit betekent dat een deel van de relatie wordt verklaard door het type incident waarbij iemand betrokken is. Afgaand op de rest van de resultaten van het model (zie tabel B2.1 in bijlage 2), lijkt dit met name samen te hangen met betrokkenheid bij fysieke geweldsincidenten. Betrokkenheid bij alle andere types incidenten is gerelateerd aan een (veel) kleiner aandeel verdachtenregistraties in vergelijking met betrokkenheid bij een fysiek geweldsincident.

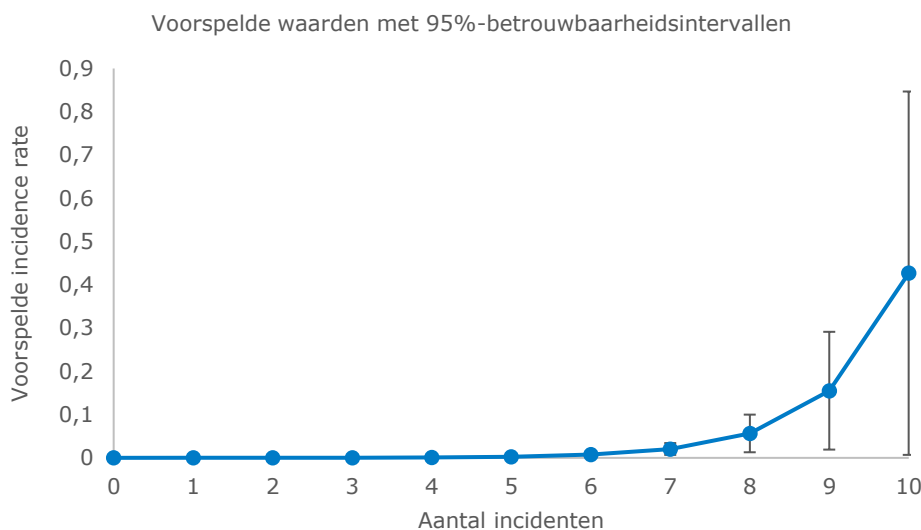
**Tabel 3.3 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal incidenten op aantal verdachtenregistraties**

|                   | Model I | Model II | Model III | Model IV |
|-------------------|---------|----------|-----------|----------|
| Aantal incidenten | 2,75*** | 1,33***  | 1,37***   | 1,22***  |
| N                 | 178.876 | 21.884   | 17.571    | 17.571   |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Model I betreft de hele groep; model II is beperkt tot mensen die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf; model III is verder beperkt tot mensen die betrokken waren bij ten minste één incident; model IV betreft dezelfde groep als model III en controleert daarnaast voor type incident.

**Figuur 3.1 Voorspelde incidence rates voor verdachtenregistraties afhankelijk van het aantal geregistreerde incidenten**



### 3.4 Type incident speelt mee in de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties van vernieling en geweldsdelicten; met name fysieke geweldsincidenten van belang

Het is ook mogelijk dat niet alleen het aantal verdachtenregistraties maar ook het type delict waar een COA-bewoner van verdacht wordt, samenhangt met het type incident waarbij hij of zij betrokken was. Om deze reden herhalen we de analyse van model IV uit tabel 3.3 voor de drie meest voorkomende delicttypes onder COA-bewoners: vermogensdelicten, vernieling en geweldsmisdrijven. De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.4. De tabel geeft steeds per delicttype het verband weer tussen het aantal incidentenregistraties en het aantal verdachtenregistraties van het betreffende type. In een tweede stap wordt gecontroleerd voor het type van het laatst geregistreerde incident in elke kalendermaand. Omdat dit de analyse onvermijdelijk beperkt tot mensen die betrokken waren bij ten minste één incident, richt ook de eerste stap van de analyse zich uitsluitend op deze groep.

De tabel laat zien dat de IRR's voor het verband tussen aantal incidenten en vermogensdelicten, vernieling en geweldsdelicten respectievelijk 1,17, 1,91 en 2,07 zijn. Dit betekent dus dat het gemiddelde aantal verdachtenregistraties voor deze types delicten respectievelijk 17%, 91% en 107% hoger ligt per geregistreerd incident. Controleren we ook voor het type incident, dan veranderen de IRR's naar respectievelijk 1,19 voor vermogensdelicten, 1,27 voor vernieling en 1,25 voor geweldsdelicten. Dit impliceert dat er een verschil is in het belang van incidenttype voor de relatie tussen het aantal incidenten en verdachtenregistraties afhankelijk van het type delict. Voor vermogensdelicten geldt dat de relatie tussen het aantal incidenten en het aantal verdachtenregistraties niet verder wordt verklaard door het type incident waar mensen bij betrokken zijn. Voor zowel vernieling als geweldsdelicten geldt daarentegen dat een groot deel van de relatie tussen het aantal incidenten en het aantal verdachtenregistraties verklaard kan worden door het type incident waarbij iemand betrokken was. Zoals verder gespecificeerd in tabel B2.2 in bijlage 2, lijkt dit vooral te wijten aan fysieke geweldsincidenten. Onder mensen die betrokken waren bij een ander type

incident ligt het gemiddelde aantal verdachtenregistraties voor vernieling en geweldsdelicten lager dan onder mensen die betrokken waren bij fysieke geweldsincidenten.

**Tabel 3.4 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties bij specifieke delicttypes onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident**

|                   | Ver-<br>mogens-<br>delicten | Ver-<br>mogens-<br>delicten<br>naar<br>incident-<br>type | Ver-<br>nielingen | Ver-<br>nielingen<br>naar<br>incident-<br>type | Gewelds-<br>delicten | Gewelds-<br>delicten<br>naar<br>incident-<br>type |
|-------------------|-----------------------------|--|-------------------|--|----------------------|---|
| Aantal incidenten | 1,17***                     | 1,19***  | 1,91***           | 1,27***  | 2,07***              | 1,25***   |
| <b>N</b>          | <b>17.571</b>               | <b>17.571</b>  | <b>17.571</b>     | <b>17.571</b>                                  | <b>17.571</b>        | <b>17.571</b>                                     |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Het eerste model per delicttype geeft de relatie weer tussen het aantal incidenten en het aantal verdachtenregistraties van het betreffende delicttype. Het tweede model controleert daarnaast steeds voor type incident.

### 3.5 Het verband tussen incidenten en misdrijven naar achtergrondkenmerken

Het is een bekend gegeven dat bepaalde bevolkingsgroepen, zoals jonge mannen, zijn oververtegenwoordigd in de misdaadcijfers (Meijer et al., 2021; zie ook Achbari & Leerkes, 2017 voor gegevens over COA-bewoners). Het is daarom belangrijk om rekening te houden met dit soort achtergrondkenmerken bij het bestuderen van de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties.

