Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Incidenten en misdrijven onder bewoners van COA- en gemeentelijke opvanglocaties 2019-2025

Cahier 2026-11

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

Incidenten en misdrijven onder bewoners van COA- en gemeentelijke opvanglocaties 2019-2025

Cahier 2026-11

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

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

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van WODC Repository.

Inhoud

Samenvatting **5**

1 Inleiding **10**
1.1 Probleemstelling en doel rapportage 11
1.2 Doelgroep 12
1.3 Afbakening en duiding 12
1.4 Beleidscontext 13
1.5 Opbouw van het rapport 15

2 Bewoners van COA-locaties en tgo's **16**
2.1 Beschrijving van de doelgroep 16
2.2 Bezetting van COA-locaties en tgo's 20

3 Incidenten waarbij COA- en tgo-bewoners zijn betrokken **24**
3.1 Afbakening van dit hoofdstuk 24
3.2 Door het COA geregistreerde incidenten 25
3.3 Door het COA getroffen maatregelen naar aanleiding van incidenten 30
3.4 Personen van wie het COA een incident registreerde 33

4 Misdrijven waarvan COA- en tgo-bewoners worden verdacht **42**
4.1 Door de politie geregistreerde verdachten 42
4.2 COA-bewoners die de politie als verdachte registreerde 47
4.3 Door het OM afgehandelde misdrijfzaken 57
4.4 Door de rechtbank afgehandelde misdrijfzaken 60

5 Conclusie en discussie **65**
5.1 Belangrijkste bevindingen 65
5.1.1 Incidenten 65
5.1.2 Misdrijven 66
5.2 Datakwaliteit 68
5.3 Suggesties voor toekomstig onderzoek 68
5.4 Tot slot 70

Summary **71**

Literatuur **75**

Bijlage 1 Begrippenlijst **77**

Bijlage 2 Methodologische verantwoording **78**

Bijlage 3 Asielproces **87**

Bijlage 4 De Nederlandse strafrechtketen **90**

Samenvatting

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

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

Ten aanzien van de onderhavige rapportage is het van belang om aan te geven dat de aantallen en percentages in iedere cijfermatige rapportage opnieuw berekend zijn aan de hand van dataleveringen die we begin 2026 hebben ontvangen. Dit doen we zodat binnen een rapportage de aantallen en percentages voor de verschillende jaren vergelijkbaar zijn, omdat ze allemaal op basis van dezelfde gegevens en definities zijn berekend. Doordat de voor de rapportage gebruikte gegevens afkomstig zijn uit levende systemen, die ook achteraf nog bijgewerkt kunnen worden, kunnen ook cijfers over eerdere rapportagejaren anders zijn dan in eerdere edities gerapporteerd. Voor deze editie van de rapportage geldt dat dankzij een systeemovergang bij het COA naar een nieuwe rapportagetool meer gegevens beschikbaar zijn gekomen voor het WODC over de bezetting van COA-locaties, en daarmee over incidenten waar bewoners bij betrokken zijn geweest en misdrijven waarvan zij verdacht werden. Dit heeft ertoe geleid dat de cijfers over eerdere jaren in de huidige rapportage naar boven zijn bijgesteld. In de methodologische verantwoording wordt een uitgebreide toelichting gegeven op de gemaakte keuzes bij het weergeven van de cijfers voor deze rapportage.

Doelgroep

In de periode van 2019 tot en met 2025 verbleven in totaal ongeveer 285.500 unieke personen op enig moment op een reguliere COA-locatie, noodopvanglocatie of tijdelijke gemeentelijke opvanglocatie (tgo). In dit rapport duiden we deze groep aan als COA-bewoners. Kijken we naar de gemiddelde dagelijkse bezetting dan zien wij dat deze sinds 2019 alleen maar is gestegen van 24.235 naar 72.020 in 2025. Deze stijging in de bezetting wordt veroorzaakt door een combinatie van instroom van nieuwe asielzoekers, oplopende wachttijden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en een stagnatie in uitstroom van statushouders vanwege de krapte op de woningmarkt. Mensen komen hierdoor vaak in meerdere jaren in de gepresenteerde statistieken voor.

De doelgroep bestaat met 69% in 2025 grotendeels uit mannen. Jongvolwassenen in de leeftijd van 18-29 jaar vormen met 34% de grootste leeftijdsgroep in 2025. Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 27% van de COA-bewoners in 2025. Dit zijn zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinderen in gezinnen. In 2025 was 8% van alle COA-bewoners amv.

De personen die tijdens de rapportageperiode op de COA-locaties of tgo's verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. In 2025 waren de meest voorkomende nationaliteiten Syrisch, Eritrees, Turks, Somalisch en Iraaks. De nationaliteiten met het grootste aandeel in de bezetting veranderen in de loop van de tijd. Nationaliteiten die in de top 15 van 2025 staan, maar in 2019 nog niet tot de voornaamste nationaliteiten behoorden, zijn Colombiaans, Ethiopisch en Soedanees. Een groot aandeel van de mensen die in 2025 op een COA-locatie of tgo verbleven, had de Syrische nationaliteit (38%); daarmee de meest voorkomende nationaliteit. Syrisch is gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

In 2025 verbleven 112.745 unieke personen voor enige tijd op een COA-locatie of tgo. Een klein deel van hen is in dat jaar betrokken geweest bij een agressie- of geweldsincident (11%) en/of verdacht van een misdrijf (3%).

Incidenten waarbij COA- en tgo-bewoners zijn betrokken

Niet eerder in de rapportageperiode (2019-2025) was de bezetting van COA-locaties en tgo's zo hoog als in 2025. We zien dat de gemiddelde dagelijkse bezetting in 2025 ten opzichte van een jaar eerder met 7% is gestegen. Naast deze stijging van de bezetting nemen wij een stijging waar van 6% in het aantal incidenten. In totaal registreerde COA in 2025 17.750 incidenten van verbale suïcidedreiging, zelfdestructieve acties en fysieke, verbale en non-verbale agressie en geweld. Een jaar eerder werden er nog 16.740 incidenten geregistreerd. Ondanks deze stijging in absolute aantallen was ook in 2025 een minderheid van de doelgroep betrokken bij een agressie of geweldsincident (11%).

In 2025 legde het COA 13.205 keer een maatregel op naar aanleiding van een van de incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport. Dit is een toename van 9% ten opzichte van 2024. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2025. Over de gehele rapportageperiode is het aantal opgelegde maatregelen overigens veel sterker

toegenomen dan het aantal geregistreerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen is sinds 2019 4,2 keer zo groot terwijl het aantal geregistreerde incidenten in die periode slechts 2,5 keer groter is.

De 12.775 unieke personen die in 2025 betrokken waren bij een agressie- of geweldsincident zijn overwegend man (83%) en het grootste deel is jonger dan 30 (64%). Ongeveer een op de vijf betrokkenen (20%) was amv. Onder de totale groep COA-bewoners (inclusief amv's) was in 2025 11% betrokken bij een agressie of geweldsincident. Voor amv's ligt dit aandeel op 29%.

In 2025 was 36% van de unieke betrokkenen bij incidenten Syrisch; Syriërs vormen met 38% ook de grootste nationaliteit binnen de doelgroep in 2025. Binnen de groep Syriërs ligt het aandeel betrokkenen in 2025 op 11%, gelijk aan het gemiddelde voor de gehele groep COA- en tgo-bewoners. Nationaliteiten met bovengemiddelde aandelen betrokkenen zijn onder andere Marokkaans (36% van de Marokkaanse COA- en tgo-bewoners), Algerijns (33%), Gambiaans (23%), Egyptisch (19%) en Nigeriaans (19%). Mogelijk hangt dit samen met een oververtegenwoordiging van mannen en jongvolwassenen onder deze groepen. Ook voor deze nationaliteiten geldt overigens dat de meerderheid van de personen uit deze groepen in 2025 niet betrokken was bij een incident.

Misdrijven waarvan COA- en tgo-bewoners worden verdacht

In 2025 legde de politie 7.515 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA-locatie of tgo verbleef. Dit is een toename van 23% ten opzichte van 2024. Zoals eerder genoemd, nam de gemiddelde dagelijkse bezetting tussen 2024 en 2025 toe met 7%. Op basis van deze gegevens is niet vast te stellen waar de stijging van het aantal verdachten aan toe te schrijven is. Een vergelijking van de ontwikkeling in (gemiddelde) bezetting van COA-locaties en tgo's en verdachtenregistraties over de periode 2019-2025 laat zien dat er geen direct verband is tussen het aantal mensen dat door het COA wordt opgevangen en het aantal personen dat wordt verdacht van een misdrijf.

Onder COA- en tgo-bewoners die worden verdacht van een misdrijf is er in veel gevallen sprake van vermogensmisdrijven: in 2025 is er bij 64% van de geregistreerde verdachten sprake van dit type delict. Een aanzienlijk deel hiervan is winkeldiefstal, 36% van het totale aantal verdachtenregistraties onder COA- en tgo-bewoners. In 2024 lag het percentage vermogensmisdrijven nog op 68%, terwijl dit voor verdachten onder de algemene Nederlandse bevolking in dat jaar op 33% lag. Het aandeel verdachten van vermogensmisdrijven onder verdachte COA- en tgo-bewoners ligt dus relatief hoog ten opzichte van verdachten onder de algemene Nederlandse bevolking. Hierbij merken we op dat er veel demografische verschillen tussen deze groepen zijn (waaronder leeftijdsopbouw en sociaaleconomische achtergrond) die mogelijk kunnen verklaren waarom de percentages zo sterk uiteenlopen.

In totaal registreerde de politie in 2025 3.270 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. Dit correspondeert met 3% van de unieke personen die in 2025 werden opgevangen op een COA-locatie of tgo. Dit aandeel is redelijk constant gedurende de rapportageperiode. Van de unieke verdachten in Nederland in 2024 was 2% COA- of tgo-bewoner.

De samenstelling van de groep van verdachten is vergelijkbaar met de hierboven beschreven betrokkenen bij incidenten. Ook verdachten van misdrijven zijn overwegend man (97%) en jongvolwassen: 52% van de verdachte COA- en tgo-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Opvallend is het hoge aandeel minderjarigen: 21% van de unieke verdachten was minderjarig. Dit aandeel is vergelijkbaar met dat voor 2024, terwijl dit voor de gehele Nederlandse bevolking dat jaar op 11% lag. Opnieuw is er ook sprake van een oververtegenwoordiging van amv's onder de verdachte COA-bewoners. In 2025 werd 8% van de amv's verdacht van een misdrijf, ten opzichte van 3% onder de totale groep COA-bewoners (inclusief amv's). Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (33% van de Algerijnse COA- en COA-bewoners werd in 2025 verdacht van een misdrijf), Marokkaans (31%) en Tunesisch (25%). Zoals eerder verschenen WODC-onderzoek heeft aangetoond, zijn verschillen in aandelen verdachtenregistraties tussen nationaliteiten deels te verklaren door te kijken naar inwilligingspercentages. Een andere mogelijke verklaring ligt in de demografische samenstelling van deze nationaliteitsgroepen – zeker gezien het feit dat ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat mannen en jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven.

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

In 2025 werden 4.145 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA-locatie of tgo ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (59%) werd besloten om te dagvaarden. In 2024 gold dit nog voor 65% van de zaken van verdachte COA-bewoners – dit is relatief hoog in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in dat jaar 42% van de zaken voor de rechter kwam.

In 2025 deed de rechter uitspraak in 1.810 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA-locatie of tgo. In 95% van de zaken werd de verdachte schuldig bevonden. Verdachte COA-bewoners werden in 2024 relatief wat vaker schuldig bevonden dan de algemene Nederlandse bevolking (92% vs. 94% onder COA-bewoners). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA- en tgo-bewoners (72% van de opgelegde straffen in 2025, 81% in 2024) dan aan de Nederlandse bevolking (36% in 2024). Mogelijk hangen de genoemde verschillen in afdoening (zowel door het OM als de rechter) samen met de aard van de gepleegde misdrijven of speelt de afweging hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een (alternatieve) straf of maatregel wordt geacht een rol. Overigens ligt het aandeel vrijheidsstraffen in 2025 lager dan in eerdere jaren, terwijl het aandeel taakstraffen juist is toegenomen.

Data-gerelateerde en methodologische verantwoording

Ten behoeve van de duiding van de cijfers is het van belang op te merken dat de data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport afkomstig zijn uit operationele registratiesystemen die gericht zijn op het primaire proces en niet bedoeld zijn voor rapportagedoeleinden. Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee worden gehouden.

De voor het berekenen van de cijfers benodigde data uit de registratiesystemen van de verschillende betrokken organisaties zijn door het WODC opgevraagd en gekoppeld op persoonsniveau. Alle cijfers in tabellen en figuren zijn afgerond op vijftallen om de kans op herleidbaarheid naar personen te verminderen. Waar afgeronde aantallen worden gerapporteerd in de tekst, zijn deze op duizend-, honderd- of tientallen afgerond afhankelijk van hoe groot het cijfer is. De exacte methodiek van de afronding wordt samen met andere methodologische afwegingen toegelicht in de methodologische bijlage.

1 Inleiding

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

Voor het ontwikkelen van beleid dat erop is gericht om overlast terug te dringen, is gedegen informatie over de aard en schaal van het probleem onontbeerlijk. De incidentenmonitor levert hier een bijdrage aan door cijfermatige overzichten te bieden van incidenten[1] die plaatsvinden op opvanglocaties, verdachtenregistraties onder bewoners, en de afhandeling hiervan door het OM en de Rechtspraak. Met ingang van de editie van 2023 worden ook registraties van incidenten en misdrijven onder bewoners van tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties (tgo's; voorheen bekend als CNO – crisisnoodopvanglocaties (COA, z.d.-a)) gerapporteerd. Waar in dit rapport wordt gesproken over COA-bewoners, worden ook bewoners van tgo's bedoeld, tenzij anders aangegeven.

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

Ten aanzien van de onderhavige rapportage is het van belang om aan te geven dat de aantallen en percentages in iedere cijfermatige rapportage opnieuw berekend worden aan de hand van dataleveringen die we begin 2026 hebben ontvangen. Dit doen we zodat binnen een rapportage de aantallen en percentages voor de verschillende jaren vergelijkbaar zijn, omdat ze allemaal op basis van dezelfde gegevens en definities zijn berekend. Doordat de voor de rapportage gebruikte gegevens afkomstig zijn uit levende systemen, die ook achteraf nog bijgewerkt kunnen worden, kunnen ook cijfers over eerdere rapportagejaren anders zijn dan in eerdere edities gerapporteerd. In het geval dat er aanpassingen zijn in de doelgroep of gehanteerde definities (zoals het geval was in de voorgaande editie van dit overzicht), wordt dit voor alle rapportagejaren met terugwerkende kracht doorgevoerd. Deze verschillen zijn toegelicht bij de relevante tabellen en figuren. Ook wordt in de methodologische verantwoording (bijlage 2) een uitgebreide toelichting gegeven op de gemaakte keuzes bij het weergeven van de cijfers voor deze rapportage. Voor de voorliggende

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

editie is met name relevant dat het COA in de loop van 2025 is overgestapt op een nieuw rapportagesysteem, wat heeft geleid tot preciezere bezettingscijfers. Hierdoor liggen de hier gerapporteerde aantallen wat hoger dan in eerdere jaren. Daarnaast kan het locatietype (regulier/noodopvang/tgo) preciezer vastgesteld worden. Hier geldt dat de aandelen noodopvang en tgo hoger liggen dan eerder gerapporteerd.

Om de in het huidige rapport gepubliceerde cijfers beter in context te kunnen plaatsen, worden deze in sommige gevallen afgezet tegen cijfers over de algemene Nederlandse bevolking. Op basis van de gegevens die beschikbaar zijn voor deze rapportage is het echter niet mogelijk om hierbij te controleren voor verschillen in de opbouw van beide populaties (waaronder leeftijd, geslacht en sociaaleconomische achtergrond). Dit is een belangrijk punt omdat eerder onderzoek laat zien dat het risico op betrokkenheid bij een incident of een verdachtenregistratie hoger is onder jongeren en mannen (Noyon et al., 2024), terwijl zowel het aandeel mannen als het aandeel jongeren relatief hoog is onder COA-bewoners (zie bijvoorbeeld paragraaf 2.1). Een vergelijking tussen misdaadcijfers onder COA-bewoners en de totale Nederlandse bevolking zal daarom een overschatting zijn van het daadwerkelijke verschil tussen COA-bewoners en een groep inwoners van Nederland met vergelijkbare eigenschappen in termen van leeftijd en geslacht. Eerder onderzoek laat inderdaad zien dat de verschillen in betrokkenheid bij criminaliteit tussen COA-bewoners en de algemene Nederlandse bevolking grotendeels te verklaren zijn door rekening te houden met dit soort achtergrondkenmerken (Achbari & Leerkes, 2017).

Het onderhavige rapport biedt een cijfermatig overzicht van betrokkenheid bij incidenten en criminaliteit onder COA-bewoners maar stelt zich niet tot doel om eventuele (verklarende) verbanden bloot te leggen. Dit laatste is iets waar de verdiepende onderzoeken die deel uitmaken van het onderzoeksprogramma zich bij uitstek voor lenen. Publicatie van een verdiepende studie over het verband tussen kenmerken van bewonersgroepen en gedrag van COA-bewoners staat gepland voor het najaar van 2026. Eerder verschenen verdiepende studies richtten zich op het verband tussen verschillende types overlastgevend gedrag (Noyon et al., 2023) en de achtergrondkenmerken van betrokkenen (Noyon et al., 2024). Op het moment van schrijven loopt er bovendien een verdiepend onderzoek waarin wordt gekeken naar het verband tussen ervaren verveling op opvanglocaties en gedrag van COA-bewoners.

1.1 Probleemstelling en doel rapportage

Net als in de voorgaande edities (meest recentelijk Noyon et al., 2025) luidt de centrale probleemstelling van deze rapportage: Wat is de aard van de incidenten op COA-locaties en misdrijven gepleegd door COA-bewoners in Nederland en welke ontwikkelingen door de tijd heen zijn er op dit gebied te zien? Het doel van de onderhavige rapportage is tweeledig. Ten eerste worden incidenten op COA-locaties en tgo's beschreven en wordt daarmee een algemeen beeld geschetst van de frequentie van incidenten en de trend hierin door de jaren heen. Daarnaast geeft de rapportage een overzicht van de misdrijven waarvan bewoners tijdens hun verblijf op COA-locaties of tgo's verdacht werden en de afhandeling hiervan door OM en Rechtspraak. Om deze cijfers in perspectief te kunnen plaatsen, worden waar mogelijk ook criminaliteitscijfers gepresenteerd over de algemene Nederlandse bevolking. Hierbij wordt, zoals eerder toegelicht, niet gecorrigeerd voor relevante achtergrondkenmerken van betrokkenen. Door een rapportageperiode van meerdere jaren aan te houden, kunnen bovendien ontwikkelingen over de tijd in kaart gebracht worden.

1.2 Doelgroep

De doelgroep van het onderhavige rapport beperkt zich tot mensen die tussen 1 januari 2019 en 31 december 2025 in de systemen van het COA geregistreerd stonden en op enig moment op een COA-locatie of een tgo verbleven; dan wel als (afgewezen of uitgeprocedeerde) asielzoeker, dan wel als statushouder.

1.3 Afbakening en duiding

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

Specifiek beschrijft het rapport incidenten die plaatsvinden op COA-locaties en tgo's en registraties van verdachten (en afhandelingen daarvan) van misdrijven die plaatsvonden terwijl de verdachte op een dergelijke opvanglocatie verbleef. Dit kunnen zowel misdrijven zijn die plaatsvonden op opvanglocaties als daarbuiten. In navolging van eerdere edities (e.g. Noyon et al., 2025) wordt alleen gerapporteerd over incidenten met betrekking tot verbale suïcidedreiging, agressie en geweld tegen personen (fysiek, non-verbaal en/of verbaal) en zelfdestructieve acties (waaronder honger- en/of dorststakingen). Andersoortige incidentenregistraties, zoals overtredingen van de COA-huisregels en suïcides, zijn wederom niet meegenomen. Deze keuze wordt uitgebreider toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2). Voor wat betreft criminaliteit waar COA-bewoners van verdacht worden, zijn alleen misdrijven geteld die gepleegd zijn terwijl de verdachte woonachtig was op een COA-locatie of tgo. Dit komt overeen met de voor het tellen van incidenten gehanteerde definitie van de doelgroep en de telwijze die in de vorige edities is gehanteerd.

Zoals het geval was in de vorige edities van deze rapportage, worden er in deze rapportage alleen gegevens gepresenteerd van bij het COA geregistreerde asielzoekers en statushouders. Incidenten of misdrijven die plaatsvonden voordat personen onder de verantwoordelijkheid van het COA vielen, bijvoorbeeld gedurende de tijd dat asielzoekers buiten bij het aanmeldcentrum in Ter Apel hebben gewacht, zijn niet meegenomen in deze rapportage. In sommige gevallen registreert het COA ook incidenten onder bewoners die plaatsvinden buiten de opvanglocatie (bijv. elders in de gemeente). Reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat het incident doorwerkt in de sfeer op de locatie of de relatie tussen (groepen) bewoners. In navolging van de voorgaande editie (Noyon et al., 2025) wordt dit soort incidenten ook gerapporteerd.

Opnieuw blijft ook het grootste deel van Oekraïense ontheemden die sinds 2022 naar Nederland kwamen, buiten beschouwing in deze rapportage. Hoewel het om een substantiële groep gaat (op 7 december 2025 waren meer dan 131.000 Oekraïners ingeschreven bij Nederlandse gemeenten; Rijksoverheid, z.d.), werden zij zelden opgevangen op een COA-locatie of tgo. De meeste Oekraïners die vanwege de oorlog naar Nederland kwamen, kregen namelijk tijdelijk bescherming door de Richtlijn

Tijdelijke Bescherming van de Europese Unie en mogen in ieder geval tot 4 maart 2027 in Nederland blijven. Door deze regeling doorlopen Oekraïners niet de gebruikelijke asielprocedure en verblijven zij niet in de COA-opvang (IND, 2026a).

Ten behoeve van de duiding van de cijfers is het daarnaast van belang op te merken dat de data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport afkomstig zijn uit operationele registratiesystemen, zoals het COA-registratiesysteem IBIS, die gericht zijn op het primaire proces en niet bedoeld zijn voor rapportagedoeleinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de registratie van incidenten op tgo's. Deze locaties vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeentes, die geen toegang hebben tot IBIS. Als er een COA-medewerker ter plaatse is, kunnen incidenten wel geregistreerd worden maar de mate waarin dit gebeurt, hangt af van de aanwezigheid van COA-medewerkers, die kan wisselen tussen locaties. Aangezien de huidige rapportage gebaseerd is op gegevens uit IBIS, zal de datakwaliteit van incidentenregistraties op tgo's verschillen, en zullen incidentenregistraties op dit type locatie in veel gevallen een onderschatting van de werkelijke situatie weergeven (COA, persoonlijke communicatie, 28 april 2026). Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee worden gehouden. Daarnaast betreffen de gepresenteerde cijfers een momentopname (d.w.z. het moment van extractie uit het bronsysteem). Waar in eerdere edities een rapportageperiode vanaf 2017 werd gehanteerd, betekent de eerdergenoemde overstap naar een nieuw rapportagesysteem door het COA dat geen cijfers van voor 2019 geleverd kunnen worden. De rapportageperiode is hierop aangepast naar de periode 2019-2025. De voor het berekenen van de cijfers benodigde gegevens zijn door het WODC opgevraagd en gekoppeld op persoonsniveau. Alle cijfers in tabellen en figuren zijn afgerond op vijftallen om herleidbaarheid te verminderen. In de tekst is afgerond op verschillende aantallen, afhankelijkheid van hoe groot het getal is. Dit wordt samen met andere methodologische afwegingen toegelicht in bijlage 2.