#### 3.5.1 Relatie tussen incidenten en misdrijven verandert niet door te controleren voor achtergrondkenmerken: gedragscomponent van belang voor relatie tussen incidenten en misdrijven

Tabel 3.5 geeft de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties weer, waarbij rekening wordt gehouden met factoren die naar voren zijn gekomen in eerder onderzoek (zie ook paragraaf 2.2). In model V controleren we voor demografische variabelen en factoren op het individuele niveau. We kijken hierbij opnieuw alleen naar de groep die betrokken is geweest bij ten minste één incident en/of ten minste één keer is geregistreerd als verdachte van een misdrijf. Zoals af te lezen uit de tabel, ligt het aandeel verdachten van een misdrijf gemiddeld 33% hoger per incident als we ook rekening houden met achtergrondfactoren. Deze IRR komt overeen met die uit model II in tabel 3.3, waarbij geen rekening werd gehouden met achtergrondkenmerken. De gebruikte demografische variabelen hebben dus geen toegevoegde verklarende waarde voor de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties.

Een vergelijking van de voorspelde waarden (zie tabel B2.4 in bijlage 2) wijst uit dat de effecten wel wat verschuiven, maar dat de veranderingen te beperkt zijn om terug te zien in de IRR van het aantal incidenten op het aantal verdachtenregistraties. Dit impliceert dat achtergrondkenmerken slechts van zeer beperkte toegevoegde waarde

zijn in het verklaren van het aantal verdachtenregistraties en dat het de gedragscomponent in betrokkenheid bij incidenten is (en niet de demografische kenmerken van de groep betrokkenen) die het verband tussen incidenten en misdrijven verklaart.

**Tabel 3.5 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties naar achtergrondkenmerken en tijdsvariabelen onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf**

|                   | Model V | Model VI | Model VII |
|-------------------|---------|----------|-----------|
| Aantal incidenten | 1,33*** | 1,31***  | 1,31***   |
| N                 | 21.880  | 21.884   | 21.880    |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Model V controleert voor relevante achtergrondkenmerken (leeftijd, leeftijd<sup>2</sup>, geslacht, nationaliteit, laatste opvangtype in een kalendermaand, totale verblijfsduur tot het misdrijf, aantal verhuizingen); model VI controleert voor tijdsvariabelen (volgorde incident-misdrijf en kwartaal); model VII controleert voor alle variabelen die zijn opgenomen in modellen V en VI.

### 3.5.2 *Beperkte invloed van tijdsgebonden factoren op relatie tussen incidenten en misdrijven*

Het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties suggereert dat crimineel gedrag wellicht beperkt kan worden door incidenten aan te pakken. Dit kan echter alleen als het incident eerst plaatsvindt – tot nu toe hebben we gekeken naar de relatie tussen incidenten en misdrijven zonder daarbij onderscheid te maken in de volgorde waarin beide gebeurtenissen plaatsvinden. Omdat het longitudinale Poisson model hier niet automatisch rekening mee houdt, controleren we hiervoor in model VI in tabel 3.5. Hierbij houden we ook rekening met andere tijdseffecten. Waar het longitudinale Poisson model gebeurtenissen op verschillende tijdstippen meeneemt, betekent dit niet dat automatisch gecontroleerd kan worden voor tijdsgebonden factoren. Dit is relevant als het om misdaadcijfers gaat. Zo beslaan vermogensmisdrijven, waaronder met name winkeldiefstallen, zo'n drie kwart van de misdrijven waar COA-bewoners van verdacht worden (Noyon et al., 2022). Als de winkels dicht zijn vanwege een lockdown, zoals de afgelopen jaren meerdere keren gebeurde, is het waarschijnlijk dat dit effect zal hebben op het aantal winkeldiefstallen.

Zoals weergegeven in model VI in tabel 3.5, is er een kleine verschuiving waar te nemen in het aandeel verdachtenregistraties per incident (van 1,33 naar 1,31) als we rekening houden met de tijdsgebonden factoren en de volgorde waarin incident en misdrijf plaatsvonden. De invloed van de coronamaatregelen lijkt echter beperkt. Zoals af te lezen uit tabel B2.3 in bijlage 2, lijkt de verdere specificatie van de relatie tussen incidenten en misdrijven met name te wijten aan de volgorde waarin incident en misdrijf plaatsvinden. Er zijn een paar kwartalen waarin het aandeel verdachtenregistraties hoger lag dan in het eerste kwartaal van 2017, maar er is geen sprake van een afname van verdachtenregistraties tijdens de kwartalen waarin de coronamaatregelen van kracht waren ten opzichte van het eerste kwartaal van 2017. Op basis van deze gegevens is niet vast te stellen waar dit aan te wijten is. Te denken valt aan beleidsfactoren maar ook bijvoorbeeld aan factoren gerelateerd aan aangiftebereidheid en politieregistraties of ook seizoensgebonden factoren (als er bijvoorbeeld in de winter minder winkeldiefstallen plaatsvinden omdat mensen meer tijd binnenshuis doorbrengen).



Het gelijktijdig controleren voor tijdseffecten en achtergrondkenmerken (model VII in tabel 3.5) heeft opnieuw geen grote gevolgen voor de uitkomsten van het model. De IRR voor aantal incidenten blijft 1,31, wat dus betekent dat het gemiddelde aantal verdachtenregistraties 31% hoger ligt per gerapporteerd incident.

### 3.6 Incidenten, maatregelen en verdachtenregistraties

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.2.1, heeft het COA verschillende types maatregelen tot zijn beschikking om op te leggen na het voorvallen van een incident. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen ebtl/htl maatregelen (het overplaatsen van een persoon naar een locatie met verscherpt toezicht), rov maatregelen (het inhouden van leefgeld of voorzieningen) en alternatieve maatregelen (bijvoorbeeld een correctiegesprek, of waarschuwingsbrief). In het geval van een strafbaar feit schakelt het COA altijd de politie in (COA, 2021).

Tabel 3.6 geeft weer hoe vaak de maatregelen van elk type zijn opgelegd afhankelijk van het type incident. Hierbij wordt uitgegaan van het laatste incident dat plaatsvond in een kalendermaand. Indien een COA-bewoner betrokken was bij meerdere incidenten binnen een maand, geeft de tabel dus slechts een van de incidenten weer. Aangezien betrokkenheid bij meerdere incidenten binnen een kalendermaand beperkt is, heeft tabel 3.6 betrekking op 99,5% van alle geregistreerde incidenten.

Zoals de tabel laat zien, wordt bij bijna twee derde van de incidenten geen maatregel opgelegd. Dit is met name het geval na verbale suïcidedreiging en zelfdestructieve acties, maar ook voor de andere types incidenten geldt dat in meer dan de helft van de gevallen geen maatregel wordt opgelegd. Hier kunnen meerdere redenen voor zijn, bijvoorbeeld als er verzachtende omstandigheden zijn, als de gezinssituatie het opleggen van een maatregel niet toelaat (bijv. als dit zou betekenen dat een minderjarig kind in een eenoudergezin alleen zou achterblijven) of als er één maatregel wordt opgelegd naar aanleiding van meerdere (kleine) incidenten. Deze overwegingen zijn niet terug te zien in de data. Daarnaast is het mogelijk dat er sprake is registratiefouten.

**Tabel 3.6 Opgelegde maatregelen naar type incident van het laatste incident binnen een kalendermaand**

| Type incident          | Geen maatregel | Alternatieve maatregel | Ebtl/htl  | Rov        | Totaal type incident |
|------------------------|----------------|------------------------|-----------|------------|----------------------|
| Fysiek geweld          | 55%            | 17%                    | 3%        | 25%        | 100%                 |
| Non-verbaal geweld     | 62%            | 17%                    | 2%        | 19%        | 100%                 |
| Verbaal geweld         | 61%            | 19%                    | 1%        | 19%        | 100%                 |
| Suïcidedreiging        | 97%            | 3%                     | 0%        | 0%         | 100%                 |
| Zelfdestructieve actie | 93%            | 5%                     | 1%        | 2%         | 100%                 |
| <b>Totaal</b>          | <b>65%</b>     | <b>15%</b>             | <b>2%</b> | <b>18%</b> | <b>100%</b>          |

### 3.6.1 *Opgelegde maatregelen verklaren een deel van de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven; voorzichtigheid geboden bij interpretatie*

Het COA ziet zichzelf expliciet als begeleidingsinstantie en legt maatregelen op met het doel het gedrag van de betrokkene te veranderen (zie paragraaf 1.2.1). Als het maatregelenbeleid werkt als gewenst, is het dus mogelijk dat de opgelegde maatregelen een preventieve werking hebben op verdere escalatie van het gedrag. Om deze mogelijkheid te onderzoeken, kijken we nu naar het verband tussen het aantal incidenten en het aantal verdachtenregistraties, waarbij we rekening houden met het aantal opgelegde maatregelen. Opnieuw beschouwen we alleen de groep COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of ten minste één keer verdacht werden van een misdrijf. De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.7 (volledige modellen worden weergegeven in tabel B2.5 in bijlage 2).

Zoals de tabel laat zien, ligt het aandeel verdachten 23% hoger per incident als we ook rekening houden met het aantal opgelegde maatregelen (model VIII). Dit is lager dan de IRR van 1,31 uit de modellen in tabel 3.6. Het aantal opgelegde maatregelen verklaart dus een deel van het verband tussen het aantal incidenten en het aantal verdachtenregistraties.

Model IX betreft ook de volgorde waarin de gebeurtenissen (een maatregel en een misdrijf) plaatsvonden en het type opgelegde maatregel in de analyse. Zoals de tabel weergeeft, heeft dit geen grote invloed op de relatie tussen incidenten en misdrijven. Wat wel opvalt is dat het verband tussen incidenten en verdachtenregistraties in modellen VIII en IX zwakker is dan in de modellen in tabel 3.6, waarbij werd gecontroleerd voor achtergrondfactoren en tijdsgebonden factoren. Dit impliceert dat door het COA opgelegde maatregelen een groter deel van de relatie tussen incidenten en misdrijven verklaren dan de achtergrond- en tijdsfactoren die zijn meegenomen in dit onderzoek.

Op basis van de analyses in tabel 3.7 kunnen we dus vaststellen dat door het COA opgelegde maatregelen de relatie tussen incidenten en misdrijven verzwakken, maar het is niet mogelijk om te zeggen waarom dit zo is of hoe deze relatie precies werkt. Dit is omdat de relatie tussen het aantal en type opgelegde maatregelen enerzijds en het aantal incidenten anderzijds endogeen is: maatregelen worden niet random opgelegd maar zijn afhankelijk van het aantal en type incidenten waarbij een COA-bewoner betrokken is. Daarnaast is op basis van de data niet altijd duidelijk waarom er wordt gekozen voor een bepaalde maatregel: zoals weergegeven in tabel 3.6 wordt er in veel gevallen geen maatregel opgelegd, en dit geldt voor alle types incidenten.

Bij interpretatie van de resultaten in modellen VIII en IX dient verder rekening gehouden te worden met het feit dat een deel van de mensen die geen maatregel opgelegd kregen, ook niet betrokken is geweest bij een incident (maar wel bij een misdrijf). Hoewel het voor elk van de types incidenten voorkomt dat er geen maatregel wordt opgelegd (zie tabel 3.6), is het daarnaast mogelijk dat mensen die een of meerdere maatregelen opgelegd kregen ook betrokken waren bij een ernstiger incident dan mensen die geen maatregel opgelegd kregen.

### 3.6.2 *Invloed van locatie op relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven; voorzichtigheid geboden bij interpretatie*

Zoals beschreven in paragraaf 1.2.1 wordt het maatregelenbeleid mogelijk verschillend toegepast tussen locaties. Om deze reden controleren we in model XI van tabel 3.7 voor locatie-effecten door standaard errors te clusteren op locatieniveau. Locatie is hier gedefinieerd als de verblijfslocatie waar een maatregel werd opgelegd, wat

betekent dat de analyse per definitie beperkt wordt tot mensen die betrokken waren bij ten minste één incident. Ter referentie voeren we daarom eerst de analyse van model IX nog eens uit voor deze groep (zie model X in tabel 3.7). Als we de resultaten van model X vergelijken met die van model XI, zien we dat de locatie waar een maatregel is opgelegd een kleine invloed heeft op het verband tussen incidenten en misdrijven: de IRR daalt van 1,16 naar 1,13. Er lijkt dus een (klein) effect te zijn van locatie op het verband tussen incidenten en verdachtenregistraties. Vanwege de complexe structuur van het model is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van dit resultaat. Daarnaast kunnen op basis van deze analyse ook geen uitspraken gedaan worden over hoe verschillende types locaties van elkaar verschillen en of deze verschillen inderdaad te wijten zijn aan de manier waarop het maatregelenbeleid op specifieke locaties wordt toegepast of aan andere locatiespecifieke kenmerken (bijv. de samenstelling van de bewonersgroep). Toekomstig onderzoek kan hier meer inzicht in bieden.

**Tabel 3.7 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties naar aantal en type opgelegde maatregelen onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf**

|                   | Model VIII | Model IX | Model X | Model XI |
|-------------------|------------|----------|---------|----------|
| Aantal incidenten | 1,23***    | 1,24***  | 1,16*** | 1,13***  |
| N                 | 21.884     | 21.884   | 17.571  | 243      |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Model VIII controleert voor het aantal opgelegde maatregelen; model IX controleert daarnaast voor de volgorde (maatregel voorafgaand aan incident) en het type opgelegde maatregel; model X doet hetzelfde als model IX maar alleen voor mensen die betrokken zijn geweest bij ten minste één incident; model XI is hetzelfde als model X maar controleert daarnaast voor de invloed van verschillen tussen locaties. De N voor dit model verwijst naar het aantal opvanglocaties in de analyse.