1.4 Beleidscontext

Asielaanvragen in Nederland worden behandeld door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Terwijl de asielaanvraag in behandeling is, hebben mensen recht op opvang door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Afhankelijk van de fase van de asielprocedure, kan dit op verschillende types locaties zijn. Het asiel- en opvangproces staat uitgebreider beschreven in bijlage 3. Hieronder komen enkele ontwikkelingen uit 2025 aan bod.

Zoals in recente jaren vaker het geval was, werd 2025 gekenmerkt door een bijzonder hoge bezetting van de asielopvang, hoewel de instroom van nieuwe asielzoekers lager was dan verwacht (*Kamerstukken II* 2025/26, 19 637, nr. 3478). Dit verschil hangt grotendeels samen met ontwikkelingen in Syrië, een van de belangrijkste herkomstlanden van asielmigranten in de afgelopen jaren (ibid.). Na de val van de Syrische leider Assad stelde Nederland een vertrek- en beslismoratorium in, waardoor de beslissing op asielaanvragen van Syriërs in eerste instantie werd uitgesteld. In juni werd besloten dat de veiligheidssituatie in Syrië dermate verbeterd was dat asielaanvragen weer in behandeling genomen konden worden (*Kamerstukken II* 2024/25, 19 637, nr. 3435). Het aandeel Syriërs van wie de asielaanvraag werd ingewilligd, lag beduidend lager dan voor aanvang van het beslismoratorium (*Kamerstukken II* 2025/26, 19 637, nr. 3478).

Dat de opvang toch vol zat, was te wijten aan een tekort aan opvanglocaties, een lange wachttijd bij de IND en een gebrek aan uitstroom van statushouders uit de asielopvang naar eigen woonruimte (*Kamerstukken II* 2025/26, 19 637, nr. 3495). Een aanzienlijk deel van de bewoners van COA-locaties werd ondergebracht op noodopvanglocaties (*Kamerstukken II* 2025/26, 19 637, nr. 3478), waar de leefomstandigheden in sommige gevallen onderdoen voor de door het COA gestelde standaard, met name voor kinderen (Kamerstukken II 2025/26, 19 637, nr. 3495). Ook leidt de afhankelijkheid van noodopvanglocaties tot een hoger aantal verhuizingen voor bewoners (ibid.) en zijn de kosten hoger dan in de reguliere asielopvang (*Kamerstukken II* 2025/26, 19 637, nr. 3478).

De minister heeft een aantal stappen gezet om de situatie in de asielprocedure en -opvang te verbeteren. De spreidingswet leidde tot een toename van 70.000 opvangplekken (*Kamerstukken II* 2025/26, 19 637, nr. 3478) en door gemeentes te stimuleren om statushouders te huisvesten (in doorstroomlocaties of andersoortige woningen) probeerde de minister de uitstroom van statushouders uit opvanglocaties te bevorderen (*Kamerstukken II* 2024/25, 19 637, nr. 3383). Wetsvoorstellen die erop gericht zijn om de asielinstroom te verminderen, met name door het aantal nareizende familieleden te beperken en een tweestatusstelsel voor asielvergunningen te introduceren, werden aangenomen door de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2025/26, 19 637, nr. 3478). Tijdens de behandeling van de wetten in de Eerste Kamer in april 2026 werd alleen het wetsvoorstel voor invoering van het tweestatusstelsel aangenomen (Eerste Kamer, z.d.-a; z.d.-b).

Met betrekking tot overlastgevende bewoners van COA-locaties was een belangrijke ontwikkeling in 2025 de heropening van de procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) in juni 2025 (*Kamerstukken II* 2024/25, 19 637, nr. 3431). De pbl is onderdeel van de procesbeschikbaarheidsaanpak (pba), die in februari 2025 van start ging. De pba is gericht op een deel van de COA-bewoners met een kansarme asielaanvraag en houdt in eerste instantie in dat zij zich twee keer per dag moeten melden voor registratie. 'Als de vreemdeling dit nalaat of overlast veroorzaakt treedt een escalatiemodel in werking' (*Kamerstukken II* 2024/25, 19 637, nr. 3398, p. 2), waarbij mensen in eerste instantie in een verscherpte toezichtslocatie (vtl) worden geplaatst, en plaatsing in de pbl de volgende stap vormt. De pbl omvat een beperking van het gebied waar mensen zich mogen bevinden, een intensief programma gericht op de asiel- en terugkeerprocedure en controles en toezicht. Asielaanvragen van mensen die onder de pba vallen, worden versneld afgehandeld (in maximaal vier weken) en dit is ook de maximale tijd die mensen doorbrengen in de pbl. Het overtreden van de regels (bijv. het gebiedsgebod) kan ertoe leiden dat iemand in bewaring wordt gesteld (*Kamerstukken II* 2024/25, 19 637, nr. 3431).

Ook op het gebied van de afhandeling van misdrijfzaken waren er belangrijke gebeurtenissen in 2025, waarvan een verstoring van de computersystemen van het Openbaar Ministerie (OM) de belangrijkste was. In juli braken hackers in in het systeem van het OM, dat daardoor van het internet losgekoppeld moest worden. Dit had grote gevolgen voor het OM en de rechtspraak, die maandenlang offline moesten werken. In sommige gevallen leidde dit ook tot vertraging in strafzaken (Openbaar Ministerie, 2026; NCTV, 2025).

1.5 Opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de doelgroep van dit rapport: de bewoners van COA-locaties en tgo's. Dit hoofdstuk beschrijft waar de mensen in de doelgroep vandaan komen, hoe oud zij zijn, enzovoorts. Hoofdstuk 3 en 4 vormen de kern van het rapport. Hoofdstuk 3 beschrijft incidenten die plaats hebben gevonden op COA-locaties en tgo's, getroffen maatregelen en kenmerken van de betrokken personen. Hoofdstuk 4 beschrijft misdrijven waarvan COA-bewoners verdacht werden, kenmerken van betrokken personen, en de afhandeling van deze misdrijven door de politie, het Openbaar Ministerie en de rechter. Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste bevindingen samen en geeft suggesties voor vervolgonderzoek.

2 Bewoners van COA-locaties en tgo's

In de periode van 2019 tot en met 2025 verbleven in totaal ongeveer 285.500 unieke personen op enig moment op COA-locaties en tgo's. Zij vormen de doelgroep van dit rapport. Zoals in detail beschreven in de methodologische bijlage, gaat het hier alleen om COA-locaties en tgo's, en niet om andere opvangvormen voor asielzoekers of statushouders.

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

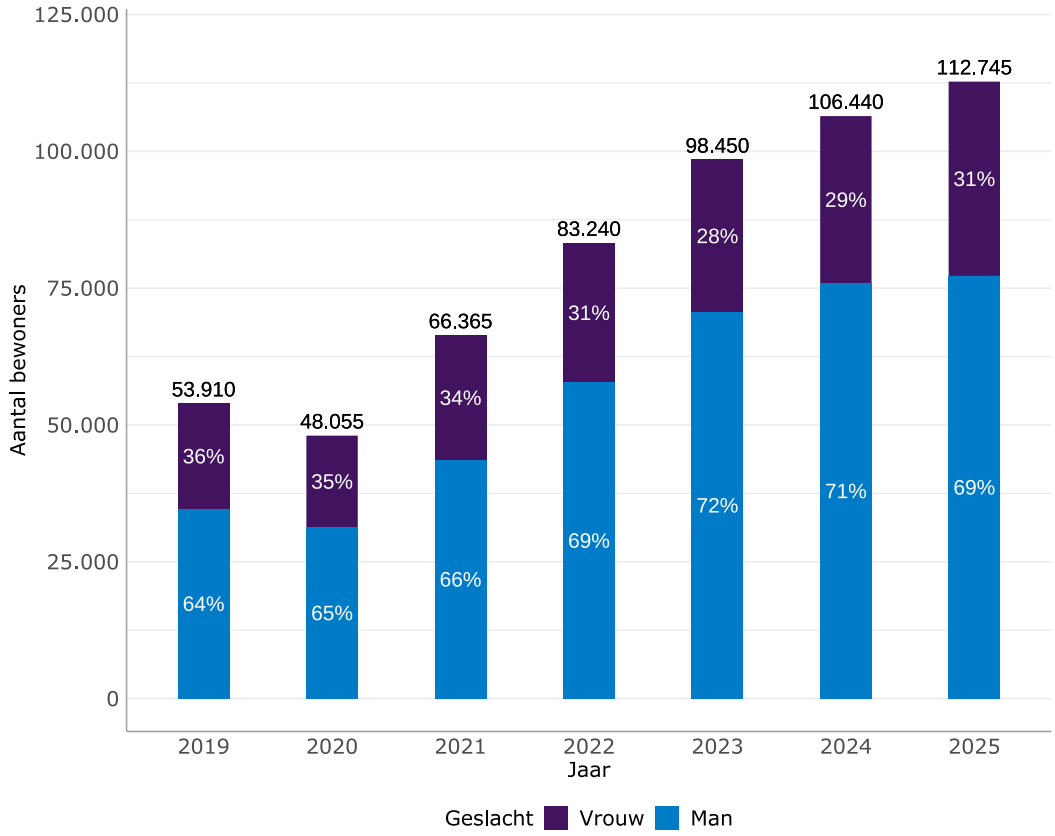
2.1 Beschrijving van de doelgroep

Figuur 2.1 geeft het aantal unieke personen weer dat op jaarbasis op COA-locaties en tgo's verbleef gedurende de rapportageperiode. Hierbij is het aantal unieke personen uitgesplitst per jaar, wat betekent dat een persoon die gedurende meerdere jaren op een COA-locatie verbleef, ook in meerdere jaren terugkomt in de cijfers. Als iemand bijvoorbeeld vanaf 2019 tot en met 2021 op een COA-locatie verbleef, betekent dat dat hij of zij drie keer wordt gerekend als een 'uniek persoon': een keer in 2019, een keer in 2020, en een keer in 2021.

Zoals de figuur laat zien, varieert de bezetting van COA-locaties en tgo's van jaar tot jaar. Het aantal personen dat op COA-locaties en tgo's verblijft, is in 2025 met 6% gestegen ten opzichte van 2024, van 106.440 naar 112.745 unieke personen. Dit is het hoogste aantal unieke bewoners in de gehele rapportageperiode. Vergelijken we de bezetting van 2025 met die van 2019, dan is er een stijging van 109%. De bezetting is dus meer dan twee keer zo groot geworden in die tijd. Zoals uitgebreider beschreven in de beleidscontext (paragraaf 1.4), wordt de variatie in de bezetting veroorzaakt door een combinatie van instroom van nieuwe asielzoekers, oplopende wachttijden bij de IND, en een stagnatie in uitstroom van statushouders vanwege de krapte op de woningmarkt. Personen verblijven vaak gedurende meerdere maanden of zelfs jaren op de locaties en komen daarom vaak in meerdere jaren in de gepresenteerde statistieken voor. Dit blijkt ook uit het aantal unieke personen op COA-locaties en tgo's, dat in de gehele rapportageperiode met zo'n 285.500 een stuk lager ligt dan de som van de afzonderlijke jaren (die is 569.205).

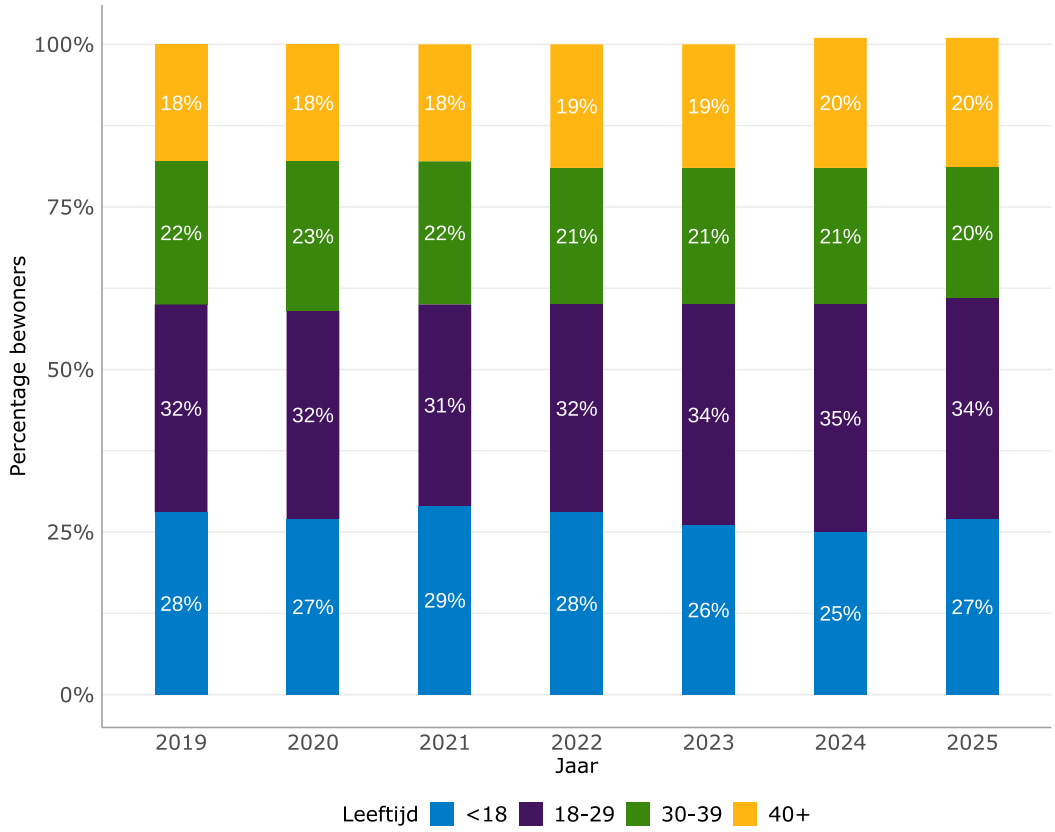
De doelgroep bestaat met 69% voor ongeveer twee derde uit mannen (zie figuur 2.1); een aandeel dat iets is toegenomen sinds het begin van de rapportageperiode, toen dit nog 64% was.

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



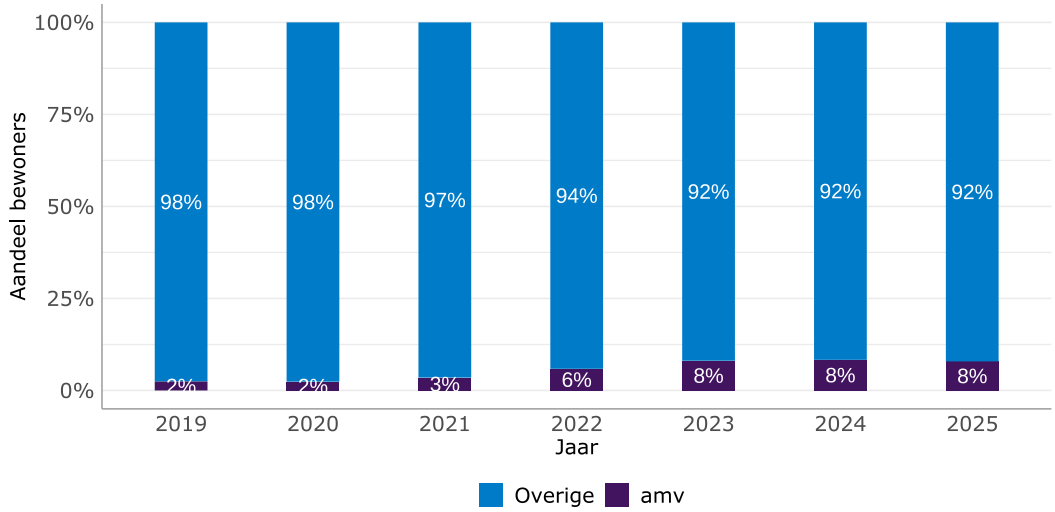
De leeftijdsverdeling van COA-bewoners is redelijk constant over de rapportageperiode. Jongvolwassenen (in de leeftijd van 18-29 jaar) vormen de grootste leeftijdsgroep (34% in 2025). Daarnaast is er een grote groep minderjarigen: 27% van de doelgroep in 2025. Dit betreft zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) als kinderen die met hun ouder(s) of voogd(en) in de COA-locaties verblijven. De aandelen mensen in de leeftijd 30-39 jaar en 40 jaar of ouder in 2025 bedragen beide 20%.

Figuur 2.2 Leeftijdsverdeling van unieke personen binnen de doelgroep per jaar



Een deel van de minderjarigen arriveert in Nederland zonder ouders of voogden. Zoals weergegeven in figuur 2.3 maakten deze zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's; zie ook de beleidscontext in bijlage 3) in 2025 8% van de totale groep COA-bewoners uit. Dit aandeel is, na een stijging in 2022, de afgelopen jaren redelijk constant.

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



De personen die tijdens de rapportageperiode in de COA-locaties en tgo's verbleven, hadden de nationaliteiten van meer dan 170 verschillende herkomstlanden. De vijftien meest voorkomende nationaliteiten in 2025 (inclusief personen met een onbekende nationaliteit) staan weergegeven in tabel 2.1. Deze nationaliteiten (exclusief onbekende en overige nationaliteiten) maken samen 80% uit van de totale doelgroep in 2025. Deze zelfde nationaliteiten besloegen in 2019 nog 67% van de totale groep mensen in de asielopvang. Dit illustreert dat de meest voorkomende nationaliteiten verschuiven over de tijd. Nationaliteiten in de top 15 van 2025 die nog niet tot de belangrijkste nationaliteiten behoorden in 2019 zijn Colombiaans, Ethiopisch en Soedanees. Ook zijn er relatief veel mensen van wie de nationaliteit onbekend is.[2] Omgekeerd behoorden Moldavisch, Marokkaans, Gambiaans en Russisch tot de meest voorkomende nationaliteiten in 2019 terwijl deze landen in 2025 niet meer in de top 15 voorkomen. Ook de groep staatlozen, die in 2019 nog in de top 15 stond, is een stuk kleiner in 2025.

Van de mensen die in 2025 op een COA-locatie of tgo verbleven, had 38% de Syrische nationaliteit; daarmee de meest voorkomende nationaliteit. Dit geldt voor de gehele rapportageperiode: hoewel het aandeel Syriërs sterk is toegenomen sinds 2019, toen dit nog 19% bedroeg, is Syrisch gedurende de gehele rapportageperiode met afstand de grootste nationaliteit.

[2] Zoals verder toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2), kan dit gaan om mensen van wie de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, in Nederland geboren kinderen van mensen van wie de nationaliteit niet is vastgesteld of mensen met de nationaliteit van een land dat niet meer bestaat of niet door Nederland wordt erkend (bijv. Palestina). Zie ook *Aanhangsel Handelingen II* 2025/26, nr. 1829.

Tabel 2.1 Aantal unieke personen op COA-locaties en tgo's per jaar uitgesplitst naar nationaliteit

Nationaliteit	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Syrische	9.975	10.805	22.265	31.605	38.435	43.685	42.615
Eritrese	5.645	4.670	4.425	4.310	5.405	5.615	8.030
Turkse	2.630	3.105	4.735	5.930	6.650	6.470	6.325
Somalische	680	655	1.485	2.820	4.130	4.595	5.680
Iraakse	2.505	2.085	2.710	2.555	3.610	5.505	5.405
Jemenitische	1.395	1.750	2.870	4.310	5.815	5.385	4.470
Nigeriaanse	2.945	2.585	2.470	2.320	2.440	2.785	3.125
Onbekend	375	375	515	770	1.230	2.045	2.980
Iraanse	4.270	3.820	3.485	3.005	3.095	2.965	2.865
Afghaanse	2.190	1.865	4.665	6.520	3.590	2.110	2.465
Pakistaanse	855	970	1.285	1.770	1.785	1.850	2.355
Soedanese	585	485	455	525	1.260	1.610	2.075
Algerijnse	1.760	1.510	1.695	1.975	2.690	1.900	1.845
Colombiaanse	215	265	395	780	1.190	1.550	1.730
Ethiopische	330	275	420	685	885	1.120	1.620
Overige	17.560	12.830	12.495	13.365	16.245	17.255	19.160
Totaal	**53.910**	**48.055**	**66.365**	**83.240**	**98.450**	**106.440**	**112.745**

2.2 Bezetting van COA-locaties en tgo's

Tabel 2.2 geeft de gemiddelde dagelijkse bezetting uitgesplitst per jaar weer per type opvangvorm.[3] Deze tabel geeft een indruk van de dagelijkse bezetting per opvangvorm los van piek- en dalmomenten in het jaar. Omdat er geen rekening gehouden is met het aantal opvanglocaties van een bepaald type, kunnen hiermee geen uitspraken worden gedaan over de bezettingsgraad per specifieke locatie. Wel geeft dit een indruk van de bezetting van de verschillende types COA-locaties en tgo's op een algemener niveau. Zoals de tabel weergeeft, verbleven de meeste mensen in 2025 op COA-locaties en tgo's waar mensen verblijven die de 'standaard' asielprocedure doorlopen: 93% van de gemiddelde bezetting komt voor rekening van asielzoekerscentra (azc), procesopvanglocaties (pol), centrale ontvangstlocaties (col) en (in de eerste twee maanden van 2024) de préprocesbeschikbaarheidslocatie (pbl).[4] We noemen deze categorie in de tabel 'standaard asielopvang'.

Waar het aantal unieke personen op COA-locaties en tgo's, zoals eerder genoemd, ongeveer twee keer groter werd in de rapportageperiode, is de gemiddelde bezetting ongeveer 3 keer zo groot geworden (van 24.235 in 2019 naar 72.020 in 2025). Dit is een indicatie dat de gemiddelde verblijfsduur op COA-locaties en tgo's is toegenomen

[3] De manier waarop de gemiddelde bezetting is berekend, wordt verder toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2). Ook de categorisering van de verschillende opvangvormen wordt daar toegelicht.