### 3.6.3 *Maatregelen en type incident verklaren deel van relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven; voorzichtigheid geboden bij interpretatie*

Tabel 3.8 geeft dezelfde modellen weer als tabel 3.7 (voor de volledige modellen zie tabel B2.6 in bijlage 2), waarbij echter rekening gehouden wordt met het type van het laatste incident. Hierbij wordt de doelgroep automatisch beperkt tot mensen die betrokken waren bij ten minste één incident. Zoals te zien in de tabel, levert het controleren voor het type incident geen noemenswaardige verbetering op van de schatting van het verband tussen incidenten en misdrijven. Wel ligt de IRR van model XIV 8 procentpunt lager dan die van model IV uit tabel 3.3, waarin alleen werd gecontroleerd voor type incident. Waar voor dat model gold dat het gemiddelde aantal verdachtenregistraties 22% hoger lag per geregistreerd incident, is dat nu nog 14%. Het aantal en type opgelegde maatregelen, de volgorde waarin beide gebeurtenissen (maatregel en misdrijf) plaatsvinden en de locatie waar het incident plaatsvond, verklaren dus een deel van de relatie tussen incidenten en misdrijven bovenop het incidenttype. Ook hier geldt dat de complexe structuur van het model betekent dat voorzichtigheid geboden is bij het interpreteren van locatie-effecten. Op basis van model XIII kan hoe dan ook vastgesteld worden dat ook de andere variabelen (aantal en type opgelegde maat-

regelen en volgorde van de gebeurtenissen) een deel van de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven verklaren in vergelijking met model IV (in tabel 3.3): de IRR daalt van 1,22 naar 1,17.

**Tabel 3.8 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties naar aantal en type opgelegde maatregelen onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident**

|                   | Model XII     | Model XIII    | Model XIV  |
|-------------------|---------------|---------------|------------|
| Aantal incidenten | 1,18***       | 1,17***       | 1,14***    |
| <b>N</b>          | <b>17.571</b> | <b>17.571</b> | <b>243</b> |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Model XII controleert voor het aantal opgelegde maatregelen en type incident; model XIII controleert daarnaast voor de volgorde (maatregel voorafgaand aan misdrijf) en het type opgelegde maatregel; model XIV is hetzelfde als model XIII maar controleert daarnaast voor de invloed van verschillen tussen locaties. De N voor dit model verwijst naar het aantal opvanglocaties in de analyse.

## 4 Conclusie

Jaarlijks komen er grote groepen asielmigranten naar Nederland, die worden opgevangen door het COA. In de periode 2017-2021 ging het om zo'n 179.000 personen (Noyon et al., 2022). Waar de overgrote meerderheid van hen geen problematisch gedrag vertoont, is er een kleine groep die overlast veroorzaakt op COA-locaties of daarbuiten. Van de eerder genoemde 179.000 mensen gaat het om zo'n 10% die tijdens hun verblijf in de COA-opvang betrokken is bij een incident op de opvanglocatie en zo'n 5% die door de politie geregistreerd wordt als verdachte van een misdrijf (op of buiten de locatie). Dit onderzoek gaat over hen.

Incidenten op de COA-locatie kunnen verschillend van aard zijn. In dit onderzoek kijken we naar geweldsincidenten (zowel fysiek als verbaal en non-verbaal), verbale suïcidereiging en zelfdestructieve acties. Ook crimineel gedrag kan natuurlijk verschillend van aard zijn. Hierbij houden wij de delictindeling van het CBS aan. Overtredingen (bijv. verkeersboetes) vallen hier niet onder. Hoewel het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022) vergelijkbare patronen van achtergrondkenmerken liet zien voor mensen die betrokken waren bij incidenten en die waren geregistreerd als verdachten, was nog niet bekend of het ook daadwerkelijk om dezelfde personen ging. Het huidige onderzoek laat zien dat dit grotendeels wel het geval is.

De analyses wijzen uit dat er een sterk verband is tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties. Voor de totale groep COA-bewoners in de periode 2017-2021 geldt dat het gemiddelde aantal verdachtenregistraties 2,75 zo hoog ligt per geregistreerd incident: onder de groep mensen die één keer betrokken zijn geweest bij een incident ligt het gemiddelde aantal verdachtenregistraties dus 2,75 zo hoog als onder degenen die nooit betrokken zijn geweest bij een incident. Voor de groep mensen die twee keer betrokken zijn geweest bij een incident ligt het gemiddelde aantal verdachtenregistraties weer 2,75 keer zo hoog als onder degenen die één keer betrokken waren bij een incident, enzovoorts. In een groot deel van de analyses richten we ons specifiek op de groep mensen die betrokken is geweest bij ten minste één incident en/of misdrijf. Dit betreft zo'n 22.000 mensen. Binnen deze groep ligt het gemiddelde aantal verdachtenregistraties 33% hoger per geregistreerd incident. Er is dus een verband tussen betrokkenheid bij incidenten en crimineel gedrag. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat het in beginsel om kleine aantallen gaat: de overgrote meerderheid van COA-bewoners wordt nooit verdacht van een misdrijf.

De analyses laten zien dat het type incident ook meespeelt in het gemiddelde aantal verdachtenregistraties. Met name voor vernieling en geweldsdelicten geldt dat het type incident van grote toegevoegde waarde is voor het verklaren van het verband tussen incidenten en misdrijven. Hierbij lijken in het bijzonder mensen die betrokken waren bij fysieke geweldsincidenten vaker voor te komen in de verdachtenregistraties dan mensen die betrokken waren bij een ander type incident.

Hoewel het eerder verschenen incidentenoverzicht (Noyon et al., 2022) duidelijke patronen van achtergrondkenmerken blootlegde voor mensen die betrokken waren bij incidenten en misdrijven, lijken deze kenmerken (bijv. nationaliteit, geslacht en leeftijd) niet van bijzondere toegevoegde waarde in het verklaren van de relatie tussen incidenten en misdrijven. Dit impliceert dat de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties wordt verklaard door de gedragscomponent van incidenten en niet door de demografische kenmerken van de groep betrokkenen. Met het

oog op preventie van criminaliteit is dit een belangrijke bevinding. Toekomstig onderzoek kan zich richten op mogelijke aanvullende demografische of gedragsfactoren die meespelen in overlastgevend gedrag, waaronder ook gedragingen die hebben plaatsgevonden voorafgaand aan de periode in de COA-opvang.