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

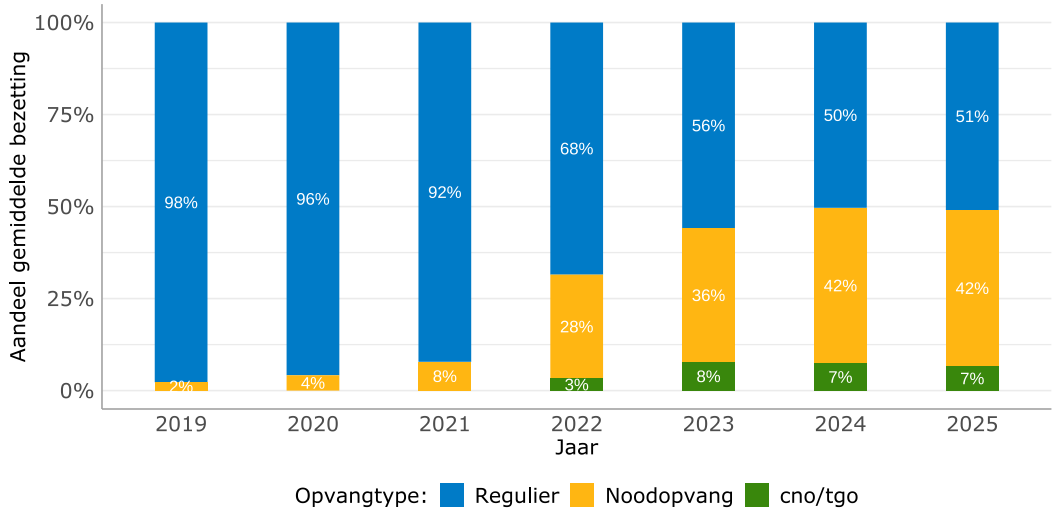
in die periode. De gemiddelde bezetting van amv-locaties is zelfs 7,6 keer zo hoog als aan het begin van de rapportageperiode. In 2025 maakten bewoners van amv-locaties zo'n 6% uit van de totale gemiddelde bezetting. Dit aandeel ligt wat lager dan het aandeel amv's in de doelgroep omdat er ook amv's zijn die op reguliere COA-locaties verblijven onder begeleiding van een volwassen familielid of bekende. Omdat de omgekeerde situatie ook voorkomt (waarbij ex-amv's op een amv-locatie verblijven vanwege het gebrek aan capaciteit op reguliere opvanglocaties), is het belangrijk om onderscheid te maken tussen bewoners van amv-locaties en bewoners met een amv-status.

Tabel 2.2 Gemiddelde bezetting per jaar uitgesplitst naar opvangvorm

Opvangvorm	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Standaard asielopvang	22.245	92	25.170	93	26.805	94	39.900	94	50.235	93	62.250	93	67.180	93
Amv	530	2	385	1	590	2	1.605	4	3.155	6	4.210	6	4.025	6
Handhaving en toezichtlocatie	35	0	25	0	30	0	30	0	25	0	30	0	40	0
Vrijheidsbeperkende locatie (in afwachting van vertrek)	180	1	210	1	135	0	130	0	85	0	105	0	120	0
Gezinslocatie (in afwachting van vertrek)	1.090	5	975	4	920	3	745	2	575	1	520	1	485	1
Overig	145	1	210	1	165	1	60	0	130	0	135	0	105	0
Totaal	**24.235**	**100**	**26.970**	**100**	**28.650**	**100**	**42.470**	**100**	**54.200**	**100**	**67.250**	**100**	**72.020**	**100**

Zoals ook beschreven in de beleidscontext (1.4), zijn noodopvanglocaties en tgo's ook in 2025 veelvuldig ingezet voor het opvangen van asielmigranten. Dit type locaties vormt geen afzonderlijke opvangvorm, dus een deel van de bewoners die geteld zijn in tabel 2.2 verblijft op tgo's of noodopvanglocaties. Figuur 2.4 geeft de aandelen weer van de verschillende opvangtypes over de tijd. In 2025 bestond de gemiddelde bezetting voor 7% uit bewoners van tgo's en voor 42% uit bewoners van noodopvanglocaties. In 2025 zat dus slechts 51% van de gemiddelde bezetting in een reguliere COA-locatie. Tot en met het 2021 was het aandeel bewoners van noodopvanglocaties en tgo's in de gemiddelde bezetting klein, maximaal 8%. Daarna is dit fors gestegen: tot 32% in 2022, 44% in 2023 en 49% in 2024 en 2025.

Figuur 2.4 Aandelen opvangtypes per jaar



3 Incidenten waarbij COA- en tgo-bewoners zijn betrokken

Een klein deel van de bewoners van COA-locaties en tgo's is tijdens het verblijf betrokken bij zogenoemde incidenten. COA-medewerkers registreren de incidenten die plaatsvinden op de opvanglocaties. Incidenten kunnen van verschillende aard zijn en worden door COA ook als zodanig vastgelegd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen van de COA huisregels, verstoringen van de openbare orde en (mogelijk) strafbare feiten (COA, z.d.-b). Binnen deze categorieën is er weer verschil tussen incidenten met een geringere en een grotere impact op anderen die op de COA-locatie wonen of werken (COA, 2026). In dit rapport wordt de categorie overtredingen van de huisregels buiten beschouwing gelaten.

3.1 Afbakening van dit hoofdstuk

De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de incidenten in de periode 2019 tot en met 2025 waarbij mensen betrokken zijn geweest die gedurende die periode op specifieke types COA-locaties verbleven (zie hoofdstuk 1 en 2). In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden.

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

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

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

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

3.2 Door het COA geregistreerde incidenten

Tabel 3.1 laat zien dat verbale en fysieke agressie en geweld de meest voorkomende incidenten zijn in de rapportageperiode. In 2025 betrof dit respectievelijk 44% en 35% van de geregistreerde incidenten in dat jaar. Hoewel dit sinds het begin van de rapportageperiode steeds de grootste categorieën waren, is zowel het aandeel verbale als het aandeel fysieke geweldsincidenten gestegen. In 2019 waren dit respectievelijk 40% en 25%. Het aandeel is dus met 4 procentpunt (verbale agressie en geweld) en 10 procentpunt (fysieke agressie en geweld) toegenomen. Het aandeel incidenten van verbale suïcidedreiging daarentegen is sterk afgenomen sinds 2019 (van 17% naar 9%) en ook de aandelen zelfdestructieve acties en non-verbale agressie en geweld zijn licht gedaald in de rapportageperiode.

Het is aannemelijk dat een toename van het aantal mensen dat in de asielopvang verblijft, gepaard gaat met een groter aantal geregistreerde incidenten. Figuur 3.1 zet de ontwikkeling in het aantal incidenten per jaar af tegen die van de gemiddelde bezetting in de COA-locaties en tgo's. Hierbij wordt de situatie in 2019 als referentie gebruikt. We zien dat de stijging van de gemiddelde bezetting sinds 2019 sterker is dan de stijging van het aantal incidenten. De gemiddelde bezetting werd in die tijd 3 keer zo groot terwijl het aantal incidenten 2,5 keer groter werd. In 2025 is er ten opzichte van 2024 een stijging van het totaalaantal incidenten van 6% (van 16.740 in 2024 naar 17.750 in 2025), terwijl de gemiddelde dagelijkse bezetting in COA-locaties en tgo's met 7% is toegenomen (van 67.250 in 2024 naar 72.020 in 2025).

Tabel 3.1 Aantal geregistreerde incidenten per jaar uitgesplitst naar type incident

Type incident	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Agressie en geweld tegen personen verbaal[a]	2.780	40	2.845	42	2.745	41	4.250	43	5.930	42	7.120	43	7.765	44
Agressie en geweld tegen personen fysiek[b]	1.765	25	1.945	29	2.020	30	3.055	31	4.650	33	6.045	36	6.220	35
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal[c]	680	10	635	9	550	8	955	10	1.305	9	1.155	7	1.205	7
Verbale suïcidedreiging	1.220	17	835	12	900	14	1.015	10	1.325	9	1.510	9	1.625	9
Zelfdestructieve actie[d]	535	8	470	7	435	7	565	6	770	5	905	5	940	5
Totaal	**6.980**	**100**	**6.730**	**100**	**6.650**	**100**	**9.845**	**100**	**13.975**	**100**	**16.740**	**100**	**17.750**	**100**

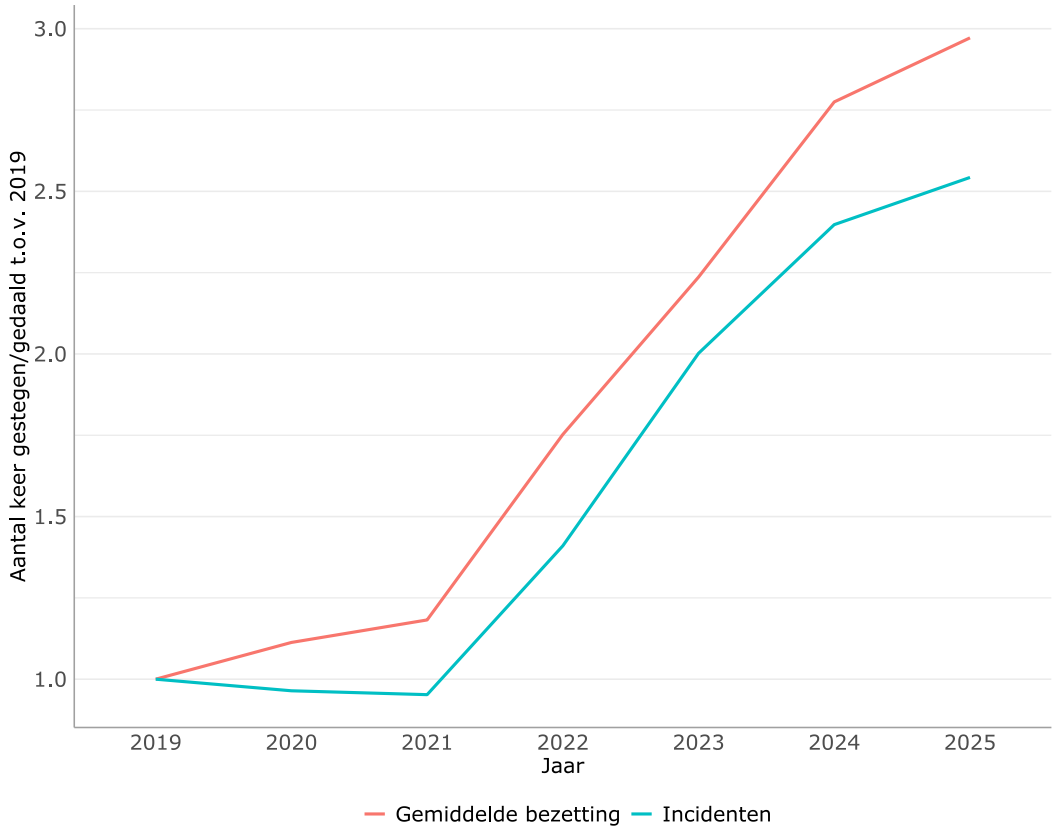
a Schelden, dreigen met woorden.

b Slaan, schoppen, trappen e.d.

c Agressieve houding of gebaren.

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

Figuur 3.1 Ontwikkeling van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten per jaar



Tabel 3.2 geeft het aantal betrokkenen bij incidenten per jaar weer naar type locatie. Hierbij is uitgegaan van de verblijfslocatie van de betrokkenen bij een incident op het moment dat het incident plaatsvond. Eventuele eerdere incidenten waarbij iemand betrokken is geweest, worden hier niet weergegeven. Omdat een incident meerdere betrokkenen kan hebben, wijken de kolomtotalen in de tabel af van die in de tabel met incidenten op jaarbasis (tabel 3.1). In lijn met het feit dat de categorie 'standaard asielopvang' de grootste bezetting kent (zie ook tabel 2.2 over gemiddelde bezetting in hoofdstuk 2), verblijft het grootste aantal betrokkenen bij incidenten op een van deze locaties. Het relatieve aandeel voor deze categorie varieert van 63% van het totale aantal betrokkenen bij incidenten in 2024 tot 72% in 2021. Bekijken we deze categorie meer in detail, dan zien we dat het grootste deel van de betrokkenen op een azc verbleef: 31% van het totaalaantal betrokkenen in 2025 (ofwel 44% van de betrokkenen op een opvangvorm binnen de categorie standaard asielopvang). De categorie azc is ook het type opvang met de hoogste gemiddelde bezetting in dat jaar.

Opvallend is het hoge aantal betrokkenen onder bewoners van amv-locaties. Hoewel er sprake is van een daling van 8 procentpunt ten opzichte van 2024, is het opvallend dat ongeveer een kwart (27%) van de betrokkenen in 2025 op een amv-locatie verbleef terwijl slechts 6% van de gemiddelde bezetting in 2025 voor rekening van deze opvangvorm kwam (zie tabel 2.2 in sectie 2.2). Ook in eerdere jaren zagen wij een oververtegenwoordiging van betrokkenen op amv-locaties. Mogelijk heeft dit te

maken met de gemiddeld lage leeftijd van de bewoners, of met de kans dat incidenten door medewerkers worden vastgelegd. Die is op amv-locaties hoger vanwege de intensieve begeleiding (cf. Kruize & Gruter, 2022). Een vergelijkbare situatie geldt op de locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl). Hoewel de gemiddelde bezetting op deze locaties in het niet valt bij die van de standaard asielopvang (col, pol, azc en pbl), zijn bewoners van deze locaties relatief vaak betrokken bij incidenten. Behalve dat er sprake is van verscherpt toezicht op deze locaties, heeft dit mogelijk ook te maken met de (demografische) samenstelling van de bewoners van amv-locaties en locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl; zie bijlage 3 voor meer toelichting over het asielproces en de opvanglocaties).

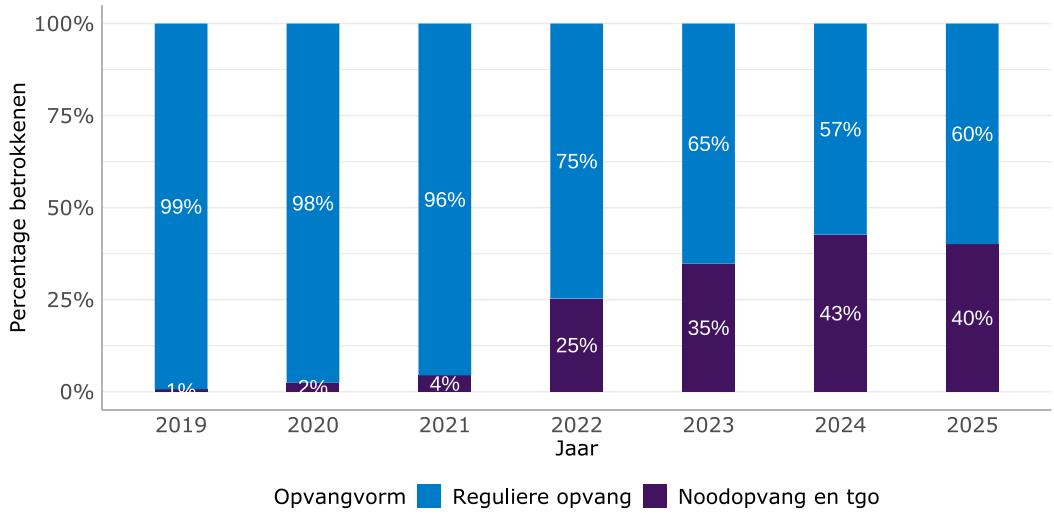
Tabel 3.2 Aantal betrokkenen bij incidenten per jaar uitgesplitst naar opvangvorm van de betrokkene ten tijde van het incident[a]

Opvangvorm	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Standaard asielopvang	6.490	66	6.890	69	6.945	72	10.350	71	13.995	68	17.170	63	20.330	71
Handhaving en toezichtlocatie	670	7	230	2	250	3	310	2	230	1	260	1	305	1
Vrijheidsbeperkende locatie (in afwachting van vertrek)	90	1	80	1	50	1	85	1	45	0	95	0	130	0
Gezinslocatie (in afwachting van vertrek)	180	2	235	2	145	2	170	1	80	0	100	0	105	0
Amv	2.380	24	2.520	25	2.245	23	3.560	25	6.330	31	9.625	35	7.830	27
Overig	35	0	70	1	40	0	0	0	5	0	15	0	5	0
Totaal	**9.850**	**100**	**10.020**	**100**	**9.675**	**100**	**14.480**	**100**	**20.690**	**100**	**27.265**	**100**	**28.710**	**100**

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

In 2025 is de bezetting van de noodopvang-locaties en tgo's flink gestegen naar 49% van de gemiddelde bezetting. Vanuit deze locaties zijn in 2025 11.505 betrokkenen geregistreerd, dit betreft ongeveer 40% van alle betrokkenen bij incidenten (figuur 3.2) . Hierbij dient opgemerkt te worden dat de hier gerapporteerde cijfers zijn gebaseerd op de incidentenregistraties van het COA (zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2). Omdat tgo's onder de verantwoordelijkheid vallen van gemeenten, die geen toegang hebben tot het registratiesysteem van COA, is het aannemelijk dat er sprake is van onderrapportage van het daadwerkelijke aantal plaatsgevonden incidenten op dit type locaties. Hier gerapporteerde incidenten op dit type locaties zijn geregistreerd door COA-medewerkers ter plaatse of bij overplaatsing naar een COA-locatie. Betrokkenen bij incidenten die plaatsgevonden hebben op noodopvang-locaties of tgo's zijn meegeteld in de aantallen in tabel 3.2.

Figuur 3.2 Aandeel betrokkenen bij incidenten uitgesplitst naar opvangvorm



3.3 Door het COA getroffen maatregelen naar aanleiding van incidenten

COA ziet zichzelf expliciet als begeleidingsinstantie en streeft er daarom naar elke bewoner te begeleiden op een manier die bij de persoonlijke situatie past. Het opleggen van maatregelen moet bezien worden vanuit het kader van deze individuele aanpak (COA, 2026). Hierbij past een inzet van maatregelen die in beginsel uitgaat van het gedrag van de bewoner: 'Bij het interveniëren op overlastgevend gedrag staat bij het COA de begeleiding centraal en kiest het COA in eerste instantie voor interventies die het gedrag beïnvloeden. Pas als die interventies geen gewenst effect hebben wordt overgegaan op maatregelen die een prikkel moeten zijn om het gedrag alsnog te veranderen' (ibid., p. 3). Als het gedrag van een COA-bewoner echter een gevaar vormt voor anderen, worden maatregelen ingezet waarbij niet het gedrag van de bewoner maar de veiligheid van derden centraal staat (ibid.).

Afhankelijk van de aard van een incident kan het COA-personeel verschillende maatregelen treffen. Hierbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen 1) alternatieve maatregelen, zoals een correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel; 2) maatregelen die een tijdelijke inhouding van leefgeld of

voorzieningen inhouden (zogenoemde rov-maatregelen[5]); en 3) maatregelen waarbij mensen onder verscherpt toezicht worden geplaatst (dus op een htl of ebtl) (COA, 2026). Hierbij geldt dat deze eerstgenoemde maatregelen ingezet worden voor incidenten met geringe impact, terwijl overplaatsing naar een htl een maatregel is voor incidenten van de ernstigste soort of een opeenstapeling van meerdere ernstige incidenten.

Tabel 3.3 laat zien dat het COA in 2025 13.205 keer een maatregel heeft opgelegd naar aanleiding van een van de 17.750 incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport (tabel 3.1). In sommige gevallen heeft er dus een incident plaatsgevonden waarbij geen maatregel is opgelegd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in het geval van meerdere opeenvolgende incidenten of als het niet passend is om een maatregel op te leggen (bijvoorbeeld in het geval van een zelfdestructieve actie of vanwege de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene). Ook het omgekeerde kan voorkomen: bij sommige incidenten worden meerdere maatregelen opgelegd (bijv. als er sprake is van verschillende betrokkenen). Er is dus naast de inhoudelijke relatie tussen geregistreerde incidenten en maatregelen, geen een-op-een getalsmatig verband (COA, persoonlijke communicatie, 22 maart 2022).

Tabel 3.3 laat zien dat de opgelegde maatregel in 2025 in 60% van de gevallen een alternatieve maatregel betrof. Overplaatsing van iemand naar de htl gebeurde in 2% van de gevallen in 2025, terwijl dit in 2019 nog 10% was. We concluderen dat het COA relatief gezien steeds minder vaak de strengste maatregel oplegt. In absolute zin is het aantal plaatsingen op de htl redelijk constant over de jaren.

Het aantal opgelegde maatregelen is in 2025 met 9% toegenomen in vergelijking met 2024. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2025. Overigens is het totale aantal maatregelen dat werd opgelegd over de gehele rapportageperiode veel sterker toegenomen dan het aantal geregistreerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen is 4,2 keer hoger dan in het begin van de rapportageperiode, terwijl het aantal geregistreerde incidenten in die periode slechts 2,5 keer groter werd (tabel 3.1).

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

Tabel 3.3 Aantal opgelegde maatregelen per jaar uitgesplitst naar type maatregel

Type maatregel	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alternatieve maatregel[a]	1.520	48	1.940	50	2.010	50	3.175	53	4.945	55	7.335	61	7.960	60
GLO/ROV maatregel[b]	1.345	42	1.725	44	1.790	44	2.515	42	3.775	42	4.560	38	5.030	38
EBTL- en HTL maatregel[c]	300	10	245	6	250	6	275	5	265	3	205	2	220	2
Totaal	**3.165**	**100**	**3.905**	**100**	**4.050**	**100**	**5.965**	**100**	**8.980**	**100**	**12.100**	**100**	**13.205**	**100**

a Alternatieve maatregelen: correctiegesprek, waarschuwingsbrief of leermaatregel.

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

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

In lijn met de intenties achter het maatregelenbeleid lijken er verschillen te zijn in de maatregelen die worden opgelegd na de verschillende types incidenten, zoals weergegeven in tabel 3.4. Bij gerapporteerde zelfdestructieve acties en verbale suïcidedreiging is dit in de regel een alternatieve maatregel (respectievelijk 77% en 84% van de opgelegde maatregelen na dit type incidenten). Het is belangrijk te benadrukken dat in het merendeel van de gevallen geen maatregel volgt na een verbale suïcidedreiging of zelfdestructieve actie (Noyon et al., 2023, p. 33). In de gehele rapportage periode werd 595 keer een maatregel opgelegd na een zelfdestructieve actie en 310 keer na een incident van verbale suïcidedreiging, bij een totaal aantal maatregelen van 51.370. Zoals weergegeven in tabel 3.4, wordt bij die gevallen van zelfdestructieve acties en verbale suïcidedreiging waarbij een maatregel volgt, meestal gekozen voor een alternatieve maatregel. Ook in het geval van verbaal en non-verbaal geweld worden vaak alternatieve maatregelen opgelegd (respectievelijk 61% en 58%) maar bij deze incidenten zien we ook veel inhoudingen van verstrekkingen (respectievelijk 38% en 39%). In het geval van fysiek geweld is het aandeel alternatieve maatregelen iets hoger dan het aandeel inhoudingen van verstrekkingen (51% en 44%). Het percentage van ebtl/htl-maatregelen is het hoogst voor dit type incidenten.

Tabel 3.4 Percentage opgelegde maatregelen uitgesplitst naar type incident in 2019-2025[a]

Categorie incident	Alternatieve maatregel %	GLO/ROV maatregel[b] %	EBTL- en HTL maatregel %	Totaal %
Agressie en geweld tegen personen fysiek	51%	44%	5%	100%
Agressie en geweld tegen personen verbaal	61%	38%	2%	100%
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal	58%	39%	3%	100%
Zelfdestructieve actie	77%	19%	4%	100%
Verbale suïcidedreiging	84%	15%	1%	100%
Totaal	**56%**	**40%**	**3%**	**100%**

a De percentages per rij tellen niet per definitie op tot 100% omdat alle percentages op basis van afgeronde getallen worden berekend.

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

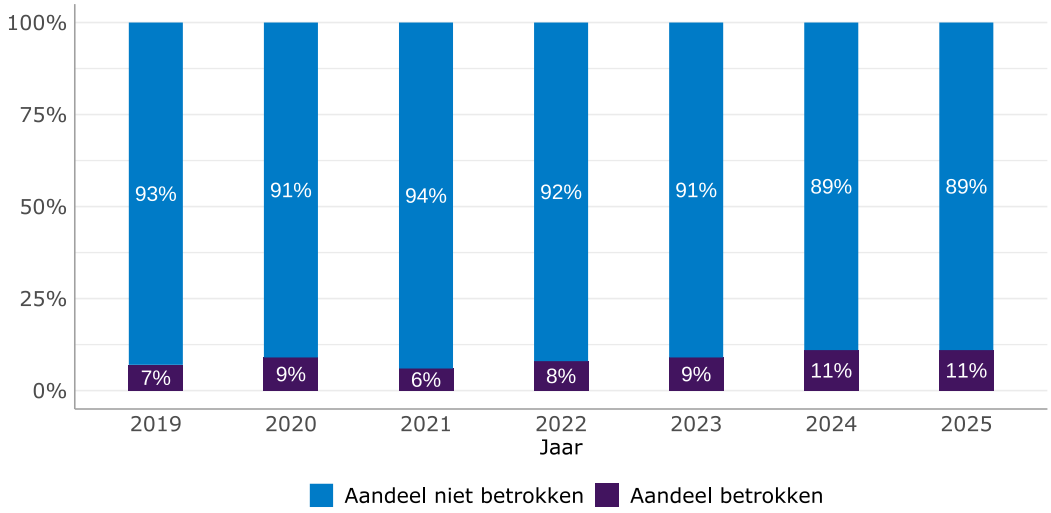
3.4 Personen van wie het COA een incident registreerde

Deze paragraaf gaat over unieke personen die in de rapportageperiode betrokken waren bij fysieke, verbale of non-verbale agressie en geweldsincidenten (tabel 3.1). Het gaat hier niet om personen die als slachtoffer bij deze incidenten betrokken waren (zie ook de methodologische verantwoording in bijlage 2). Dit betreft ook alleen betrokkenen bij incidenten met betrekking tot agressie en geweld, en geen mensen die zelfdestructieve acties hebben uitgevoerd of verbale suïcidedreigingen hebben geuit. Hiervoor is gekozen om gericht te kijken welke unieke betrokkenen vooral overlast veroorzaken die andere bewoners of personeel direct raakt. Zelfdestructieve acties en suïcidedreigingen kunnen ook (emotionele) overlast voor anderen veroorzaken maar de intentie en oorzaak van deze acties is per definitie geheel anders. De

gepresenteerde cijfers betreffen unieke betrokkenen per kalenderjaar; als iemand in meerdere jaren betrokken was bij een incident, komt diegene ook in meerdere jaren terug in de cijfers.

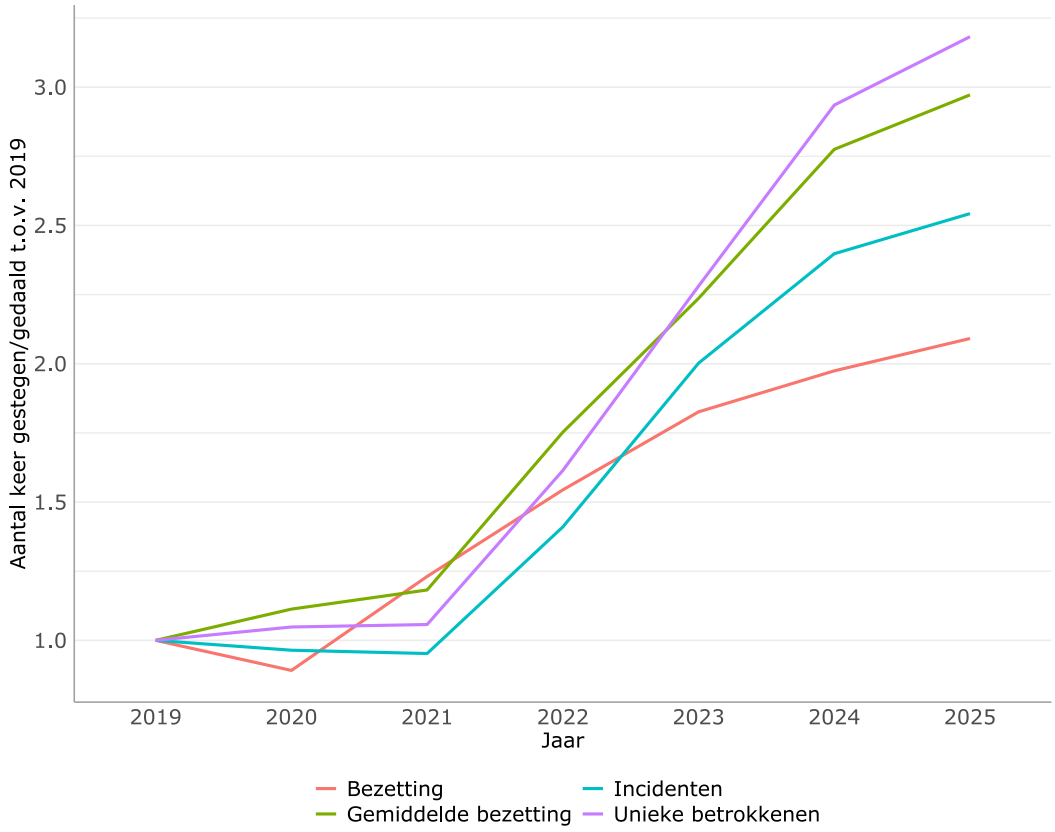
Figuur 3.3 toont het relatieve aandeel unieke betrokkenen uitgesplitst per jaar. Het gaat hierbij om betrokkenen bij een of meerdere agressie- of geweldsincidenten. Het aandeel COA-bewoners dat werd geregistreerd als betrokkene bij ten minste een zo'n incident in 2025 was 11%, gelijk aan het aandeel in 2024. Dit aandeel is gestegen sinds 2021, toen dit nog 6% bedroeg.

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



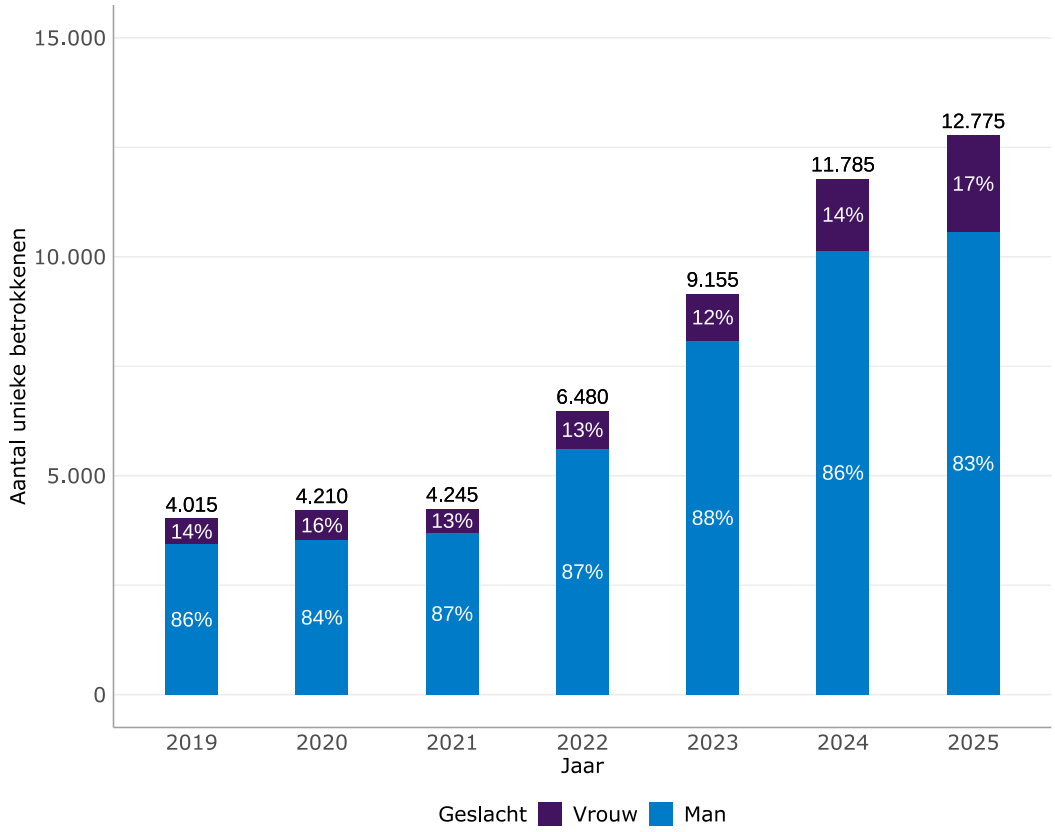
Figuur 3.4 geeft het verloop weer van het aantal unieke betrokkenen per jaar bij deze types incidenten, naast de ontwikkeling in de (gemiddelde) bezetting en het aantal incidenten, waarbij 2019 als referentiepunt wordt genomen. Met 4.015 unieke betrokkenen in 2019 versus 12.775 in 2025 is er een flinke toename in het aantal unieke betrokkenen per jaar sinds het begin van de rapportageperiode (ongeveer 3 keer zo veel). De gemiddelde bezetting werd in die periode ook ongeveer 3 keer zo groot. Ten opzichte van 2024 is het aantal unieke betrokkenen met 8% toegenomen (van 11.785 naar 12.775), terwijl de bezetting (het totaalaantal unieke personen) met 6% steeg (figuur 2.1) en de gemiddelde dagelijkse bezetting met 7% (tabel 2.2).

Figuur 3.4 Ontwikkeling van het aantal unieke betrokkenen, het aantal incidenten en de (gemiddelde) bezetting in de periode 2019-2025



Zoals figuur 3.5 laat zien, zijn de meeste betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten in de hele rapportageperiode mannen. In 2025 bedraagt het aandeel mannen onder de betrokkenen 83%. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (69% in 2025, zie figuur 2.1 in hoofdstuk 2). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de betrokkenen bij incidenten vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 14% van de mannen op een COA-locatie was in 2025 betrokken bij een incident, tegenover 6% van de vrouwen.

Figuur 3.5 Aantal unieke betrokkenen bij incidenten (agressie en geweld tegen personen) per jaar uitgesplitst naar geslacht[a]

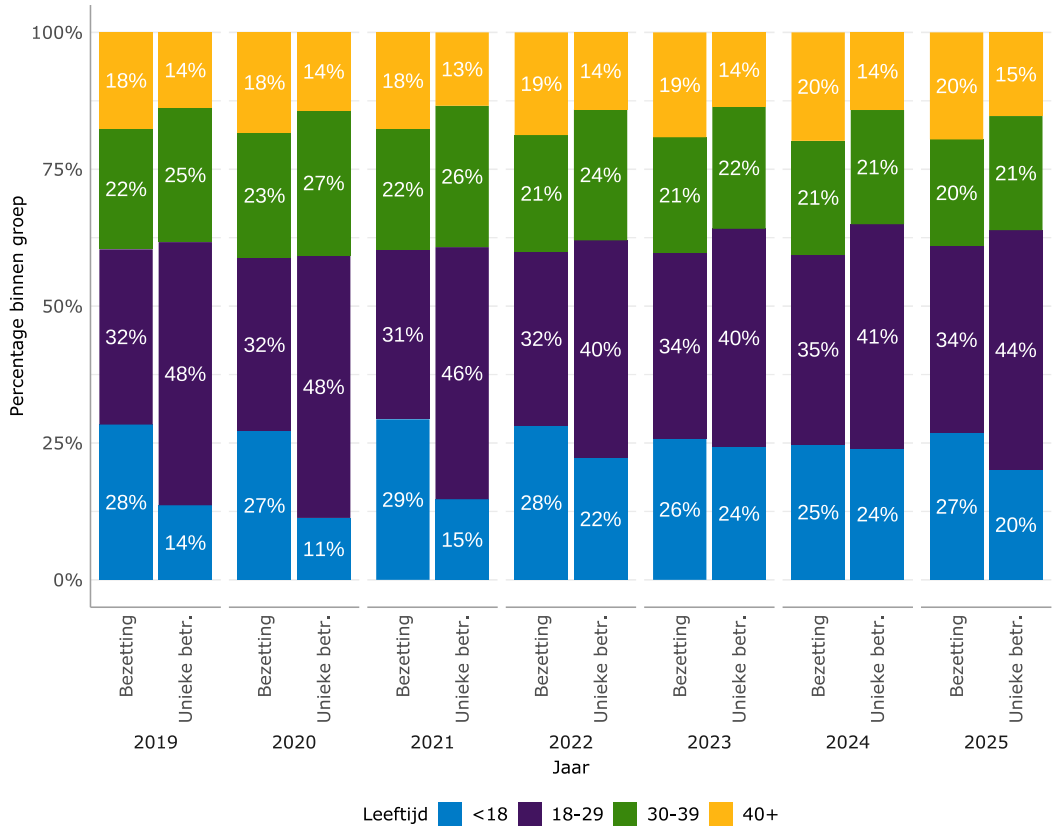


a Het gaat hier om personen die niet als slachtoffer betrokken zijn. Dit betreft ook alleen betrokkenen bij de genoemde types incidenten, en geen mensen die zelfdestructieve acties hebben uitgevoerd of verbale suïcidedreigingen hebben geuit.

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

Ook voor wat betreft leeftijd zien we een duidelijk patroon onder betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten. Figuur 3.6 laat zien dat 44% van de COA-bewoners die bij een incident betrokken zijn tussen de 18 en 29 jaar oud is en dat ongeveer een vijfde jonger is dan 18 in 2025. Deze leeftijdsgroepen, die samen goed zijn voor 61% van de bezetting, vormen met 64% een vergelijkbaar aandeel van de groep unieke betrokkenen in 2025.

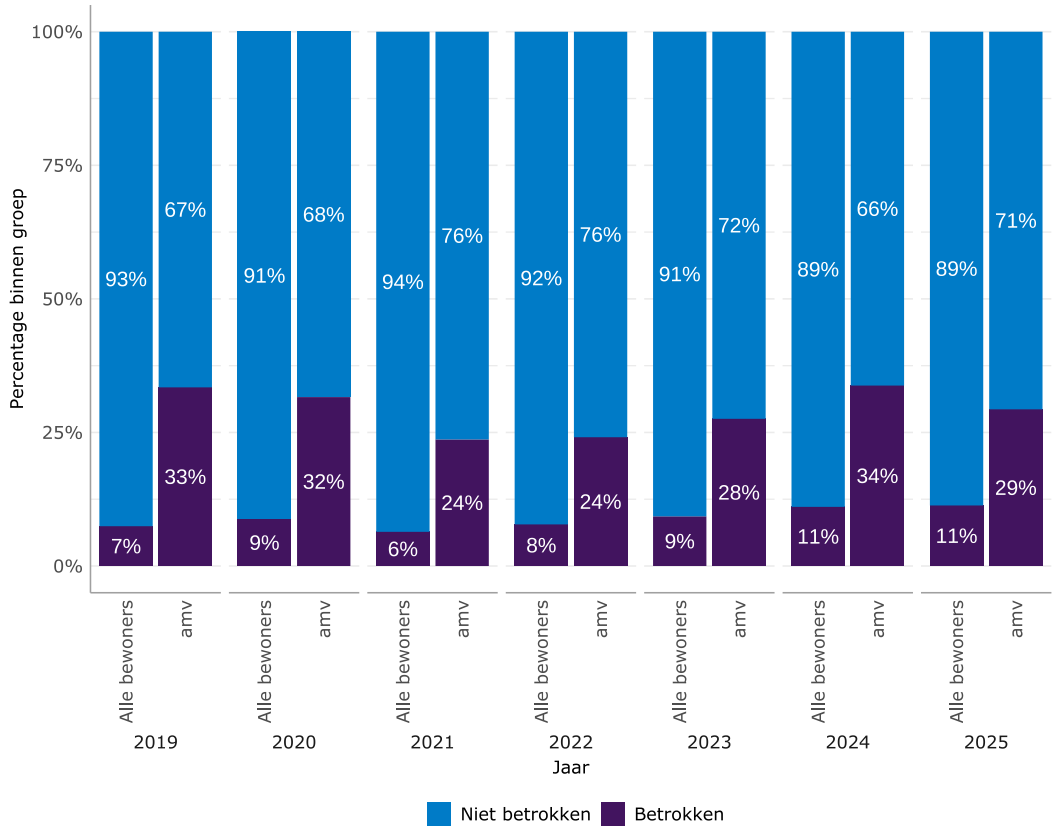
Figuur 3.6 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar



Een op de vijf (20%) unieke betrokkenen bij incidenten zijn alleenstaande minderjarigen.[6] Dit aandeel is wat afgenomen ten opzichte van 2024, toen het nog om 25% ging. Aangezien amv's slechts 8% van de totale groep COA-bewoners uitmaken, kunnen we desalniettemin spreken van een oververtegenwoordiging. Zoals weergegeven in figuur 3.7 was 29% van de amv's in 2025 betrokken bij een agressie- of geweldsincident. Ten opzichte van de totale groep COA-bewoners, waarvan 11% betrokken was bij een agressie- of geweldsincident, ligt het aandeel betrokkenen onder amv's hoger. De reden voor deze oververtegenwoordiging is op basis van deze gegevens niet vast te stellen. Een mogelijke verklaring is dat er meer toezicht is op amv-locaties, waardoor incidenten vaker worden opgemerkt en geregistreerd. Andere mogelijkheden liggen in de achtergrondkenmerken van de groep amv's of in de omstandigheden op de opvanglocatie (zie ook de discussie over verdachtenregistraties onder amv's in sectie 4.2).

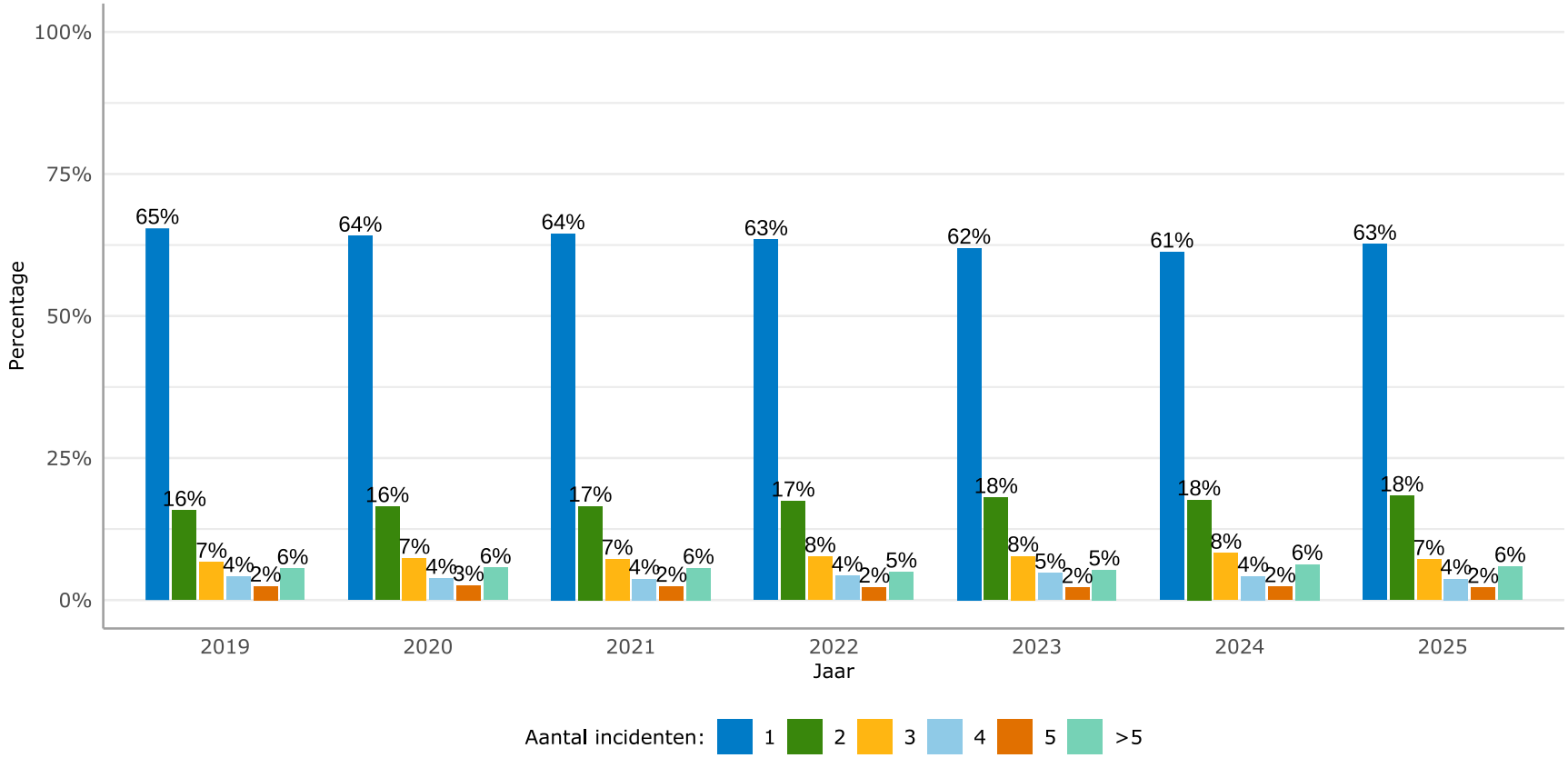
[6] Het is belangrijk om hier op te merken dat mensen als amv worden aangemerkt in de data als zij op enig moment gedurende het jaar een amv-procedure hadden lopen. Dit betekent dat ook als zij gedurende het jaar meerderjarig worden (en dus geen amv meer zijn), zij in figuur 3.7 als amv worden geteld. De leeftijd in figuur 3.6 daarentegen is berekend door het verschil te berekenen tussen het geboortejaar en het referentiejaar. Het is dus mogelijk dat ook betrokkenen die pas later in het jaar 18 worden al bij de volwassenen worden meegerekend. Het is niet mogelijk om op basis van de gegevens in figuur 3.5 en 3.6 uitspraken te doen over het aandeel amv's onder minderjarige betrokkenen omdat de leeftijdscategorieën niet met elkaar te vergelijken zijn.