Het COA zet zelf in op gedragsverandering bij problemen door maatregelen op te leggen. Het kan hierbij gaan om inhouding van leefgeld of voorzieningen (zogenoemde rof-maatregelen), overplaatsing naar een locatie met verscherpt toezicht (een htl) of een alternatieve maatregel (bijvoorbeeld een correctiegesprek of waarschuwingsbrief). Het is goed mogelijk dat deze maatregelen ook de relatie tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties beïnvloeden. De analyses wijzen erop dat er inderdaad een effect is van het aantal en type opgelegde maatregelen op deze relatie. Waarom dat zo is en hoe dit precies werkt, is op basis van deze gegevens niet vast te stellen. Dit is enerzijds omdat maatregelen en incidenten niet onafhankelijk van elkaar zijn: mensen die meerdere of zwaardere maatregelen opgelegd hebben gekregen, zullen ander (waarschijnlijk ernstiger) overlastgevend gedrag hebben vertoond dan mensen die minder of minder zware maatregelen opgelegd kregen. Voor een goede vergelijking zouden groepen mensen met eenzelfde incident verschillende maatregelen opgelegd moeten krijgen, om daarna te kijken wat dit betekent voor verdachtenregistraties op een later moment. Daarnaast is op basis van de data niet altijd duidelijk waarom er wordt gekozen voor een bepaalde maatregel. Het onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat er in veel gevallen geen maatregel wordt opgelegd en dat dit geldt voor alle incidenttypes die worden meegenomen in het onderzoek. Dit maakt het onmogelijk om verschillende maatregelen te vergelijken. Het COA wil nadrukkelijk maatwerk bieden (COA, 2021) en de achterliggende overwegingen voor het al dan niet opleggen van een bepaalde maatregel kunnen niet gevangen worden in dit soort kwantitatieve data. Kwalitatief onderzoek is nodig om het effect van maatregelen op crimineel gedrag beter te kunnen duiden.

Er is anekdotisch bewijs dat er verschillen zijn tussen opvanglocaties in de manier waarop het maatregelenbeleid wordt toegepast (COA, 2020b). Hoewel dit resultaat met voorzichtigheid geïnterpreteerd dient te worden vanwege de complexiteit van de analyse, suggereert het huidige onderzoek dat er inderdaad een kleine invloed is van de locatie waar een incident plaatsvindt. Het is op basis van deze analyses echter niet vast te stellen of dit inderdaad te wijten is aan lokale verschillen in de manier waarop maatregelen worden opgelegd of aan andere locatie-specifieke factoren (bijv. de samenstelling van de bewonersgroep). Het COA zelf observeert dat verschillen tussen opvanglocaties in de toepassing van het maatregelenbeleid onwenselijk zijn omdat dit kan leiden tot onbegrip onder bewoners die gewend zijn aan een ander beleid of tot ongelijkheid in de behandeling van bewoners (ibid.). Het is dus belangrijk om een uniform maatregelenbeleid te voeren, met name omdat bewoners doorgaans zelf geen invloed hebben op de opvanglocatie waar zij terechtkomen. Toekomstig onderzoek kan meer inzicht bieden in hoe locaties verschillen in het opleggen van maatregelen en welk effect dit heeft op overlastgevend gedrag. Dit kan eventueel kwantitatief, bijvoorbeeld met behulp van cross-classified multilevel modellen of door profielen te berekenen van verschillende types locaties en deze te vergelijken, maar ook kwalitatief onderzoek kan hier een bijdrage aan leveren.

Het huidige onderzoek laat zien dat gedrag een belangrijke voorspeller kan zijn voor criminaliteit. Dit is belangrijk met het oog op preventie. Tot op zekere hoogte gaat beleid gericht op overlastgevende asielmigranten al uit van gedrag: de Top-X aanpak (*Kamerstukken II* 2019/20, 19 637, nr. 2572) richt zich op mensen die (herhaaldelijk) in aanraking zijn gekomen met politie of 'door het COA als stelselmatig overlastgevend

worden beschouwd' (ibid., p. 3). Zoals naar voren komt uit het Top-X dashboard (APM, 2022), is er echter weinig overlap tussen mensen die worden gesignaleerd door de politie en door het COA, terwijl het huidige onderzoek aantoont dat er wel degelijk een verband is tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven. Het handelingsperspectief dat hiermee in beeld komt, is dat in plaats van (of naast) het bestraffen van excessief gedrag met repressieve maatregelen beleid zou kunnen inzetten op preventie van criminaliteit door maatwerk voor mensen die betrokken zijn bij incidenten, zelfs als dit nog niet 'stelselmatig overlastgevend' genoemd kan worden. Overigens is het COA medio 2022 gestart met de pilot 'kwaliteitsimpuls begeleiding en activering', die zich richt op preventie van problematisch gedrag onder (potentieel) overlastgevende COA-bewoners. Het is aannemelijk dat ook de uitkomsten van deze pilot relevante informatie kunnen bieden voor de ontwikkeling van toekomstig beleid gericht op preventie.

Een vraag die nog onbeantwoord blijft in dit onderzoek is waarom mensen overlastgevend gedrag vertonen. Hier kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen, eventueel gerelateerd aan het verloop van de asiel- of gezinsherenigingsprocedure, maar ook van persoonlijke of psychologische aard. Een groot deel van de COA-bewoners komt uit oorlogssituaties en dergelijke traumatische ervaringen kunnen hun weerslag hebben op gedrag. Daarnaast is het goed mogelijk dat er sprake is van multiproblematiek, waarbij te denken valt aan zaken als drugsgebruik en financiële problemen (zeker indien mensen geld geleend hebben voor de reis naar Nederland) maar ook bijvoorbeeld persoonlijkheidsstoornissen. Om efficiënt in te kunnen zetten op preventie van crimineel gedrag, is een goed begrip van dit soort achtergrondfactoren onontbeerlijk. Kwalitatief onderzoek kan hier meer inzicht in bieden.

Zoals eerder genoemd, verschillen incidenten en misdrijven van elkaar voor wat betreft de reikwijdte van overlast. Waar incidenten met name overlastgevend zullen zijn voor medebewoners en medewerkers van COA-locaties, hebben misdrijven een grotere impact op de bredere samenleving. De samenleving heeft dus baat bij een aanpak die inzet op preventie van crimineel gedrag. Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat het gaat om een relatief kleine groep asielmigranten en dat de overgrote meerderheid nooit terugkomt in de incidenten- en misdrijvenregistraties. Hierbij kan opgemerkt worden dat het huidige onderzoek (tenminste voor wat betreft gebeurtenissen die plaatsvinden buiten de COA-locaties) alleen betrekking heeft op strafbare feiten en dat andere vormen van overlastgevend gedrag (bijv. geluids-overlast, opmerkingen maken in de publieke ruimte, enzovoorts) niet terugkomen in de hier gepresenteerde cijfers. Omwonenden van COA-locaties ervaren mogelijk ook overlast van dergelijke niet-strafbare gedragingen. Omdat dit soort gedragingen niet worden geregistreerd, is het lastig om in te schatten hoe groot dit probleem is. In ieder geval zouden in een ideale wereld ook dit soort vormen van overlast niet meer plaatsvinden. Hoewel het mogelijk is dat beleid gericht op gedragsverandering ook dit soort gedrag vermindert, is enige wrijving waarschijnlijk nooit helemaal te voorkomen op plekken waar mensen samenleven – of dat nu Nederlandse burgers zijn of asielmigranten.