Figuur 3.7 Het aandeel unieke betrokkenen bij agressie- en geweldsincidenten onder alle COA-bewoners en amv's



Voor elk jaar binnen de rapportageperiode geldt dat grofweg twee derde van de unieke betrokkenen bij slechts één agressie- of geweldsincident betrokken was binnen dat jaar (zie figuur 3.8). Van de unieke betrokkenen was 18% bij twee incidenten betrokken. Daarnaast is er een groep (6%) die bij meer dan vijf van dit soort incidenten betrokken was binnen het kalenderjaar. Overigens ligt het aantal personen dat wordt verdacht van meer dan één incident gedurende zijn/haar gehele verblijf op een COA-locatie hoger, omdat in dit rapport wordt uitgegaan van het aantal unieke personen per kalenderjaar (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2), terwijl eenzelfde persoon ook in meerdere jaren betrokken kan zijn bij een incident.

Figuur 3.8 Verdeling van unieke betrokkenen bij incidenten per jaar op basis van hoe vaak zij geregistreerd zijn als betrokkene bij incidenten binnen hetzelfde jaar



Tabel 3.5 geeft een overzicht van het aandeel unieke betrokkenen per jaar naar nationaliteit. Het cijfer in de voorlaatste kolom geeft aan hoeveel procent van alle 12.775 unieke betrokkenen bij agressie en geweldsincidenten in 2025 tot de gegeven nationaliteit behoort. Het cijfer in de laatste kolom geeft aan hoeveel procent binnen de nationaliteit betrokken was bij een incident. Zoals de tabel laat zien, was in 2025 36% van de unieke betrokkenen Syrisch. Ook waren er veel betrokkenen bij enkele andere nationaliteiten zoals Eritrese (7%), Somalische (6%), Algerijnse en Nigeriaanse (beide 5%).

Zetten we de unieke betrokkenen af tegen de bezetting per nationaliteit, dan verschijnt een ander beeld. Zoals eerder besproken (paragraaf 3.1), vormen Syrische migranten de grootste groep bewoners van COA-locaties en tgo's over de gehele rapportageperiode. Deze oververtegenwoordiging van Syriërs binnen de doelgroep vertaalt zich in het relatief hoge aandeel incidenten met Syrische betrokkenen. Zetten we het aantal betrokken personen echter af tegen de totale groep Syrische bewoners van COA-locaties en tgo's in 2025, dan zien we dat 11% van de Syriërs op COA-locaties en tgo's in 2025 betrokken was bij een incident (zie de laatste kolom van tabel 3.5). Dit is gelijk aan het gemiddelde aandeel betrokkenen in 2025 (11%).

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak betrokken is bij incidenten. Zo is 36% van de Marokkaanse, 33% van de Algerijnse en 23% van de Gambiaanse bewoners betrokken bij tenminste één incident in 2025. Ook onder Egyptische (19%), Nigeriaanse (19%), Soedanese (13%), Sierra Leoonse (13%) en Somalische (13%) bewoners van COA-locaties en tgo's nemen we in 2025 een bovengemiddeld aandeel betrokkenen bij incidenten waar binnen de nationaliteitsgroep. Ook bewoners van wie de nationaliteit (nog) onbekend is komen met 15% bovengemiddeld vaak voor in de incidentenregistraties.

Door kenmerken van nationaliteitsgroepen nader te bekijken, kan ook meer inzicht worden verkregen in de oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten onder de betrokkenen bij incidenten. De eerdergenoemde oververtegenwoordigde nationaliteiten kennen bijzonder hoge aandelen mannen. Zoals weergegeven in figuur 2.1 in hoofdstuk 2, bestaat de doelgroep in 2025 voor 69% uit mannen. Als wij de relevante groepen nader bekijken, zien we dat het aandeel mannen hoger ligt dan gemiddeld. Dit geldt voor 96% van de Algerijnse, 91% van de Gambiaanse en 90% van de Marokkaanse COA-bewoners. Daarnaast zien we dat het percentage jongvolwassenen relatief hoog is onder een aantal van de genoemde nationaliteiten. Waar 34% van de gehele doelgroep in 2025 tussen de 18 en 29 jaar oud is (zie figuur 2.2 in hoofdstuk 2), geldt dit voor 54% van de Algerijnse, 59% van de Gambiaanse en 57% van de Marokkaanse bewoners van COA-locaties en tgo's. Aangezien mannen en jongvolwassenen, zoals eerder besproken, vaker betrokken zijn bij incidenten dan vrouwen en andere leeftijdsgroepen, is de demografische samenstelling van deze nationaliteitsgroepen een mogelijke verklaring voor hun oververtegenwoordiging onder de betrokkenen bij incidenten. In een verdiepende studie is gevonden dat ook het inwilligingspercentage de variatie in het aantal incidenten tussen nationaliteiten deels verklaart (Noyon et al., 2024).

Tabel 3.5 Aantal unieke betrokkenen bij agressie en geweldsincidenten per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke betrokkenen t.o.v. alle betrokkenen en de totale omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2025[a]

Nationaliteit	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025 % totaal	2025 % t.o.v. nationaliteit
Syrische	410	615	820	2.140	3.365	4.640	4.580	36	11
Eritrese	185	150	155	340	630	860	865	7	11
Somalische	55	65	115	315	495	655	745	6	13
Algerijnse	425	375	470	585	900	620	605	5	33
Nigeriaanse	405	475	400	360	355	500	590	5	19
Iraakse	190	170	145	155	195	330	505	4	9
Turkse	40	50	40	85	205	355	465	4	7
Onbekend	35	30	45	80	120	270	445	3	15
Marokkaanse	505	470	520	375	390	310	385	3	36
Jemenitische	55	65	60	260	420	435	350	3	8
Soedanese	55	60	40	55	110	255	260	2	13
Iraanse	245	255	200	185	175	235	255	2	9
Gambiaanse	110	155	130	115	120	190	235	2	23
Egyptische	40	50	45	65	100	135	200	2	19
Sierra Leoonse	40	45	55	35	60	130	160	1	13
Overige	1.215	1.175	1.005	1.335	1.515	1.870	2.135	17	11
Totaal	**4.015**	**4.210**	**4.245**	**6.480**	**9.155**	**11.785**	**12.775**	**100**	

a De vijftien meest voorkomende nationaliteiten op de basis van het aantal incidenten in 2025 worden hier getoond.

4 Misdrijven waarvan COA- en tgo-bewoners worden verdacht

Naast incidenten op de COA-locatie kunnen bewoners ook misdrijven plegen op of buiten de opvanglocatie.[7] De doelgroep van dit hoofdstuk betreft de mensen die in de periode 2019 tot en met 2025 op specifieke types COA-locaties en tgo's verbleven (zie hoofdstuk 2) en die gedurende dit verblijf verdachte zijn geweest van één of meerdere misdrijven. Misdrijven die gepleegd zijn voorafgaand aan of volgend op een verblijf of tussen verschillende verblijven door vallen dus buiten de scope. Hierdoor is het mogelijk een betere vergelijking met de incidenten te maken, die immers ook alleen in beeld komen als iemand op een COA-locatie verblijft. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) is uitgebreid beschreven hoe de doelgroepselectie heeft plaatsgevonden. De Nederlandse strafrechtketen wordt verder toegelicht in bijlage 4.

4.1 Door de politie geregistreerde verdachten

De geregistreerde criminaliteit bestaat uit alle misdrijven die door de politie worden vastgelegd (in een zogenoemd proces-verbaal). Bij een deel van deze misdrijven wordt er een (of meerdere) verdachte(n) gevonden. Naast het aantal geregistreerde misdrijven is ook het aantal registraties van verdachten een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Moolenaar, 2025). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, dan zijn er meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-een relatie tussen misdrijven en verdachtenregistraties. Het totale aantal aan registraties van verdachten is hoger dan het aantal unieke verdachten, omdat een persoon verdachte kan zijn van meer dan één misdrijf. Voor een deel van de misdrijven die te politie registreert, geldt dat de politie geen verdachte vindt. Omdat voor deze onopgeloste misdrijven niet duidelijk is welk aandeel voor de rekening van COA-bewoners komt (we kunnen nou eenmaal niet weten wat de achtergrond is van de betrokkene als er geen verdachte bekend is), is het niet mogelijk om te zeggen welk aandeel van de *geregistreerde criminaliteit* voor rekening komt van asielmigranten. Deze rapportage beperkt zich tot de misdrijven waarbij iemand uit de doelgroep als verdachte is aangemerkt. Door dit af te zetten tegen alle verdachtenregistraties in Nederland, kunnen we wel berekenen welk aandeel COA-bewoners uitmaken van alle geregistreerde verdachten in Nederland.

Misdrijven die worden gepleegd door mensen die zich tijdelijk tussen opvangvormen bevinden (die de COA-opvang hebben verlaten om op een later moment weer terug te keren), vallen buiten de doelgroep. Verdachten van deze misdrijven worden daarom in deze rapportage buiten beschouwing gelaten. In een verdiepend vervolgonderzoek kan specifiek naar deze groep worden gekeken.

Na een afname van het aantal verdachtenregistraties onder COA-bewoners tussen 2023 en 2024, zien we in 2025 een toename van 23% van het aantal verdachten ten opzichte van 2024 (zie tabel 4.1). De politie legde in 2025 7.515 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA- of tgo verbleef, ten opzichte van 6.095 in 2024. Het aantal unieke

[7] Het komt voor dat een incident op locatie (ook) wordt geregistreerd als misdrijf door de politie. In dit geval is er dus overlap tussen de geregistreerde incidenten en misdrijven. Het is op basis van de cijfers niet vast te stellen hoeveel van de geregistreerde incidenten ook als misdrijf zijn geregistreerd door de politie.

personen dat werd opgevangen door het COA nam in die periode toe met 6% en de gemiddelde bezetting met 7%. Het aantal verdachtenregistraties in 2024 lag overigens lager dan een jaar eerder. Ten opzichte van 2023 werden in 2025 8% meer verdachten geregistreerd (met een toename van het aantal unieke bewoners van 15%). Voor de algemene Nederlandse bevolking werden over 2024[8] in totaal ongeveer 247.130 geregistreerde verdachten gerapporteerd (Kessels, 2025). Het aandeel hierin van de COA- en tgo-bewoners (6.095 in 2024) is 2,5%.

Zoals weergegeven in tabel 4.1 gaat het hierbij vooral om vermogensmisdrijven. In 2025 betrof dit 64% van het totaalaantal registraties. Het overgrote deel van de geregistreerde vermogensmisdrijven (90% van de geregistreerde verdachten van vermogensmisdrijven of 57% van het totaal) betreft diefstal/verduistering en inbraak, de grootste subgroep binnen deze categorie is winkeldiefstal (36% van het totaal). De daaropvolgende categorieën zijn geweld (16%) en vernieling/openbare orde/openbaar gezag (15%). Levensmisdrijven vormen ongeveer 1% van het totaalaantal registraties. Hier geldt dat het over de gehele rapportageperiode voornamelijk om pogingen gaat; in 5% van de gevallen gaat het om een voltooid delict. In absolute zin gaat het in 2025 om 7 voltooide levensdelicten, en voor de gehele rapportageperiode in totaal om 20. Bij alle andere categorieën (anders dan levensmisdrijven) gaat het hoofdzakelijk om voltooide delicten.

De toename van het aantal verdachtenregistraties is deels toe te schrijven aan een hoger aantal registraties van vermogensmisdrijven, die zoals vermeld zo'n twee derde van de verdachtenregistraties voor deze groep uitmaken. Ten opzichte van een jaar eerder, werden er in 2025 15% meer vermogensmisdrijven geregistreerd waarbij de verdachte een COA-bewoner was (zie tabel 4.1). Voor verdachtenregistraties van vernielingen en geweldsmisdrijven gaat het om kleinere aantallen, maar ook hier zien we een toename: een stijging van 47% van het aantal verdachten van vernieling ten opzichte van 2024 en een toename van 35% van het aantal verdachten van geweldsmisdrijven.

In 2024 was het aandeel geregistreerde verdachten van vermogensmisdrijven in de algemene Nederlandse bevolking (inclusief COA-bewoners) 33% van alle verdachten (Kessels, 2025). Onder verdachte COA-bewoners was dit in 2024 68%. Het aandeel verdenkingen van vermogensmisdrijven lag in 2024 dus een stuk hoger onder verdachte COA-bewoners dan onder andere verdachten in Nederland.

[8] De cijfers over misdrijven voor 2025 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2024 zoals gepubliceerd in Moolenaar (2025).

Tabel 4.1 Aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar delictcategorie[a]

Delictcategorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1 Vermogensmisdrijven	4.075	3.380	3.070	4.685	5.160	4.140	4.780
1.1 Diefstal/verduistering en inbraak	3.840	3.120	2.845	4.265	4.645	3.720	4.300
1.2 Bedrog	0	0	0	0	0	5	10
1.3 Valsheidsmisdrijven	20	25	25	25	50	45	75
1.4 Heling	205	200	185	385	460	360	375
1.5 Afpersing en afdreiging	5	0	0	0	5	0	5
1.7 Witwassen	5	40	15	15	5	10	10
2 Vernielingen, misdr.openb.orde/gezag	475	460	450	505	705	780	1.150
2.1 Vernieling en beschadiging	220	225	215	200	290	310	480
2.2 Openbare orde misdrijf	175	155	155	200	290	335	455
2.3 Brandstichting/ontploffing	15	15	10	10	15	20	20
2.4 Openbaar gezag misdrijf	70	70	70	100	110	115	195
3 Gewelds- en seksuele misdrijven	560	575	600	685	840	860	1.165
3.1 Mishandeling	275	315	295	355	435	455	650
3.2 Bedreiging en stalking	180	195	200	185	235	225	285
3.3 Seksueel misdrijf	70	30	55	85	100	95	130
3.4 Levensmisdrijf[b]	25	30	45	50	60	80	95
3.5 Vrijheidsbeneming/gijzeling	0	0	0	0	0	5	0
3.6 Mensenhandel	5	0	5	0	0	0	0
3.7 Geweldsmisdrijf (overig)	0	0	0	0	5	0	5
4 Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	80	95	80	110	125	90	150
5 Verkeersmisdrijven	15	25	15	25	35	75	90
6 Drugsmisdrijven	35	35	25	35	60	75	70
7 (Vuur)wapenmisdrijven	15	30	20	40	50	65	105
9 Misdrijven overige wetten	0	5	0	0	5	5	5
Totaal	**5.260**	**4.605**	**4.255**	**6.090**	**6.985**	**6.095**	**7.515**

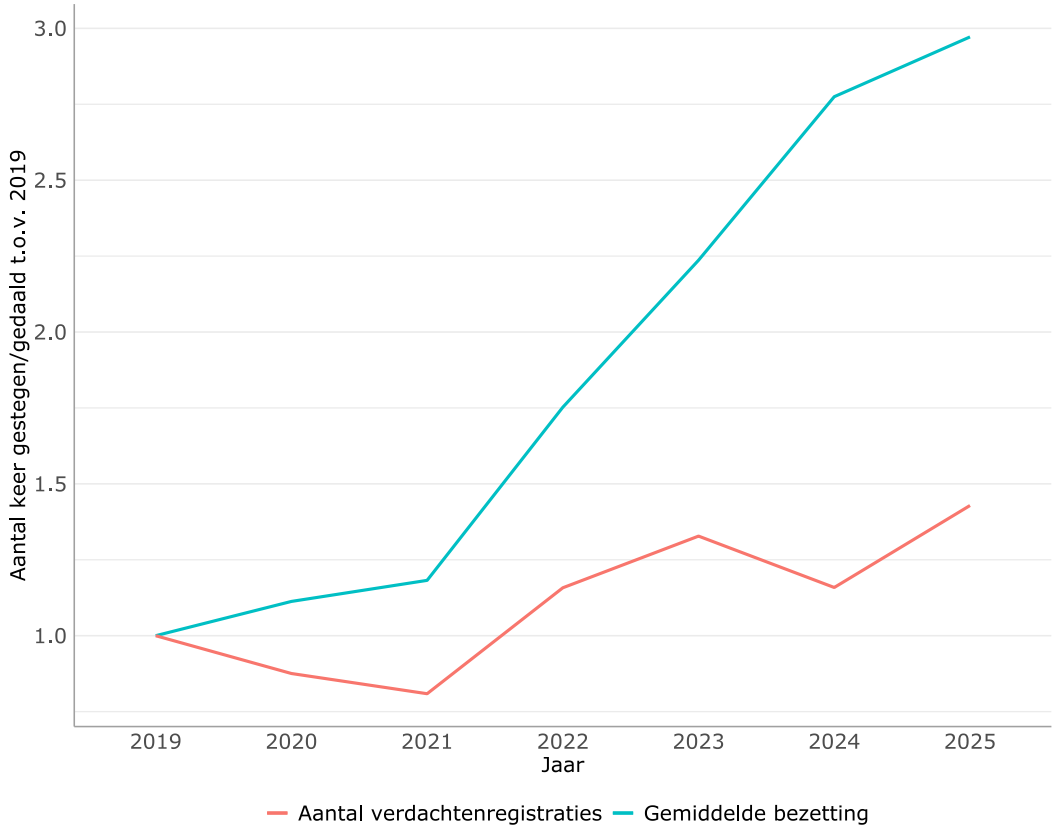
a De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in CBS (2011).

b Voor levensmisdrijven gaat het in 95% van de gevallen om een poging. Zie de eerdere toelichting in de tekst.

We kijken hoe de ontwikkeling van het aantal registraties van verdachten zich verhoudt tot de gemiddelde bezetting (figuur 4.1). Hierbij nemen we 2019 als referentiepunt. De figuur laat zien dat het aantal mensen dat door het COA wordt opgevangen beduidend sneller stijgt dan het aantal verdachtenregistraties. Vergelijken we 2025 met 2019 dan zien we dat het aantal registraties van verdachten toenam met 43% (van 5.260 naar 7.515) terwijl de gemiddelde bezetting ruim drie keer zo groot werd (van 24.235 in 2019 naar 72.020 in 2025). Er is dus geen direct verband tussen het aantal mensen dat door het COA wordt opgevangen en het aantal personen dat

wordt verdacht van een misdrijf. In 2025 nam de gemiddelde bezetting in de COA-locaties toe met 7% ten opzichte van 2024. Het aantal registraties van verdachten nam voor deze periode toe met 23% (van 6.095 in 2024 naar 7.515 in 2025). Voor de jaren 2020 en 2021 is een afname van het aantal registraties van verdachten te zien, mogelijk gerelateerd aan COVID-19.

Figuur 4.1 Ontwikkeling van de gemiddelde bezetting en het aantal verdachtenregistraties per jaar



Tabel 4.2 geeft het aantal registraties van verdachten per jaar weer naar type locatie. In lijn met het feit dat de categorie 'standaard asielopvang' de grootste bezetting kent (zie ook hoofdstuk 2), woont ook het hoogste aantal verdachten op deze locaties. Het relatieve aandeel voor deze categorie neemt wel af. Waar dit in 2024 nog op 74% lag (en in 2023 op 87%) verbleef in 2025 69% van de COA-bewoners die verdacht werden van een misdrijf op een locatie in de categorie 'standaard asielopvang'. Bekijken we deze categorie meer in detail, dan zien we dat het grootste deel van de registraties van verdachten betrekking heeft op bewoners van een azc (30% van het totaalaantal registraties van verdachten in 2024 en 43% binnen de categorie standaard asielopvang). Dit is ook het type opvang met de hoogste gemiddelde bezetting in dat jaar.

In 2025 ging het in 29% van de registraties van verdachten om bewoners van amv-locaties, terwijl slechts 6% van de gemiddelde bezetting in dat jaar voor rekening van deze opvangvorm kwam. In 2024 ging dat om respectievelijk 24% en 6%. Zoals uitgebreider beschreven in sectie 4.2, worden amv's relatief vaker verdacht van

misdrijven dan de totale groep COA-bewoners. Ook bewoners van locaties met verhoogd toezicht (ebtl en htl) worden relatief vaak als verdachte geregistreerd, hoewel de gemiddelde bezetting op deze locaties in het niet valt bij die van de standaard asielopvang. Mogelijk heeft dit te maken met de problematiek van de personen die hier verblijven. Zoals toegelicht in bijlage 3, worden alleen bewoners die (sterk) overlastgevend gedrag vertonen op een ebtl/htl gehuisvest. In absolute zin gaat het om kleine aantallen.

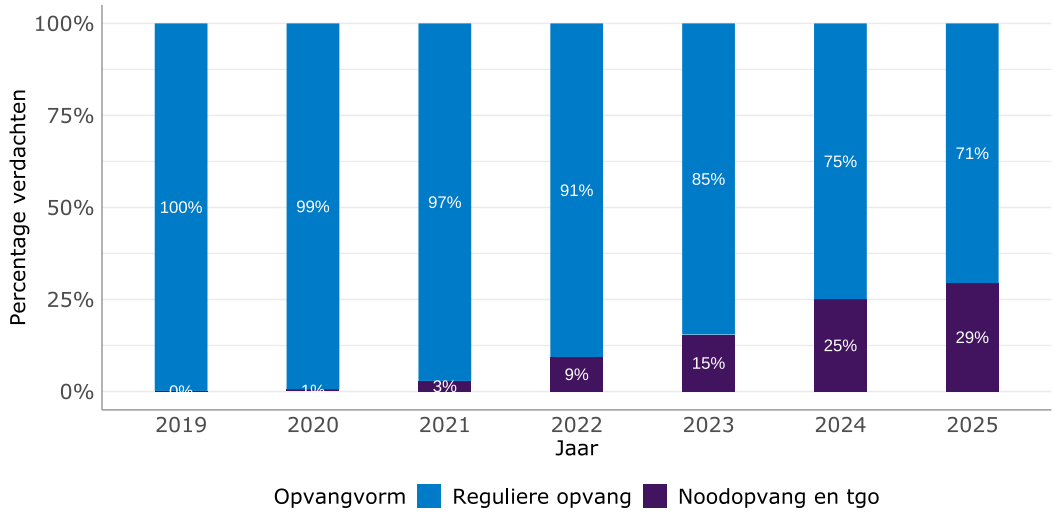
Tabel 4.2 Aantal registraties van verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar opvangvorm van de verdachte ten tijde van het misdrijf

Opvangvorm	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Amv	1.065	985	635	625	805	1.465	2.185
Standaard asielopvang	3.940	3.505	3.520	5.320	6.060	4.505	5.190
Handhaving en toezicht	200	50	65	60	35	35	35
In afwachting van uitzetting	30	25	15	65	70	80	95
In afwachting van uitzetting gezin	20	25	10	20	10	10	10
Overig	0	20	10	0	5	0	0
Totaal	**5.260**	**4.605**	**4.255**	**6.090**	**6.985**	**6.095**	**7.515**

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

Zoals in hoofdstuk 2 wordt beschreven, is vanaf 2023 het aantal mensen in de noodopvang en tgo's gestegen (naar 49% van de gemiddelde bezetting in 2025). Ook het aandeel verdachten dat woonachtig was op een noodopvanglocatie of tgo nam toe in de afgelopen jaren (zoals weergegeven in figuur 4.2). In 2025 hadden 2.215 verdachtenregistraties betrekking op een persoon die op een noodopvanglocatie of tgo verbleef. Dat was 29% van het totaalaantal verdachtenregistraties onder COA-bewoners. De noodopvanglocaties en tgo's zijn meegeteld in de aantallen in tabel 4.2.

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



De politie kan registraties van verdachten op verschillende wijzen afhandelen, zie tabel 4.3. Verreweg het grootste deel van de registraties wordt ingezonden naar het OM, in 2025 was dit 82%. In 2020 lag dit aandeel nog op 95%. Een klein gedeelte wordt door de politie ingestuurd naar HALT of door middel van een politiestrafbeschikking afgedaan (3% in 2025). Andere afhandelingen zijn samengenomen in de categorie 'Overig'. In de methodologische verantwoording (bijlage 2) staat beschreven wat onder deze categorie valt. Het aandeel verdachtenregistraties dat op een overige manier werd afgehandeld is sterk toegenomen gedurende de rapportageperiode. Deze veranderingen kunnen niet verklaard worden op basis van de hier gepresenteerde gegevens.

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

Type afhandeling	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Inzenden OM	4.905	4.395	3.970	5.460	6.105	5.040	6.170
Inzenden HALT / Politiestrafbeschikking	50	40	40	80	120	175	225
Overig	305	170	240	550	760	880	1.120
Totaal	**5.260**	**4.605**	**4.255**	**6.090**	**6.985**	**6.095**	**7.515**

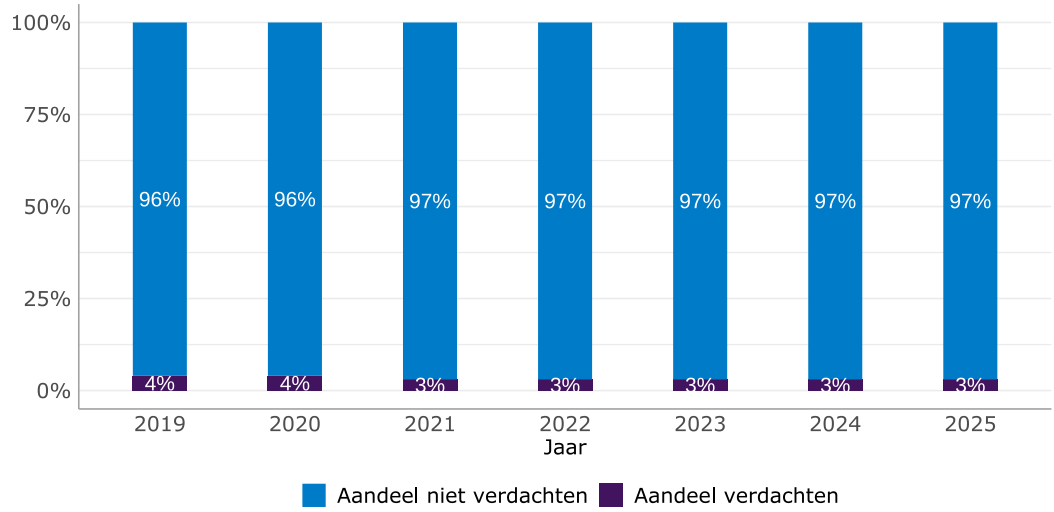
a De afdoeningen die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in de methodologische verantwoording (bijlage 2).

4.2 COA-bewoners die de politie als verdachte registreerde

Een klein deel van de COA-bewoners is verdachte van een misdrijf (figuur 4.3). Het aandeel verdachten onder de bewoners is redelijk constant door de jaren heen. In 2025 was het aandeel COA-bewoners dat verdacht werd van een misdrijf 3%, gelijk met eerdere jaren. Alleen in 2019 en 2020 lag het aandeel verdachten onder de COA-bewoners met 4% wat hoger. Bij de circa 41.000 registraties van verdachten voor de gehele rapportageperiode zijn in totaal ongeveer 15.415 unieke verdachten

geregistreerd. Ten opzichte van de circa 285.500 unieke personen die in de rapportageperiode op een COA-locatie woonden gaat dat om 5%. Dit getal wijkt af van de gerapporteerde aandelen betrokkenen per jaar omdat het mogelijk is dat personen die in meerdere kalenderjaren in een COA-opvang verblijven in het ene jaar verdacht worden van een misdrijf maar in het andere niet. In 2024[9] waren er onder de algemene Nederlandse bevolking ongeveer 140.610 unieke verdachten (Kessels, 2025). Daarvan was 2% (2.975) een COA-bewoner.

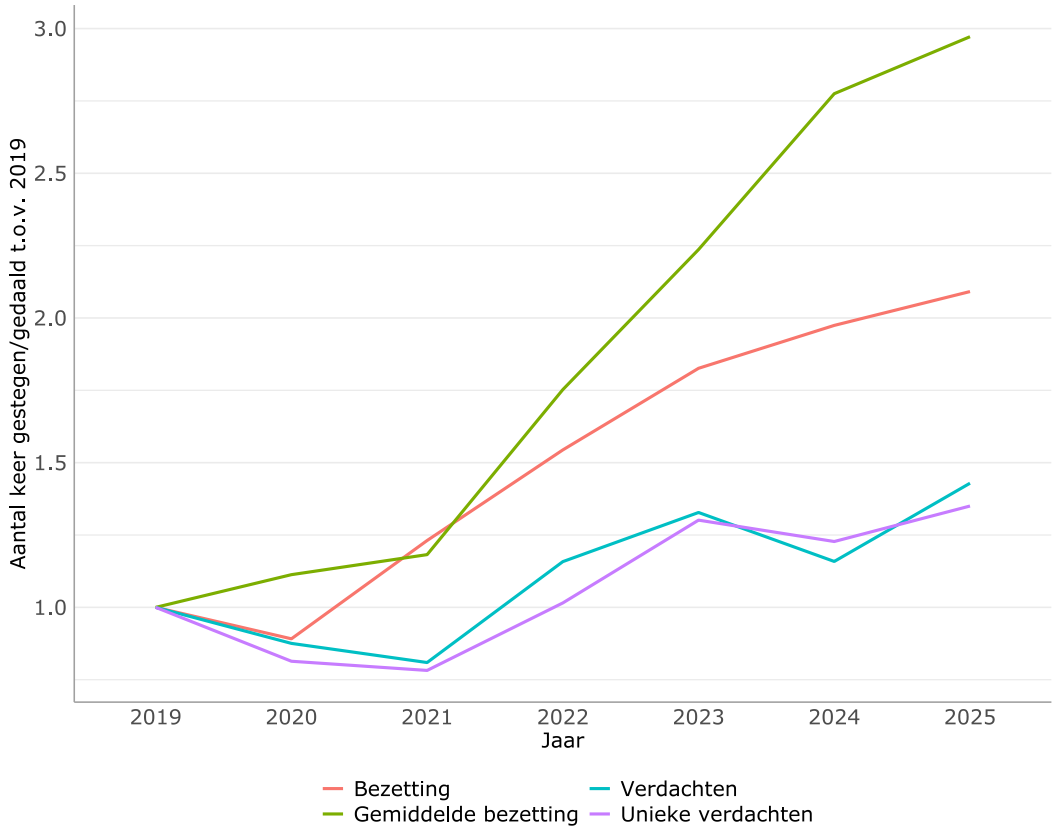
Figuur 4.3 Aandeel unieke verdachten van misdrijven per jaar



Figuur 4.4 geeft het verloop weer van het aantal unieke verdachten per jaar, naast de ontwikkeling in de (gemiddelde) bezetting en het aantal verdachtenregistraties, waarbij 2019 als referentiepunt wordt genomen. Het aantal unieke verdachten in 2025 is ten opzichte van 2019 met 35% toegenomen, terwijl de bezetting in die periode toenam met 109% en de gemiddelde bezetting ongeveer drie keer zo groot werd. Ten opzichte van 2024 is het aantal unieke verdachten in 2024 met 10% toegenomen terwijl de bezetting toenam met 6% en de gemiddelde bezetting toenam met 7%. Er is dus geen direct verband tussen het aantal (unieke) personen dat wordt opgevangen en het aantal verdachte COA-bewoners.

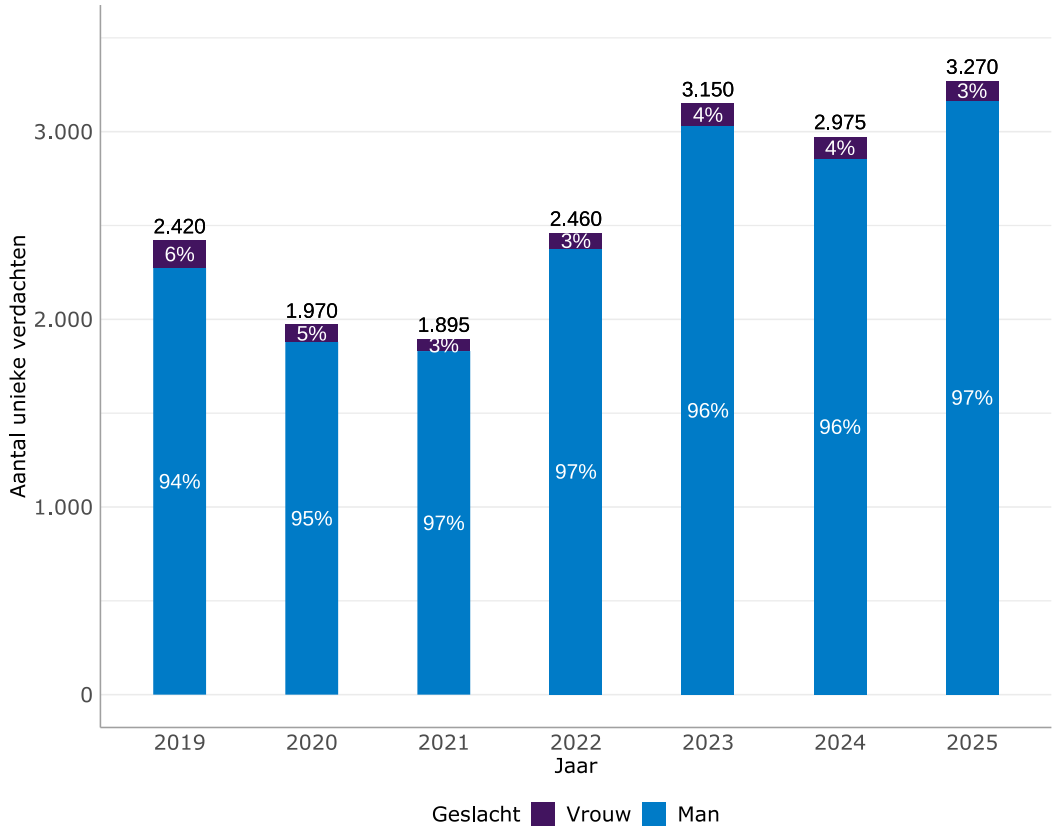
[9] De cijfers over misdrijven voor 2025 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2024 zoals gepubliceerd in Kessels (2025).

Figuur 4.4 Ontwikkeling van het aantal unieke verdachten, het aantal verdachtenregistraties en de (gemiddelde) bezetting in de periode 2019-2025



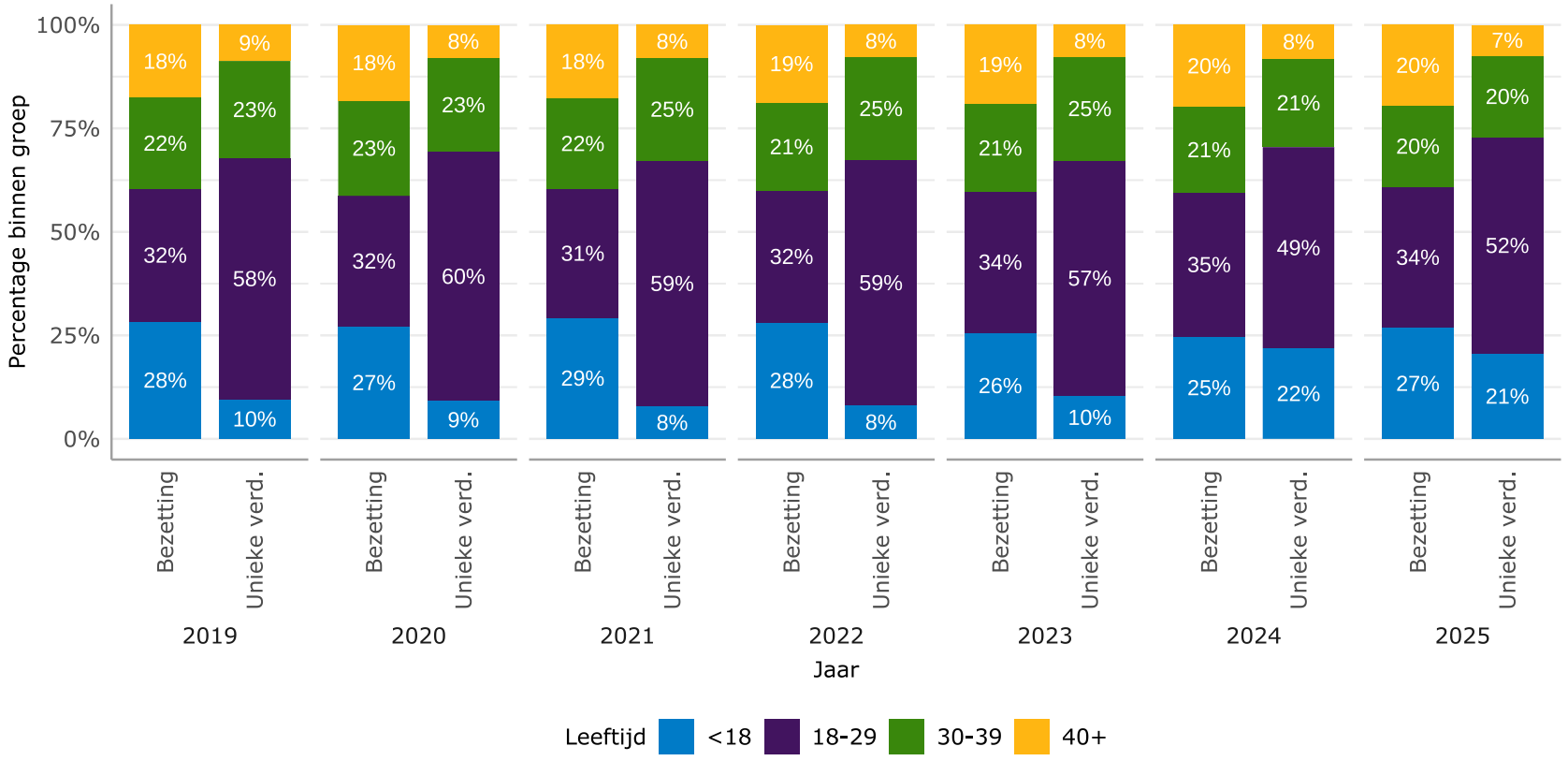
Figuur 4.5 geeft het verloop weer van het aantal unieke verdachten per jaar uitgesplitst naar geslacht. Zoals de figuur laat zien, is de overgrote meerderheid van de verdachten van een misdrijf een man. Ook dit is een constante bevinding over de tijd. In 2025 lag het aandeel mannen onder de verdachte COA-bewoners op 97% en vrouwen op 3%. In 2019 lag het aandeel vrouwen nog op 6%. Met name de laatste jaren is het aandeel vrouwen afgenomen. Overigens zijn mannen ook oververtegenwoordigd onder de doelgroep (zie hoofdstuk 2). Toch lijkt het erop dat mannen niet alleen oververtegenwoordigd zijn onder de verdachten van misdrijven vanwege het grote aantal mannen in de doelgroep: 4,1% van de mannen op een COA-locatie was in 2025 verdachte van een misdrijf, tegenover 0,3% van de vrouwen. In de algemene Nederlandse bevolking was in 2024 83% van de unieke verdachten een man (Kessels, 2025), terwijl de verhouding tussen mannen en vrouwen in de totale bevolking vrijwel in evenwicht is. Ook in deze groep zijn mannelijke verdachten dus oververtegenwoordigd.

Figuur 4.5 Aantal unieke verdachten van misdrijven per jaar uitgesplitst naar geslacht



Ongeveer de helft (52%) van de COA- en tgo-bewoners die verdacht werden van een misdrijf in 2025, is tussen de 18 en 29 jaar oud, een op de vijf (20%) is tussen de 30 en 39 jaar oud en een vergelijkbaar aandeel (21%) is minderjarig (zowel amv als niet-amv) (zie figuur 4.6). Het aandeel minderjarigen ligt beduidend hoger dan in eerdere jaren; zo was dit in 2023 nog 10%. Ook ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking is het aandeel minderjarige verdachten onder COA-bewoners hoog. In de algemene Nederlandse bevolking lag dit in 2024 op 11% (Kessels, 2025), onder COA-bewoners ging het dat jaar om 22% – het is belangrijk om op te merken dat in deze vergelijking niet is gecorrigeerd voor verschillen in de samenstelling van de groepen met betrekking tot geslacht en leeftijd. Kijken we naar het aandeel COA-bewoners binnen een leeftijdsgroep, dan zien we dat 4% van de jongvolwassen (18-29 jaar) bewoners van COA-locaties en tgo's verdachte was van een misdrijf in 2025, terwijl dit voor 2% van de jongste (18-) en 1% van de oudste (40+) bewoners gold.

Figuur 4.6 Leeftijdsverdeling van personen in de doelgroep (bezetting) per jaar en van unieke verdachten van misdrijven per jaar

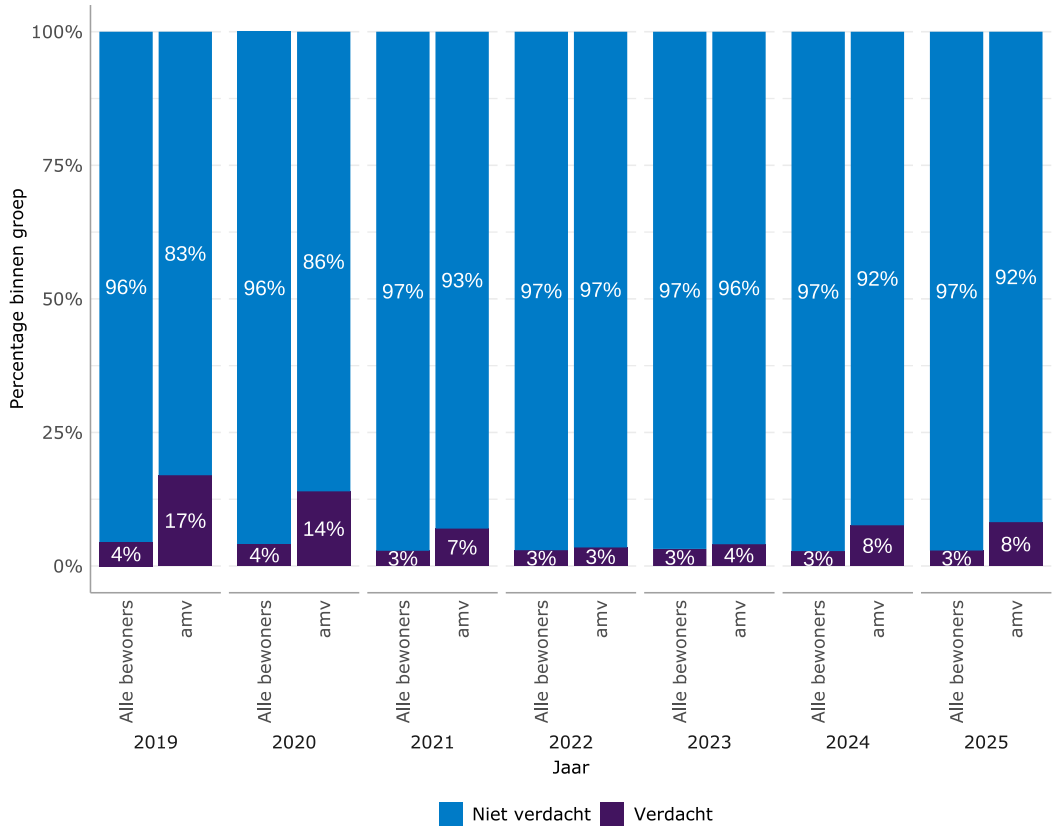


In lijn met de toename van het aandeel minderjarigen onder verdachten van misdrijven zien we dat ook het aandeel amv's onder de betrokkenen sterk is toegenomen ten opzichte van 2023. Waar amv's in 2023 nog 10% uitmaakten van alle unieke verdachten, was dit in 2024 23% en in 2025 22%.[10] Dit is een aanzienlijke stijging, zeker gezien de relatief kleine groep amv's onder COA-bewoners (8%).

Zoals weergegeven in figuur 4.7 werd 8% van alle amv's die in 2025 werden opgevangen dat jaar verdacht van een misdrijf. Net als bij de totale groep COA-bewoners ging hierbij met name om verdenkingen van vermogensmisdrijven (67%). Ten opzichte van de totale groep COA-bewoners, waarvan zoals hierboven uiteengezet 3% werd verdacht van een misdrijf in 2025, ligt het aandeel verdachten onder amv's hoger. De reden voor deze oververtegenwoordiging is op basis van deze gegevens niet vast te stellen. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit toe te schrijven is aan een hogere mate van toezicht op opvanglocaties, omdat verdachtenregistraties worden vastgelegd door de politie in plaats van het COA (zoals wel het geval is bij incidenten). Het is mogelijk dat de samenstelling van de groep amv's met betrekking tot geslacht, leeftijd en kans op een asielvergunning verband houdt met de oververtegenwoordiging van deze groep onder verdachte COA-bewoners. Eerder onderzoek wijst uit dat mannen, jongeren en bewoners met een lage kans op een verblijfsvergunning vaker terugkomen in de incidenten- en verdachtenregistraties (e.g. Noyon et al., 2024). Onder amv's is het aandeel mannelijke bewoners relatief hoog (e.g. CBS, 2026a). Ook is het mogelijk dat er sprake is van een oververtegenwoordiging van nationaliteiten met een lage kans op een verblijfsvergunning, aangezien jongeren van wie de asielaanvraag wordt ingewilligd niet door het COA opgevangen worden, terwijl dat wel geldt voor veel minderjarigen van wie de vergunning is afgewezen (zie ook bijlage 3). Deze patronen gelden echter al langer voor amv's, terwijl het aandeel verdachten onder deze groep in eerdere jaren lager lag (zie figuur 4.7). Het is mogelijk dat er andere (niet-observeerbare) factoren zijn die meespelen in het gedrag van amv's of dat de stijging van het aandeel te wijten is aan bijvoorbeeld de inzet van de politie, de asielprocedure (i.e. oplopende wachttijden en/of het beslismoratorium voor asielaanvragen van Syriërs) of veranderende omstandigheden op de opvanglocatie. Over dit laatste hebben zowel de Kinderombudsman (2024) als de Inspectie Justitie en Veiligheid (2024) eerder hun zorgen geuit. Overigens lag het aandeel verdachten onder amv's in eerdere jaren hoger, met een maximum van 17% in 2019.

[10] Zoals het geval was bij incidenten (zie sectie 3.4) geldt ook hier dat een persoon in de data als amv wordt aangemerkt als hij of zij ten minste een deel van het jaar in een amv-procedure zat. De leeftijdsindeling voor unieke verdachten is gemaakt op basis van de leeftijd op de pleegdatum van het (eerste) misdrijf. Dit betekent dat mensen die volwassen zijn geworden in de loop van het jaar gedurende het hele jaar als amv worden geteld, ook als zij volgens figuur 4.6 als meerderjarige gelden. Het is niet mogelijk om op basis van de gegevens in figuur 4.6 en 4.7 uitspraken te doen over het aandeel amv's onder minderjarige verdachten omdat de leeftijdscategorieën niet met elkaar te vergelijken zijn.