## Summary

### From incident to crime?

#### The relationship between involvement in incidents and suspect registrations among COA inhabitants 2017-2021

In 2022, WODC published the report 'Incidents and crimes among COA inhabitants 2017-2021' (Noyon et al., 2022)<sup>12</sup>. The current study builds on this by further analysing some of the figures reported there. Specifically, the research focuses on the question whether we can speak of a relationship between involvement in incidents and criminal behaviour. This way, it implicitly questions the structure of the annual report on incidents and crime, which jointly presents the two and thereby suggests a relationship. In addition, by predictive factors underlying criminal behaviour, the current study informs policy aimed at prevention of crime.

#### Definitions and method

We may distinguish different types of incidents that take place at COA reception locations. The current study includes instances of verbal suicide threats, self-destructive actions, and physical, verbal, and/or nonverbal violence. In describing types of crime, we follow the Statistics Netherlands categorisation. This does not include misdemeanours (e.g. speeding tickets).

COA aims to improve problematic behaviour by taking measures following incidents. Possible measures include withdrawal of allowances or services, transfer to a reception centre with increased surveillance, or alternative measures (for instance a corrective conversation or letter).

The current research is based on the same data that were used for the previously published incidents and crime report (Noyon et al., 2022)<sup>12</sup>. The analysis focused on all incidents and suspect registrations for criminal offenses that had been recorded among those who lived in a COA reception centre between January 2017 and December 2021, including information on frequency and type of the events. The analysis unit was a month. Adopting a panel Poisson model allowed for including the actual time that people had spent in a reception centre in the analyses.

The majority of the analyses focused only on those who had been involved in at least one incident and/or criminal offense during their stay with COA. This implied limiting the research population to about 12% of the total group of COA inhabitants. For this reason, the figures reported here apply only to this subselection and cannot be generalised to the entire population of COA inhabitants.

The analytical approach is discussed in more detail in section 2.2.

---

<sup>12</sup> Noyon, S.M., Latenko, A., Vink, M.E., & Van den Braak, S.W. (2022). *Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021*. Den Haag: WODC. Cahier 2022-6.



## Research questions and results

The study focused on the following research questions, which will be answered below.

1 Is there a relationship between involvement in incidents and crime?

As the study shows, we can indeed speak of a relationship between involvement in incidents and crime. Among COA inhabitants who have been involved in an incident of one of the types included here, the average number of people who are suspects in a criminal investigation is 2.75 times higher than among inhabitants who have never been involved in an incident. This number increases by 2.75 for every incident involved in. If we focus only on those who were involved in at least one incident and/or crime, the rate increases by 33% for every incident involved in. It is important to note that the rates are generally low: the large majority of COA inhabitants is never a suspect in a criminal investigation.

1a Does this relationship vary by the type of incident and offense?

Controlling for the type of incident a person was involved in corresponds to a 22% increase of the average number of suspects in a criminal investigation for each incident involved in. This implies that the type of incident explains part of the relationship between incidents and crime. In other words, the type of incident someone is involved in has an effect on the number of registrations as a crime suspect. The analyses indicate that especially those involved in incidents concerning physical violence are more likely to be suspects in a criminal investigation. This seems to apply in particular to property damage and acts causing harm or intending to cause harm to a person such as assaults and threats.

1b Does this relationship vary by background variables (e.g. age, gender, nationality, reception type) of the person involved?

Controlling for relevant background variables (age, gender, nationality, reception type, total duration of stay and number of transfers) does not have any noteworthy influence on the relationship between incidents and crime. This implies that the relationship between incidents and suspect registrations cannot be explained by group composition effects.

2 What is the effect of measures imposed by COA on the relationship between incidents and crime?

The analyses show that the number and type of measures imposed by COA play into the relationship between incidents and crime, but it is hard to understand how exactly. This is because the imposed measures are endogenous to the incident(s) COA inhabitants are involved in (i.e. the more serious the incident, the more severe the corresponding measure). Moreover, the reasoning behind imposing a certain measure is not always clear based on the quantitative data. More research is needed to better understand the importance of imposed measures for the relationship between incidents and crime.

2a Does this relationship depend on the location where the person involved is staying?

The analyses suggest that we can speak of differences between locations, but these results should be interpreted carefully due to the complexity of the model. More research is needed to gain insight in the ways in which locations differ from one another and whether these differences are indeed due to the local 'regime' or to other factors (e.g. the composition of the group of inhabitants).

### Directions for future research

The current study shows that there is a relationship between involvement in incidents and criminal behaviour. This implies that an adequate response to incidents at COA reception locations can contribute to the prevention of escalation of behaviour – i.e. crime. Preferably, this happens before people can be considered a ‘systematic nuisance’ (*Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2572, p. 3*). To this end, future research should provide further insight into the importance of measures for the relationship between incidents and criminal behaviour and the way location effects play into this. This research can be of both qualitative and quantitative nature. Moreover, it is important to develop a deeper understanding of root causes. Whereas the results of the current study underline the importance of behaviour, thereby providing a starting point for policy aimed at prevention of crime, the reasons why some COA inhabitants display such behaviour in the first place remain unclear at this point. Possible underlying causes are problems of psychological or psychiatric nature, but abuse related issues or accumulative issues could be of importance, too. Future (qualitative) research should further explore the importance of these factors.