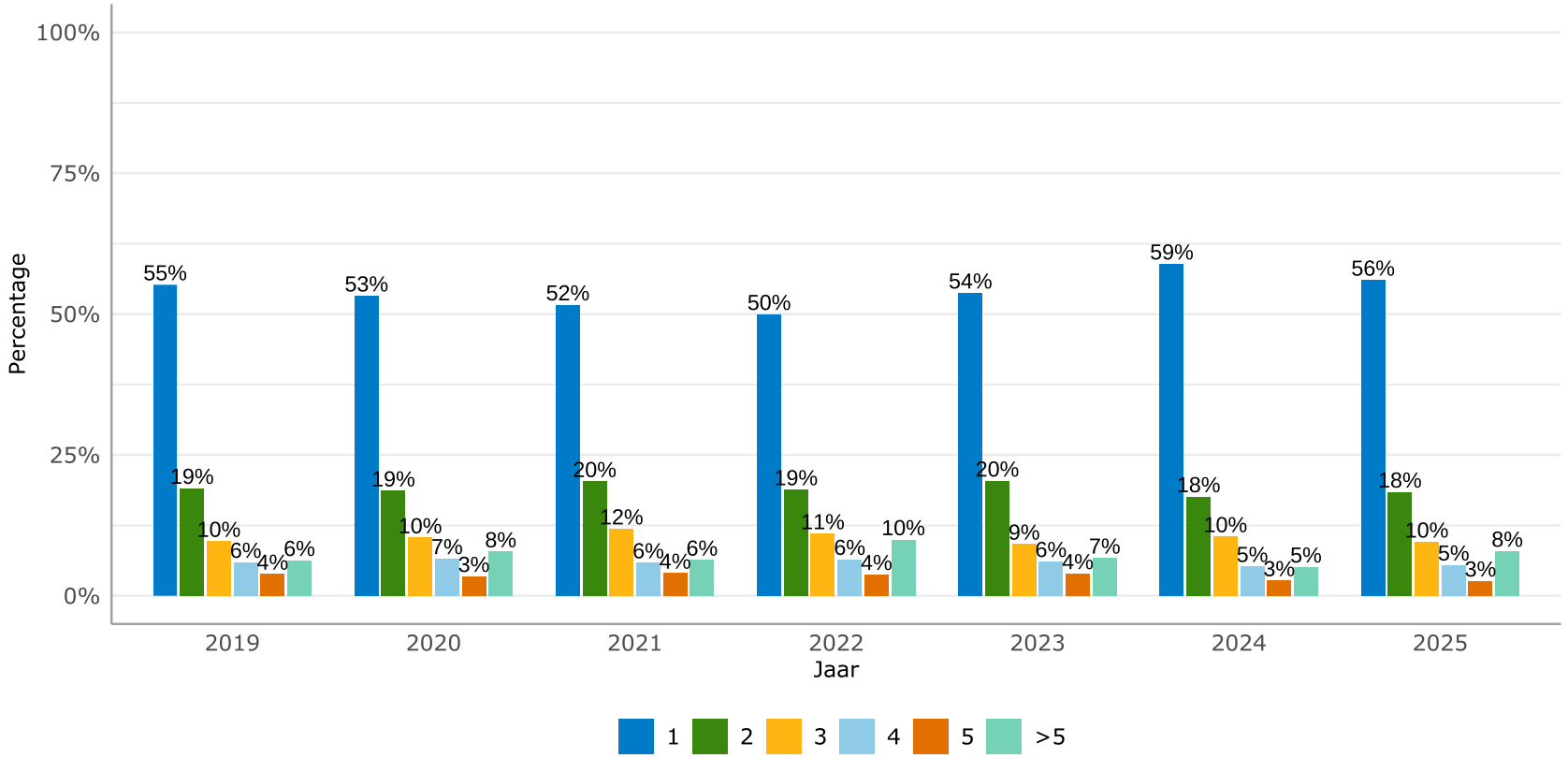
Figuur 4.7 Aandeel verdachten onder totale groep COA-bewoners en onder amv's



Figuur 4.8 geeft het aantal verdachtenregistraties per unieke verdachten binnen eenzelfde kalenderjaar weer. Iets meer dan de helft (56%) van de verdachte COA-bewoners werd in 2025 verdacht van een enkel misdrijf; de overige verdachten werden van twee of meer misdrijven verdacht. Het aandeel van de verdachte COA-bewoners dat binnen een kalenderjaar verdacht werd van één misdrijf ligt in de rapportageperiode tussen de 50% (in 2022) en 59% (in 2024). Na een lichte daling tussen 2022 en 2024 lijkt het aantal verdachten van meer dan vijf misdrijven weer toe te nemen, tot 8% in 2025.[11]

[11] Overigens ligt het aantal personen dat wordt verdacht van meer dan één misdrijf gedurende zijn/haar gehele verblijf op een COA-locatie hoger, omdat in dit rapport wordt uitgegaan van het aantal unieke personen per kalenderjaar (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2), terwijl eenzelfde persoon ook in meerdere jaren verdachte kan zijn van een misdrijf.

Figuur 4.8 Verdeling van unieke verdachten van misdrijven per jaar op basis van hoe vaak zij geregistreerd zijn als verdachte van een misdrijf binnen hetzelfde jaar



Tabel 4.4 geeft een overzicht van het aandeel unieke verdachten per jaar naar nationaliteit. Het cijfer in de voorlaatste kolom geeft aan hoeveel procent van alle 3.270 verdachten in 2025 tot de gegeven nationaliteit behoort. Het cijfer in de laatste kolom geeft aan hoeveel procent binnen de nationaliteit verdachte is van een misdrijf. Zoals de tabel laat zien, waren de grootste groepen verdachten in 2025

Syrische, Algerijnse en Marokkaanse verdachten die respectievelijk 30%, 19% en 10% van alle verdachte COA-bewoners in dat jaar uitmaakten. Iraakse, Jemenitische, Nigeriaanse, Soedanese en Somalische bewoners van COA-locaties en tgo's (die nog wel in de top 15 van de bezetting staan, zie tabel 2.1) waren met aandelen van 2% of minder zeer beperkt als verdachte betrokken bij misdrijven.

Zetten we de unieke verdachten af tegen de bezetting per nationaliteit, dan verschijnt een ander beeld. Zoals eerder besproken (zie paragraaf 3.1), vormen Syrische migranten de grootste groep bewoners van COA-locaties en tgo's over de gehele rapportageperiode. Deze oververtegenwoordiging van Syriërs binnen de doelgroep vertaalt zich in het relatief hoge aandeel misdrijven met Syrische verdachten. Zetten we het aantal verdachten echter af tegen de totale groep Syrische bewoners van COA-locaties en tgo's, dan zien we dat 2% van de Syriërs op COA-locaties en tgo's in 2025 verdachte was van een misdrijf (zie de laatste kolom van tabel 4.4).

Tabel 4.4 Aantal unieke verdachten van een misdrijf per jaar uitgesplitst naar nationaliteit, en percentage unieke verdachten van een misdrijf t.o.v. de omvang van de nationaliteit in de doelgroep in 2025

Nationaliteit	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025 % totaal	2025 % t.o.v. nationaliteit
Syrische	65	90	80	210	385	835	970	30	2
Algerijnse	635	530	620	930	1.210	695	620	19	33
Marokkaanse	570	465	455	420	405	280	330	10	31
Eritrese	45	35	20	40	80	120	135	4	2
Onbekend	15	15	15	25	25	60	115	4	4
Tunesische	135	110	155	150	200	105	110	3	25
Turkse	5	15	5	15	40	60	95	3	2
Libische	155	105	55	70	75	70	85	3	12
Georgische	95	50	15	15	20	30	75	2	22
Nigeriaanse	55	70	70	75	65	70	75	2	2
Somalische	15	20	20	35	45	60	55	2	1
Iraakse	60	35	40	40	35	45	50	2	1
Jemenitische	10	10	5	30	45	55	50	2	1
Egyptische	10	15	10	15	30	25	40	1	4
Soedanese	15	15	10	15	25	45	40	1	2
Overige nationaliteiten	540	390	320	375	465	425	425	13	
Totaal	**2.420**	**1.970**	**1.895**	**2.460**	**3.150**	**2.975**	**3.270**	**100**	

Omgekeerd laat deze benadering zien dat een aantal kleinere nationaliteitsgroepen juist relatief vaak als verdachte betrokken is bij misdrijven. Zo was in 2025 33% van de Algerijnse, 31% van de Marokkaanse en 25% van de Tunesische bewoners verdachte van tenminste een misdrijf. Ook onder Georgische (22%) en Libische (12%) bewoners van COA-locaties en tgo's zien we een relatief hoog aandeel verdachten van misdrijven binnen de nationaliteitsgroep, hoewel het hierbij (zoals ook het geval is voor Tunesische bewoners) gaat om kleinere groepen die niet binnen de top 15 van meest voorkomende nationaliteiten vallen (zie tabel 2.1).

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

4.3 Door het OM afgehandelde misdrijfzaken

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

De registraties van verdachten die in de periode 2019 tot en met 2025 volgens de politie werden ingezonden naar het OM (zie tabel 4.3) konden worden gekoppeld aan in totaal circa 19.000 misdrijfzaken met een afdoening door het OM in de periode 2021-2025. Sommige registraties van verdachten die volgens de politie zijn ingestuurd naar het OM konden niet worden gekoppeld (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving).

We hanteren voor het bepalen van de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter de terugkijkmethode (zie de methodologische verantwoording in bijlage 2). Deze methode sluit aan bij de gebruikelijke manier van rapporteren over de strafrechtketen zoals in de publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving (Moolenaar, 2025) en maakt vergelijking daarmee mogelijk. In de terugkijkmethode wordt gekeken naar het jaar van de beslissing door het OM of de rechter in een zaak, ongeacht of dit misdrijf in hetzelfde of een eerder jaar is gepleegd.

In 2025 heeft het OM 4.145 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef, 18% meer dan in 2024 (zie tabel 4.5). Het aantal personen dat op COA-locaties en tgo's woont, is met 6% gestegen in 2025 ten opzichte van het jaar ervoor (zie hoofdstuk 2). Het aantal door het OM

afgedane zaken schommelt over de jaren. In 2021 werden 2.905 zaken afgedaan. Ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat in 2021 (en 2020) relatief weinig zaken werden afgedaan, waarschijnlijk vanwege de COVID-19 maatregelen (Moolenaar, 2025). Na een stijging in 2022 en 2023 en een daling in 2024 (waarschijnlijk gerelateerd aan het lagere aantal verdachtenregistraties in dat jaar) is het aantal afgehandelde zaken in 2025 weer toegenomen, ondanks de IT-inbreuk bij het OM (zie ook paragraaf 1.4).

Tabel 4.5 laat zien dat het OM in 59% van de zaken in 2025 de beslissing heeft genomen om te dagvaarden, in 8% wordt er voor een strafbeschikking of transactie gekozen, en in een derde van de zaken wordt er voorwaardelijk of onvoorwaardelijk geseponeerd (33%). Ten opzichte van een jaar eerder zijn er relatief minder dagvaardingen en beduidend meer strafbeschikkingen: in 2024 ging het om respectievelijk 65% en 3%. Als we kijken naar alle circa 209.000 afdoeningen van het OM in 2024 (Netten, 2025), dan zien we dat er in de algemene bevolking minder vaak wordt gedagvaard (42% vs. 65% onder COA-bewoners dat jaar) en er vaker sprake is van een strafbeschikking of transactie (25% vs. 3% onder COA-bewoners) terwijl het aandeel sepots vergelijkbaar is (33% vs. 32% onder COA-bewoners). Mogelijk hebben deze verschillen te maken met het type misdrijf dat gepleegd is. We zagen al dat COA-bewoners naar verhouding vaker verdachte zijn van vermogensmisdrijven. Mogelijk speelt ook een rol hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking of transactie (in beide gevallen doorgaans een boete of taakstraf) door het OM wordt geacht. Verder onderzoek zou hier nader op kunnen inzoomen.

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

Type afdoening	2021	2022	2023	2024	2025
Dagvaarding	2.080	2.750	3.295	2.275	2.465
Sepot	760	1.055	1.100	1.135	1.370
Strafbeschikking/transactie	65	60	50	110	315
Overig	0	0	0	0	0
Totaal	**2.905**	**3.865**	**4.445**	**3.525**	**4.145**

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

Als we kijken naar de types misdrijfzaken die zijn afgedaan door het OM in 2025 (tabel 4.6) dan komt de indeling grofweg overeen met de registraties van verdachten (zie tabel 4.1). Verreweg de grootste groep in 2025 betreft vermogensmisdrijven (65%), waarbij de categorie diefstal/verduistering en inbraak 60% van het totale aantal afgehandelde misdrijfzaken betreft. De grootste categorieën daarna zijn gewelds- en seksuele misdrijven (18%, waarbij mishandeling 11% van het totaal inneemt), en vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag (14%). Het aandeel vermogensmisdrijven fluctueert in de rapportageperiode tussen de 65% en 79%. Het aandeel gewelds- en seksuele misdrijven is toegenomen van 11% in 2022 naar 18% in 2025, waarbij het aandeel seksuele misdrijven 2% van het totale aantal afgehandelde zaken is in 2025. Het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag is sinds 2022 toegenomen van 8% naar 14%.

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

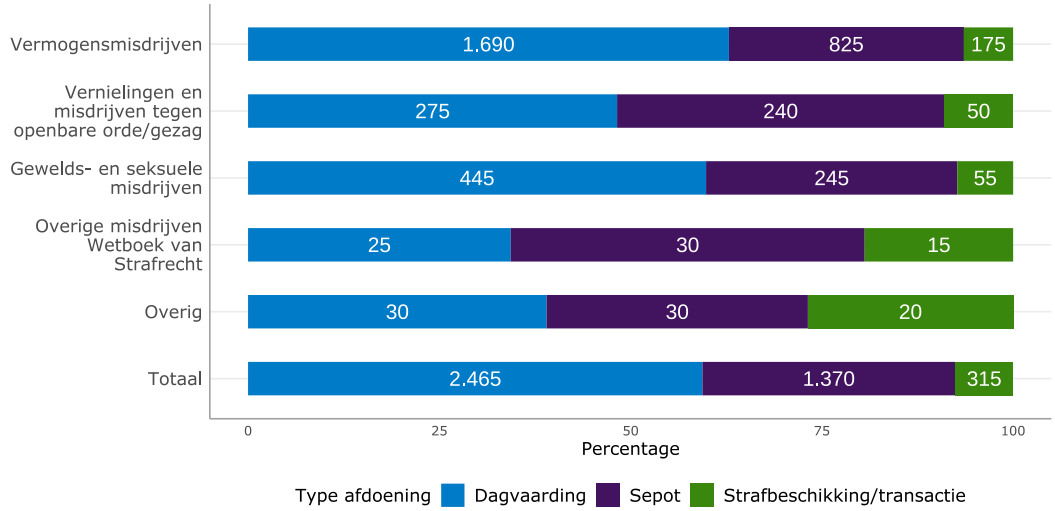
Delictcategorie	2021	2022	2023	2024	2025
Vermogensmisdrijven	2.175	3.070	3.335	2.355	2.690
Diefstal/verduistering en inbraak	2.040	2.870	3.115	2.160	2.500
Bedrog	5	5	20	0	5
Valsheidsmisdrijven	15	15	10	20	25
Heling	90	170	175	150	135
Afpersing en afdreiging	0	5	0	0	5
Overige vermogensmisdrijven	20	10	15	20	20
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	280	300	410	440	565
Vernieling en beschadiging	145	120	170	155	195
Tegen de openbare orde	95	130	170	215	255
Brandstichting/ontploffing	10	5	10	15	15
Tegen het openbaar gezag	30	45	60	55	100
Gewelds- en seksuele misdrijven	400	425	585	605	740
Mishandeling	255	250	350	355	445
Bedreiging en stalking	110	100	140	135	140
Seksuele misdrijven	25	60	65	65	100
Misdrijven tegen het leven[b]	15	15	30	45	50
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	0	0	0	5	5
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	30	40	50	40	65
Verkeersmisdrijven	0	10	15	40	40
Drugsmisdrijven	15	15	30	30	30
(Vuur)wapenmisdrijven	0	5	10	10	15
Misdrijven overige wetten	0	0	0	0	5
Totaal	**2.905**	**3.865**	**4.445**	**3.525**	**4.145**

a De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in Moolenaar (2025) (bijlage 2).

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

Als nader ingezoomd wordt op de verschillende wijzen van afdoening voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uit het Wetboek van Strafrecht (zie figuur 4.9) is te zien dat van de drie grote delictcategorieën in 2025 vermogensmisdrijven het vaakst worden gedagvaard (in 63% van de gevallen) en vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en gezag het minst vaak (in 48% van de gevallen). Zoals al eerder benoemd, is er in slechts een klein percentage van de gevallen sprake van een strafbeschikking of transactie. Uitsplitsingen over alle misdrijfzaken in Nederland zijn niet beschikbaar, omdat in Netten (2025) niet alle OM-afdoeningen naar delictcategorie worden uitgesplitst.

Figuur 4.9 Door het Openbaar Ministerie afgehandelde misdrijfzaken in 2025 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening[a]



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

4.4 Door de rechtbank afgehandelde misdrijfzaken

Als het OM besluit om in een misdrijfzaak te dagvaarden, dan wordt deze zaak door de rechtbank behandeld. Dit kan in hetzelfde jaar zijn als dat het OM heeft besloten tot dagvaarden, maar het kan ook dat de uitspraak van de rechter in een later jaar volgt. De cijfers in deze paragraaf sluiten daarom niet een-op-een aan bij die in de vorige paragraaf.

In 2025 heeft de rechter in eerste aanleg 1.810 misdrijfzaken afgedaan waarvan de verdachte op het moment van plegen op een COA-locatie verbleef (zie tabel 4.7). Dit is een daling van 11% ten opzichte van een jaar eerder, toen nog 2.040 zaken werden afgedaan. Mogelijk hangt deze daling samen met de IT-verstoring bij het OM. In 95% van de zaken in 2025 sprak de rechter een schuldigverklaring[12] uit, en in 5% van de gevallen was er sprake van een vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging. Het aandeel andere uitspraken was verwaarloosbaar. Als we kijken naar de verhoudingen voor alle uitspraken van de rechter in 2024 (Vink & Diephuis, 2025), dan zien we dat er (met een kleine marge) wat minder vaak een schuldigverklaring werd uitgesproken voor de algemene Nederlandse bevolking (92% vs. 94% onder COA-bewoners). Mogelijk heeft dit verschil te maken met het soort misdrijf dat voornamelijk gepleegd wordt door COA- en tgo-bewoners en de daarmee samenhangende bewijsvoering. Dit zou in toekomstig onderzoek nader bekeken kunnen worden.

12 De rechter spreekt een schuldigverklaring uit in een zaak als de verdachte voor minimaal één van de feiten schuldig wordt verklaard. Het kan dus zijn dat een verdachte voor meerdere feiten wordt vrijgesproken, maar schuldig wordt verklaard in de zaak.

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

Type afdoening	2021	2022	2023	2024	2025
Schuldigverklaring	1.600	2.275	2.685	1.920	1.720
Vrijspraak	80	105	100	105	85
Ontslag van rechtsvervolging	5	5	5	5	5
Overige uitspraken	5	5	10	10	0
Totaal	**1.690**	**2.390**	**2.800**	**2.040**	**1.810**

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

Als we kijken naar de types misdrijfzaken die zijn afgedaan door de rechter in eerste aanleg in 2025 (tabel 4.8) dan komen de verhoudingen ongeveer overeen met de registratie van de politie (zie tabel 4.1) en het OM (zie tabel 4.6). Ongeveer twee derde van de afgehandelde zaken betreft vermogensmisdrijven (66%), waarbij de categorie diefstal/verduistering 62% van het totale aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken betreft. De grootste categorieën daarna zijn gewelds- en seksuele misdrijven (21%, waarbij mishandeling 13% van het totaal inneemt), en vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag (9%). Het aandeel vermogensmisdrijven ligt in 2025 op het laagste punt in de rapportageperiode. Het aandeel vermogensmisdrijven fluctueert tussen 66% (in 2025) en 85% (in 2022). Het aandeel gewelds- en seksuele misdrijven daarentegen ligt met 21% hoger dan in eerdere jaren, waarbij het laagste punt in 2022 was, met 8%. Ook het aandeel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag fluctueert, met aandelen tussen de 5% (in 2022) en 10% (in 2024).

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

Delictcategorie	2021	2022	2023	2024	2025
Vermogensmisdrijven	1.305	2.030	2.245	1.490	1.195
Diefstal/verduistering en inbraak	1.245	1.925	2.100	1.405	1.115
Bedrog	0	0	5	5	0
Valsheidsmisdrijven	10	10	10	15	15
Heling	40	90	120	50	55
Afpersing en afdreiging	0	0	0	0	0
Overige vermogensmisdrijven	10	5	5	10	10
Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag	150	115	170	200	170
Vernieling en beschadiging	85	55	85	95	75
Tegen de openbare orde	50	40	55	70	70
Brandstichting/ontploffing	5	5	5	10	5
Tegen het openbaar gezag	15	15	25	25	20
Gewelds- en seksuele misdrijven	195	200	330	310	385
Mishandeling	120	120	205	200	245

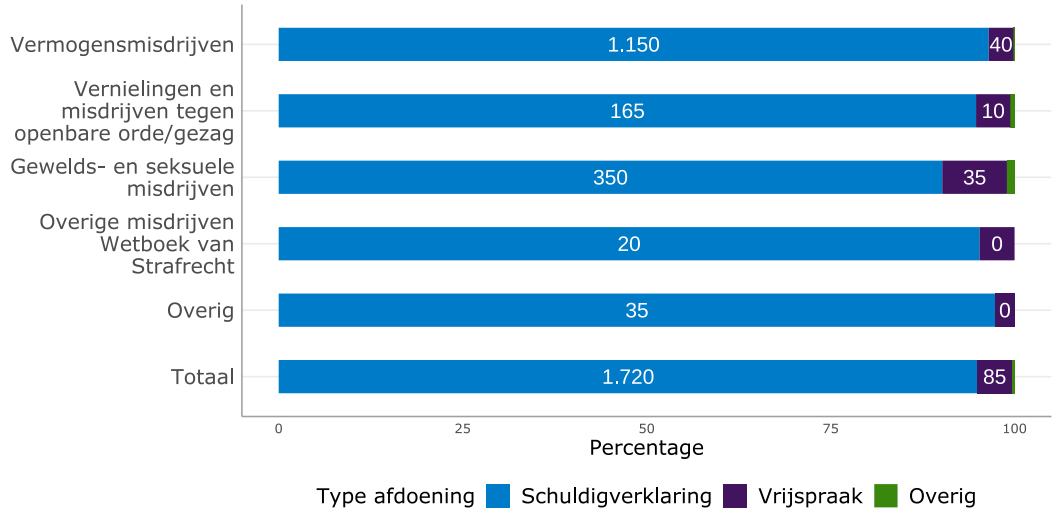
Delictcategorie	2021	2022	2023	2024	2025
Bedreiging en stalking	55	55	80	65	80
Seksuele misdrijven	10	20	35	30	50
Misdrijven tegen het leven[a]	10	10	10	15	15
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	0	0	0	0	0
Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht	20	30	25	15	20
Verkeersmisdrijven	0	0	5	5	10
Drugsmisdrijven	5	10	10	15	5
(Vuur)wapenmisdrijven	5	0	5	5	5
Misdrijven overige wetten	10	5	10	5	15
Totaal	**1.690**	**2.390**	**2.800**	**2.040**	**1.810**

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

Noot: De delicten die onder de genoemde categorieën vallen, worden toegelicht in Moolenaar (2025) (bijlage 2).