## Literatuur

- Achbari, W., & Leerkes, A.S. (2017). *Van perceptie naar feit: Asielzoekers en buurtcriminaliteit*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-16.
- APM (2022). *Dashboard: Top-X Brutolijst augustus 2022*. [intern document] Gepubliceerd op 30 augustus 2022. Ministerie van Justitie en Veiligheid: Directoraat-Generaal Migratie.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2022a). *Asielverzoeken: Nationaliteit, vanaf 1975*. Laatst geraadpleegd 30 november 2022 via [www.opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?dl=65539](http://www.opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?dl=65539).
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2022b). *Alleenstaande minderjarige vreemdeling: Nationaliteit, geslacht en leeftijd*. Laatst geraadpleegd 30 november 2022 via [www.opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82045NED/table?dl=40D6D](http://www.opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82045NED/table?dl=40D6D).
- COA (n.d. a). *Asiel*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via [www.coa.nl/nl/asiel](http://www.coa.nl/nl/asiel).
- COA (n.d. b). *Opvanglocaties tijdens de asielprocedure*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via [www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure](http://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure).
- COA (n.d. c). *Huisvesting van statushouders*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via [www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders](http://www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders).
- COA (n.d. d). *Opvanglocaties voor terugkeer*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via [www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer](http://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer).
- COA (n.d. e). *Verhuizen*. Geraadpleegd 30 maart 2022 via [www.coa.nl/nl/verhuizen](http://www.coa.nl/nl/verhuizen).
- COA (n.d. f). *Hotel- en accommodatieregeling (HAR)*. Geraadpleegd 8 april 2022 via [www.coa.nl/nl/hotel-en-accommodatieregeling-har](http://www.coa.nl/nl/hotel-en-accommodatieregeling-har).
- COA (n.d. g). *Opvanglocaties voor extra begeleiding en toezicht*. Geraadpleegd 11 april 2022 via [www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-extra-begeleiding-en-toezicht](http://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-extra-begeleiding-en-toezicht).
- COA (n.d. h). *Incidentenregistraties*. Geraadpleegd 16 maart 2022 via [www.coa.nl/nl/incidentenregistraties](http://www.coa.nl/nl/incidentenregistraties).
- COA (2020a). *Huisregels op COA-opvanglocaties (Huisregels)*. Geraadpleegd 20 april 2022 via [www.coa.nl/sites/default/files/2021-03/COA-huisregels.pdf](http://www.coa.nl/sites/default/files/2021-03/COA-huisregels.pdf).
- COA (2020b). *Sociale veiligheid van bewoners*. Geraadpleegd 20 april 2022 via [open.overheid.nl/repository/ronl-1c45c0fc-3adc-4c26-90e5-f2a1f738c229/1/pdf/Rapport%20Sociale%20veiligheid%20van%20bewoners.pdf](http://open.overheid.nl/repository/ronl-1c45c0fc-3adc-4c26-90e5-f2a1f738c229/1/pdf/Rapport%20Sociale%20veiligheid%20van%20bewoners.pdf).
- COA (2021). *Maatregelenbeleid*. Geraadpleegd 16 maart 2022 via [www.coa.nl/sites/default/files/2022-01/Maatregelenbeleid%20COA.pdf](http://www.coa.nl/sites/default/files/2022-01/Maatregelenbeleid%20COA.pdf).
- Huijnk, W. Dagevos, J., Djundeva, M., Schans, D., Uiters, E., Ruijsbroek, A., & De Mooi, M. (2021). *Met beleid van start*. Den Haag: SCP.
- IND (n.d. a). *Asiel aanvragen in Nederland*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via [www.ind.nl/asiel/Paginas/Asiel-aanvragen-in-Nederland.aspx](http://www.ind.nl/asiel/Paginas/Asiel-aanvragen-in-Nederland.aspx).
- IND (n.d. b). *Verlengde asielprocedure (VA)*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via [www.ind.nl/Paginas/Verlengde-asielprocedure.aspx](http://www.ind.nl/Paginas/Verlengde-asielprocedure.aspx).
- IND (n.d. c). *Asielprocedures*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via [www.ind.nl/Paginas/Asielprocedures.aspx](http://www.ind.nl/Paginas/Asielprocedures.aspx).
- IND (n.d. d). *Herhaalde asielaanvraag (HASA)*. Geraadpleegd 28 februari 2022 via [www.ind.nl/Paginas/Herhaalde-asielaanvraag.aspx](http://www.ind.nl/Paginas/Herhaalde-asielaanvraag.aspx).
- IND (2022). *Openbare-ordebeleid bij naturalisatie en optie*. Geraadpleegd 17 januari 2023 via [www.ind.nl/nl/openbare-ordebeleid-bij-naturalisatie-en-optie](http://www.ind.nl/nl/openbare-ordebeleid-bij-naturalisatie-en-optie).
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers*. Geraadpleegd 11 april 2022 via [www.inspectie-](http://www.inspectie-)

[jenv.nl/Publicaties/rapporten/2021/06/15/rapport-vervolgonderzoek-naar-de-aanpak-van-overlastgevende-asielzoekers](https://jenv.nl/Publicaties/rapporten/2021/06/15/rapport-vervolgonderzoek-naar-de-aanpak-van-overlastgevende-asielzoekers).

- De Jongste, W.F. (2021). *Het Nederlandse strafrechtstelsel*. In R.F. Meijer, D.E.G. Moolenaar, R. Choenni, & S.W. van den Braak (Red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2020* (pp. 14–21). Den Haag: WODC. Cahier 2021-22.
- Meijer, R.F., Moolenaar, D.E.G., Choenni, R., & Van den Braak, S.W. (Eds.). (2021). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020*. Den Haag: WODC. Cahier 2021-22.
- Nijboer, I., & Gastel, M. van (2018). *Evaluatie opvangmodel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Noyon, S.M., Latenko, A., Vink, M.E., & Van den Braak, S.W. (2022). *Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021*. Den Haag: WODC. Cahier 2022-6.
- Rijksoverheid (n.d.). *Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst (asielzoekers)?* Geraadpleegd 19 april 2022 via [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijt-van-veilige-landen-van-herkomst](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijt-van-veilige-landen-van-herkomst).

## Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

### **Voorzitter**

Wahideh Achbari

Universiteit van Amsterdam

### **Leden**

Jurjen Iedema

Eddy Aangeenbrug

Sociaal en Cultureel Planbureau

Directie Migratiebeleid, ministerie van Justitie  
en Veiligheid

## Bijlage 2 Regressiemodellen

**Tabel B2.1 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident**

|                        | Aantal verdachtenregistraties |
|------------------------|-------------------------------|
| Aantal incidenten      | 1,22***                       |
| Categorie incident     |                               |
| Fysiek geweld          | (ref)                         |
| Non-verbaal geweld     | 0,86*                         |
| Verbaal geweld         | 0,76***                       |
| Suïcidedreiging        | 0,30***                       |
| Zelfdestructieve actie | 0,53***                       |
| <b>N</b>               | <b>17.571</b>                 |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

**Tabel B2.2 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties en specifieke delicttypes onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident**

|                        | Vermogensdelict | Vernieling    | Geweld        |
|------------------------|-----------------|---------------|---------------|
| Aantal incidenten      | 1,19***         | 1,27**        | 1,25***       |
| Categorie incident     |                 |               |               |
| Fysiek geweld          | (ref)           | (ref)         | (ref)         |
| Non-verbaal geweld     | 1,38***         | NS            | 0,41***       |
| Verbaal geweld         | 1,19**          | 0,67***       | 0,33***       |
| Suïcidedreiging        | 0,43***         | 0,32***       | 0,12***       |
| Zelfdestructieve actie | 0,77*           | 0,72*         | 0,16***       |
| <b>N</b>               | <b>17.571</b>   | <b>17.571</b> | <b>17.571</b> |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Niet-significante effecten dienen niet geïnterpreteerd te worden en worden daarom weergegeven als NS (Niet Significant).

**Tabel B2.3 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties naar achtergrondkenmerken en tijdsvariabelen onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf**

|                           | Model V  | Model VI | Model VII |
|---------------------------|----------|----------|-----------|
| Aantal incidenten         | 1,33***  | 1,31***  | 1,31***   |
| Leeftijd                  | 1,08***  |          | 1,08***   |
| Leeftijd <sup>2</sup>     | 1,00***  |          | 1,00***   |
| <b>Geslacht</b>           |          |          |           |
| Vrouw                     | (ref)    |          | (ref)     |
| Man                       | 3,63***  |          | 3,35***   |
| <b>Nationaliteit</b>      |          |          |           |
| Syrisch                   | (ref)    |          | (ref)     |
| Eritrees                  | NS       |          | NS        |
| Marokkaans                | 14,03*** |          | 13,39***  |
| Algerijns                 | 15,71*** |          | 15,53***  |
| Overig                    | 3,77***  |          | 3,69***   |
| <b>Laatste opvangtype</b> |          |          |           |
| azc                       | (ref)    |          | (ref)     |
| col                       | NS       |          | NS        |
| pol                       | 0,61***  |          | 0,61***   |
| htl                       | NS       |          | NS        |
| vbl                       | NS       |          | NS        |
| Gezinslocatie             | 0,56***  |          | 0,55***   |
| amv                       | NS       |          | NS        |
| Overig                    | NS       |          | NS        |
| Totale verblijfsduur      | 0,95***  |          | 0,94***   |
| Aantal verhuizingen       | 0,88***  |          | 0,85***   |
| Incident eerst            |          | 2,02***  | 2,23***   |
| <b>Kwartaal</b>           |          |          |           |
| jan-maa 2017              |          | (ref)    | (ref)     |
| apr-jun 2017              |          | 1,13*    | 1,16*     |
| jul-sep 2017              |          | 1,19**   | 1,21**    |
| okt-dec 2017              |          | NS       | NS        |
| jan-maa 2018              |          | NS       | NS        |
| apr-jun 2018              |          | NS       | NS        |
| jul-sep 2018              |          | NS       | 1,15*     |
| okt-dec 2018              |          | NS       | NS        |
| jan-maa 2019              |          | NS       | NS        |

|              | Model V       | Model VI      | Model VII     |
|--------------|---------------|---------------|---------------|
| apr-jun 2019 |               | NS            | NS            |
| jul-sep 2019 |               | NS            | NS            |
| okt-dec 2019 |               | NS            | NS            |
| jan-maa 2020 |               | NS            | 1,14*         |
| apr-jun 2020 |               | NS            | 1,15*         |
| jul-sep 2020 |               | NS            | NS            |
| okt-dec 2020 |               | NS            | NS            |
| jan-maa 2021 |               | NS            | 1,14*         |
| apr-jun 2021 |               | 1,19**        | 1,25**        |
| jul-sep 2021 |               | NS            | NS            |
| okt-dec-2021 |               | NS            | NS            |
| <b>N</b>     | <b>21.880</b> | <b>21.884</b> | <b>21.880</b> |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

Niet-significante effecten dienen niet geïnterpreteerd te worden en worden daarom weergegeven als NS (Niet Significant).

**Tabel B2.4 Voorspelde waarden voor aantal misdrijven afhankelijk van het aantal incidenten op basis van model II en model V**

| Aantal incidenten | Margins model II | Margins model V |
|-------------------|------------------|-----------------|
| 0                 | 0,01***          | 0,00***         |
| 1                 | 0,01***          | 0,00***         |
| 2                 | 0,01***          | 0,01***         |
| 3                 | 0,02***          | 0,01***         |
| 4                 | 0,02***          | 0,01***         |
| 5                 | 0,03***          | 0,01***         |
| 6                 | 0,04***          | 0,02***         |
| 7                 | 0,05***          | 0,02***         |
| 8                 | 0,07***          | 0,03***         |
| 9                 | 0,09***          | 0,04***         |
| 10                | 0,12***          | 0,05***         |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .



**Tabel B2.5 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties naar aantal en type opgelegde maatregelen onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident en/of misdrijf**

|                           | Model VIII    | Model IX      | Model X       | Model XI   |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| Aantal incidenten         | 1,23***       | 1,24***       | 1,16***       | 1,13***    |
| <b>Aantal maatregelen</b> |               |               |               |            |
| Geen                      | (ref)         | (ref)         | (ref)         | (ref)      |
| 1 maatregel               | 1,78***       | 1,43***       | 1,54***       | 1,94**     |
| 2 of meer maatregelen     | 1,53***       | 1,23*         | 1,72***       | 2,38**     |
| Maatregel eerst           |               | 1,55***       | 2,48***       | 1,57*      |
| <b>Type maatregel</b>     |               |               |               |            |
| Geen maatregel            |               | (ref)         | (ref)         | (ref)      |
| Alternatieve maatregel    |               | NS            | 0,76***       | 0,60***    |
| Ebtl/htl                  |               | 3,17***       | 2,56***       | 2,92***    |
| Rov                       |               | 1,39***       | NS            | NS         |
| <b>N</b>                  | <b>21.884</b> | <b>21.884</b> | <b>17.571</b> | <b>243</b> |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

De N voor model XI verwijst naar het aantal opvanglocaties in de analyse.

Niet-significante effecten dienen niet geïnterpreteerd te worden en worden daarom weergegeven als NS (Niet Significant).

**Tabel B2.6 Longitudinaal Poisson model met incidence rate ratios voor aantal verdachtenregistraties naar aantal en type opgelegde maatregelen en type incident onder COA-bewoners die betrokken waren bij ten minste één incident**

|                           | Model XII     | Model XIII    | Model XIV  |
|---------------------------|---------------|---------------|------------|
| Aantal incidenten         | 1,18***       | 1,17***       | 1,14***    |
| <b>Aantal maatregelen</b> |               |               |            |
| Geen                      | (ref)         | (ref)         | (ref)      |
| 1 maatregel               | 1,52***       | 1,52***       | 1,88**     |
| 2 of meer maatregelen     | 1,72***       | 1,72***       | 2,30**     |
| Maatregel eerst           |               | 2,42***       | 1,54*      |
| <b>Type maatregel</b>     |               |               |            |
| Geen maatregel            |               | (ref)         | (ref)      |
| Alternatieve maatregel    |               | 0,71***       | 0,55***    |
| Ebtl/htl                  |               | 2,27***       | 2,51**     |
| Rov                       |               | NS            | NS         |
| <b>Categorie incident</b> |               |               |            |
| Fysiek geweld             | (ref)         | (ref)         | (ref)      |
| Non-verbaal geweld        | 0,87*         | NS            | NS         |
| Verbaal geweld            | 0,76***       | 0,80***       | NS         |
| Suïcidedreiging           | 0,34***       | 0,36***       | 0,31***    |
| Zelfdestructieve actie    | 0,60***       | 0,62***       | 0,59***    |
| <b>N</b>                  | <b>17.571</b> | <b>17.571</b> | <b>243</b> |

\* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ .

De N voor model XIV verwijst naar het aantal opvanglocaties in de analyse.

Niet-significante effecten dienen niet geïnterpreteerd te worden en worden daarom weergegeven als NS (Niet Significant).

Het Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum (WODC)  
is het kennisinstituut voor het  
ministerie van Justitie en Veiligheid.  
Het WODC doet zelf onafhankelijk  
wetenschappelijk onderzoek of laat  
dit doen door erkende instituten en  
universiteiten, ter ondersteuning  
van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)