De meerderheid van de verdachte COA-bewoners die werden gedagvaard in 2025 werden schuldig bevonden. Dit gold voor 96% van de verdachten van vermogensmisdrijven, 95% van de verdachten van vernieling en misdrijven tegen de openbare orde en 90% van de verdachten van gewelds- en seksuele misdrijven (zie figuur 4.10). In 2024 lagen de percentages schuldigverklaringen onder COA-bewoners wat hoger dan onder de algemene Nederlandse bevolking (zoals gerapporteerd in Vink & Diephuis (2025)). Zo werd onder COA-bewoners in 2024 96% van de verdachten van een vermogensmisdrijf die werden gedagvaard schuldig bevonden, terwijl dit gold voor 92% van alle verdachten van dit delicttype in Nederland. De verschillen zijn wat kleiner als het gaat om veroordelingen voor vernieling (89% voor COA-bewoners vs. 91% voor de algemene Nederlandse bevolking in 2024) en geweldsmisdrijven (88% voor COA-bewoners en 89% voor de algemene Nederlandse bevolking in 2024).

Figuur 4.10 Door de rechter in eerste aanleg afgehandelde misdrijfzaken in 2025 voor de hoofdcategorieën uit de delictindeling uitgesplitst naar type afdoening[a]



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

In het geval van een schuldigverklaring met strafoplegging kan de rechter één of meerdere sancties opleggen (zie tabel 4.9). Het aantal hoofdstraffen kan daardoor iets afwijken van het aantal schuldigverklaringen. In 2025 was 72% van de opgelegde straffen (hoofdstraffen plus bijkomende straffen) een gevangenisstraf of jeugddetentie, 7% betrof een geldboete en 19% een taakstraf. Merk op dat deze straffen ook (deels) voorwaardelijk kunnen worden opgelegd. Het aandeel vrijheidsstraffen en jeugddetenties lag in 2025 lager dan in alle eerdere jaren binnen de rapportageperiode. Opvallend is de toename van het aandeel taakstraffen over de jaren. In 2021 legde de rechter in 6% van de gevallen een taakstraf op, in 2024 lag dit op 10% en in 2025 steeg het aandeel verder naar 19%. Op basis van deze gegevens kan niet verklaard worden wat deze verschuiving in strafoplegging veroorzaakt. Het aandeel geldboetes daarentegen is sterk gedaald ten opzichte van 2021, toen de rechter deze straf nog oplegde in 15% van de gevallen. In 2025 gebeurde dit zo'n 130 keer, ofwel in 7% van de gevallen. In enkele gevallen wordt volwassen TBS, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ) of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) opgelegd. In totaal gaat dat in de hele rapportageperiode om minder dan 10 gevallen. In de algemene Nederlandse bevolking (Vink & Diephuis, 2025) was in 2024 het aandeel gevangenisstraf/jeugddetentie fors lager (36% vs. 81% onder COA-bewoners) en de aandelen taakstraf (30% vs. 10% onder COA-bewoners) en geldboete (17% vs. 7% onder COA-bewoners) hoger. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit verklaard kan worden uit het type misdrijf dat gepleegd wordt door COA- en tgo-bewoners, de afweging van de rechter over hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van de verschillende sancties is, of dat andere factoren een rol spelen. Met betrekking tot amv's zonder verblijfsvergunning stelde de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2022) eerder vast dat de praktische uitvoerbaarheid (e.g. een taalbarrière of het ontbreken van een vast adres) en motivatie een reden zijn waarom deze groep eerder dan andere jongeren wordt veroordeeld tot jeugddetentie.

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

Type straf	2021	2022	2023	2024	2025
Hoofdstraf	1.625	2.290	2.700	1.935	1.755
Leerstraf	0	0	0	0	0
Vrijheidsstraf	1.145	1.895	2.260	1.500	1.170
Jeugddetentie	140	110	110	85	115
Geldboete	245	185	185	140	130
Werkstraf	100	95	145	205	340
Bijkomende straf	25	40	50	35	40
Ontzegging rijbevoegdheid	0	0	5	5	5
Verbeurdverklaring	25	40	45	30	30
Totaal	**1.650**	**2.330**	**2.755**	**1.970**	**1.795**

5 Conclusie en discussie

In 2025 verbleven 112.745 unieke personen voor enige tijd op een COA-locatie of tgo. Een klein deel van hen is in dat jaar betrokken geweest bij een agressie- of geweldsincident (11%) en/of verdacht van een misdrijf (3%). Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen betreffende de geregistreerde incidenten en misdrijven, en de COA- en tgo-bewoners die hierbij betrokken waren.

5.1 Belangrijkste bevindingen

5.1.1 Incidenten

In 2025 registreerde COA in totaal 17.750 gevallen van fysiek, verbaal of non-verbaal geweld, verbale suïcidedreiging of zelfdestructieve acties (inclusief honger- en/of dorststakingen). Dit is een toename van 6% ten opzichte van 2024. Naast deze toename van het aantal incidenten is er sprake van een toename van 6% in het aantal unieke personen dat door het COA is opgevangen en een toename van 7% van de gemiddelde bezetting. Vergelijken we 2025 met 2019 dan zien we dat het aantal betrokkenen bij incidenten bijna verdrievoudigde terwijl de gemiddelde bezetting van COA-locaties in die periode ook ongeveer drie keer (197%) groter werd.

Het grootste deel van de in 2025 geregistreerde incidenten betrof verbaal (44%) en fysiek (35%) geweld. Zoals het geval was in voorgaande jaren, vond de meerderheid van de geregistreerde incidenten (71%) plaats op locaties die onderdeel uitmaken van de standaard asielopvang (col, pol, azc en pbl). Dit zijn ook de opvangtypes met de hoogste gemiddelde bezetting (93% van de totale bezetting in 2025). Ook op amv-locaties werden relatief veel incidenten geregistreerd (27%). Dit is opvallend omdat de gemiddelde bezetting van amv-locaties in 2025 slechts 6% van de totale bezetting bedroeg. Van de amv's was in 2025 29% betrokken bij een incident, tegenover 11% onder de totale groep COA-bewoners (incl. amv's). Mogelijk hangt dit samen met de hoge mate van controle op amv-locaties, waardoor incidenten eerder worden opgemerkt en geregistreerd. Een andere mogelijkheid is dat dit samenhangt met de samenstelling van de groep amv's (bijvoorbeeld voor wat betreft geslacht, leeftijd, nationaliteit en verblijfsrecht) of met de omstandigheden in de asielopvang. Toekomstig onderzoek kan hier meer inzicht in bieden.

In 2025 legde het COA 13.205 keer een maatregel op naar aanleiding van een van de incidenten die zijn meegenomen in het onderhavige rapport. Dit is een toename van 9% in vergelijking met 2024. Dit kan deels verklaard worden door de toename van de gemiddelde bezetting en het aantal incidenten in 2025. Over de gehele rapportageperiode is het aantal opgelegde maatregelen overigens veel sterker toegenomen dan het aantal geregistreerde incidenten. Het aantal opgelegde maatregelen is sinds 2019 4,2 keer groter terwijl het aantal geregistreerde incidenten in die periode slechts 2,5 keer groter werd.

Van de 112.745 unieke personen die het COA opving in 2025 werd 11% geregistreerd als betrokkene bij een (fysiek, verbaal of non-verbaal) agressie- of geweldsincident. Dit aandeel is gelijk aan het aandeel betrokkenen in 2024. Zoals in eerdere jaren is het grootste deel van deze 12.775 unieke betrokkenen in 2025 man (83%). Opnieuw is

een meerderheid jonger dan 30 (64%). De meest voorkomende nationaliteit onder betrokkenen bij geweldsincidenten is Syrisch, met 36%. Dit hangt waarschijnlijk samen met het grote aantal Syrische COA-bewoners; als we het aantal unieke Syrische betrokkenen afzetten tegen de totale groep Syriërs, zien we dat 11% van de Syrische COA-bewoners in 2025 werd geregistreerd als betrokkene bij een incident. Dit is gelijk aan het gemiddelde. Nationaliteiten waarbij we bovengemiddeld veel registraties van betrokkenheid bij geweldsincidenten waarnemen, zijn Marokkaans (36% van de Marokkaanse COA- en tgo-bewoners), Algerijns (33%), Gambiaans (23%), Egyptisch (19%), Nigeriaans (19%), Soedanees (13%), Sierra Leoons (13%) en Somalisch (13%). Eerder WODC-onderzoek heeft aangetoond dat deze verschillen tussen nationaliteiten deels toe te schrijven zijn aan verschillen in gemiddelde inwilligingspercentages (Noyon et al., 2024). Ook de groepssamenstelling is mogelijk van belang, bijvoorbeeld met betrekking tot geslacht en leeftijd. Uiteindelijk geldt ook voor deze nationaliteiten dat de meerderheid niet werd geregistreerd als betrokkene bij een incident in 2025.

5.1.2 Misdrijven

In 2025 legde de politie in totaal 7.515 registraties van verdachten vast waarbij de verdachte op het moment van het plegen van het misdrijf op een COA-locatie of tgo verbleef. Dit is een toename van 23% ten opzichte van een jaar eerder. Het aantal unieke personen dat werd opgevangen door het COA nam in die periode toe met 6% en de gemiddelde bezetting met 7%. Vergelijken we 2025 met 2019 dan zien we dat het aantal verdachtenregistraties toenam met 43% terwijl de gemiddelde bezetting van COA-locaties in die periode ruim drie keer (197%) groter werd. Er is dus geen direct verband tussen het aantal mensen dat door het COA wordt opgevangen en het aantal personen dat wordt verdacht van een misdrijf.

Zoals het geval was in voorgaande jaren, zijn vermogensmisdrijven het meest voorkomende delicttype waar COA-bewoners van worden verdacht. In 2025 maakte dit type 64% uit van de verdachtenregistraties onder COA-bewoners. In 2024 was dit nog 68%. Onder de totale Nederlandse bevolking was dit toen 33% van alle verdachten[13]. Het aandeel geregistreerde verdachten van geweldsmisdrijven onder COA- en tgo-bewoners was 16% in 2025. In 2024 lag dit juist wat lager dan onder de algemene Nederlandse bevolking (17% vs. 14% onder COA-bewoners in 2024), terwijl het aandeel verdachten van vernieling/openbare orde/gezag vergelijkbaar was (13% onder beide groepen). Er zijn verschillen in de demografische samenstelling (bijv. geslacht, leeftijd en sociaaleconomische status) van deze groepen die mogelijk kunnen verklaren waarom de percentages van elkaar verschillen.

In totaal registreerde de politie in 2025 3.270 unieke verdachten van misdrijven binnen de doelgroep. Dit correspondeert met 3% van de unieke personen die in dat jaar werden opgevangen op een COA-locatie. Dit aandeel is redelijk constant gedurende de rapportageperiode. Van de unieke verdachten in Nederland in 2024[14] was 2% COA-bewoner. De samenstelling van de groep van verdachten is vergelijkbaar met de hierboven beschreven betrokkenen bij incidenten. Opnieuw is azc het meest voorkomende opvangtype onder verdachte COA-bewoners, terwijl ook relatief veel verdachten woonachtig zijn op amv-locaties en locaties met verhoogd toezicht (ebtl en

[13] De cijfers over misdrijven voor 2024 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt hier gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2023 zoals gepubliceerd in Kessels (2025).

[14] Zie voorgaande noot.

htl). Ook verdachten van misdrijven zijn overwegend man (97%) en jongvolwassen: 52% van de verdachte COA-bewoners is tussen de 18 en 29 jaar oud. Opvallend is het hoge aandeel minderjarigen: 21% van de unieke verdachten was minderjarig. Dit aandeel is vergelijkbaar met dat voor 2024, terwijl dit voor de gehele Nederlandse bevolking dat jaar op 11% lag (Kessels, 2025). Ongeveer een op de vijf (22%) van de verdachten is een amv, terwijl amv's 8% uitmaken van de totale groep COA-bewoners in 2025. Onder amv's werd in 2025 8% verdacht van een misdrijf, tegenover 3% van de totale groep COA-bewoners (incl. amv's). Mogelijk hangt deze oververtegenwoordiging samen met de samenstelling van de groep voor wat betreft geslacht, leeftijd en nationaliteit. Andere mogelijke verklaringen voor de oververtegenwoordiging van deze groep liggen in de inzet van de politie, de omstandigheden op opvanglocaties, het verloop van de asielprocedure en persoonlijke factoren (bijv. multiproblematiek).

Nationaliteiten met relatief hoge aandelen verdachten zijn Algerijns (33% van de Algerijnse bewoners in 2025 werd verdacht van een misdrijf), Marokkaans (31%) en Tunesisch (25%). Zoals eerder verschenen WODC-onderzoek heeft aangetoond (Noyon et al., 2024), zijn verschillen in aandelen verdachtenregistraties tussen nationaliteiten deels te verklaren door te kijken naar inwilligingspercentages. Een andere mogelijke verklaring ligt in de samenstelling van deze nationaliteitsgroepen voor wat betreft geslacht en leeftijd – zeker gezien het feit dat ook voor de algemene Nederlandse bevolking geldt dat mannen en jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn onder verdachten van misdrijven.

Voor wat betreft de cijfers over misdrijven voor het OM en de Rechtspraak is er gekeken naar de afhandelingen per jaar. Dit kunnen ook zaken zijn die in eerdere jaren gepleegd zijn. Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal door het OM afgehandelde misdrijfzaken in hetzelfde jaar, en het aantal door de rechter afgehandelde misdrijfzaken in dat jaar niet op elkaar aan. In 2025 werden 4.145 zaken afgedaan door het OM waarbij de verdachte woonachtig was op een COA-locatie of tgo ten tijde van het misdrijf. In de meerderheid van deze zaken (59%) werd besloten om te dagvaarden. Dit is relatief hoog ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking, waarbij in 2024 42% van de zaken voor de rechter kwam[15], versus 65% onder COA-bewoners in dat jaar.

In 2025 deed de rechter uitspraak in 1.810 zaken waarbij de verdachte ten tijde van het misdrijf woonachtig was op een COA-locatie of tgo. In 95% van de gevallen bevond de rechter de verdachte schuldig. Ten opzichte van de algemene Nederlandse bevolking werden verdachten relatief iets vaker schuldig bevonden (94% onder COA-bewoners versus 92% voor de Nederlandse bevolking in 2024[16]). In het geval van een strafoplegging legde de rechter bovendien relatief vaker een gevangenisstraf of jeugddetentie op aan COA- en tgo-bewoners (72% van de opgelegde straffen in 2025, 81% in 2024) dan aan de algemene Nederlandse bevolking (36% in 2024). Mogelijk hangen de genoemde verschillen in afdoening (zowel door het OM als de rechter) samen met de aard van de gepleegde misdrijven of speelt de afweging hoe kansrijk de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel wordt geacht een rol. Eerder onderzoek dat zich richtte op amv's zonder verblijfsvergunning wees op deze laatste verklaring

[15] De cijfers over misdrijven voor 2025 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt hier gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2024 zoals gepubliceerd in Netten (2025).

[16] De cijfers over misdrijven voor 2025 worden pas later dit jaar gepubliceerd in een nieuwe editie van Criminaliteit en Rechtshandhaving. Daarom wordt hier gebruikgemaakt van cijfers over misdrijven uit 2024 zoals gepubliceerd in Vink en Diephuis (2025).

(Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2022). Desalniettemin is het aandeel taakstraffen dat door de rechter werd opgelegd aan schuldig bevonden COA-bewoners sterk toegenomen gedurende de rapportageperiode. In 2021 legde de rechter nog in 6% van de gevallen een taakstraf op, in 2024 lag dit op 10% en in 2025 steeg het aandeel verder naar 19%. Op basis van deze gegevens kan niet verklaard worden wat deze verschuiving in strafoplegging veroorzaakt.

5.2 Datakwaliteit

De data die gebruikt zijn voor het samenstellen van dit rapport zijn afkomstig uit registratiesystemen die niet specifiek ingericht zijn voor rapportagedoeleinden. De gepresenteerde cijfers beschrijven dat wat in de registraties is vastgelegd, maar wat niet geregistreerd wordt, kan ook niet gemeten worden. In het algemeen geldt dat de kwaliteit van gerapporteerde cijfers afhangt van de kwaliteit van de registraties. Bij het interpreteren van de cijfers moet hier rekening mee gehouden worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor vergelijkingen tussen COA-locaties en tgo's. Tgo's vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeentes, die echter geen toegang hebben tot het COA-systeem IBIS, waarin incidenten worden vastgelegd. Op momenten dat COA-medewerkers ter plaatse zijn of bij het overplaatsen van bewoners naar andere locaties kunnen medewerkers incidenten vastleggen, maar het is aannemelijk dat het gerapporteerde aantal incidenten op tgo's een onderschatting weergeeft van het werkelijke aantal.

Een hoge datakwaliteit is niet vanzelfsprekend. Het komt voor dat gegevens ontbreken of tegenstrijdig zijn, of dat gegevens uit gekoppelde registraties niet goed op elkaar aansluiten. Een sprekend voorbeeld zijn de gevolgen van de systeemovergang van het COA in de loop van 2025. Het nieuwe rapportagesysteem genereert volledige gegevens, waardoor de hier gerapporteerde aantallen, zowel voor bezettingscijfers als voor incidenten- en verdachtenregistraties wat hoger liggen dan in eerdere edities. Soortgelijke situaties zijn inherent aan het werken met gegevens die verzameld zijn voor intern gebruik (op operationeel niveau) in plaats van voor onderzoeks- en rapportage-doeleinden. Bijlage 2 beschrijft hoe met de data- en methodologische problemen is omgegaan in deze rapportage.

5.3 Suggesties voor toekomstig onderzoek

De afgelopen jaren heeft het WODC onderhavig incidenten- en misdrijvenoverzicht verzorgd als onderdeel van een meerjarig project. Dit project omvat ook duidingsonderzoeken, waarin dieper wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor gedrag. Daarnaast besteedt het WODC ook (kwalitatief) onderzoek uit over deze thematiek. Ook de komende jaren zal het WODC dit soort diepgravender analyses blijven verzorgen. Waar cijfermatig inzicht in de schaal van het overlastprobleem immers onmisbaar is voor beleid, geldt hetzelfde voor inzicht in achterliggende verbanden en motivaties van mensen die betrokken zijn bij overlastgevend gedrag. In deze behoefte voorzien de verdiepende onderzoeken. De eerder verschenen duidingsonderzoeken richtten zich op het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties (Noyon et al., 2023) en achtergrondkenmerken van betrokkenen (Noyon et al., 2024). Dit laatstgenoemde onderzoek besteedde ook specifiek aandacht aan het belang van gemiddelde inwilligingspercentages voor het verklaren van verschillen tussen nationaliteiten. Een kwalitatieve studie van Bureau

Beke maakte onderscheid tussen factoren op landelijk, lokaal en individueel niveau, en liet zo zien dat er geen eenduidige verklaring is voor betrokkenheid bij overlastgevend gedrag (Staring et al., 2025). Op het moment van schrijven loopt een verdiepend onderzoek waarin de invloed van de samenstelling van de bewonersgroep op gedrag centraal staat en een onderzoek naar het verband tussen verveling en betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties. Toekomstige duidingsonderzoeken kunnen zich richten op zowel beleidsmatige vraagstukken als op het analyseren van patronen die naar voren komen in de jaarlijkse incidenten- en misdrijvenoverzichten.

Met betrekking tot beleidsmatige vraagstukken kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de impact van beleidswijzigingen zoals de invoering van de Spreidingswet of het tweestatusstelsel of andere veranderingen in het asiel- en opvangbeleid, zoals beslismoratoria. Ook de effectiviteit van (strafrechtelijke) maatregelen kan onderwerp van onderzoek zijn. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een (kwalitatieve) analyse van percepties van gezag door COA-bewoners en ervaren geloofwaardigheid van opgelegde straffen. Daarnaast kan ook onderzoek naar bijv. de inrichting van opvanglocaties waardevolle inzichten bieden om maatregelen te nemen die overlast kunnen voorkomen, in plaats van (of naast) een inzet op repressieve middelen.

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

Met betrekking tot de prevalentie en de afdoening van (types) misdrijven van COA-bewoners zou een diepgravender analyse gemaakt kunnen worden waarbij in de vergelijking met de Nederlandse bevolking wordt gecontroleerd voor achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht en sociaaleconomische status. Daarnaast is het mogelijk dat ook andere factoren een rol spelen in het verschil in juridische afdoening tussen COA-bewoners en de algemene Nederlandse bevolking. Hierbij kan gedacht worden aan zaken als etnisch profileren of discriminatie. Recent WODC-onderzoek (De Jong et al., 2025) heeft aangetoond dat er sprake is van cumulatieve benadeling van mensen met een migratieachtergrond in de Nederlandse strafrechtketen. Het is de vraag of vergelijkbare mechanismes gelden voor COA-bewoners die worden verdacht van een misdrijf. Kwalitatief onderzoek zou een relevante aanvulling kunnen vormen om de verschillen tussen COA-bewoners en de

algemene Nederlandse bevolking te onderzoeken. Te denken valt aan interviews of focusgroepen met openbaar aanklagers, rechters en strafrechtadvocaten.

5.4 Tot slot

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

Het is belangrijk om tijdens het lezen van dit rapport in gedachten te houden dat de ervaren overlast wordt veroorzaakt door een kleine minderheid van alle mensen die door het COA worden opgevangen. Voor sommige lezers zal dit beeld wellicht geen recht doen aan de door hen ervaren (lokale) realiteit. Dit is deels inherent aan de opzet van het onderzoek. Omdat de hier gerapporteerde cijfers uitgaan van dat wat wordt geregistreerd door het COA en de politie, zullen vormen van (niet-strafbare) overlast op plaatsen als het openbaar vervoer grotendeels buiten beeld blijven. Daarnaast is het mogelijk dat de situatie op lokaal niveau afwijkt van het algemene beeld, bijvoorbeeld in het geval van een opvanglocatie met bijzonder veel of juist bijzonder weinig bewoners die terugkomen in de incidenten- en verdachtenregistraties. In het incidenten- en misdrijvenoverzicht kiezen wij er bewust voor om ons te richten op de algemene (landelijke) situatie, waardoor dit soort mogelijke lokale verschillen buiten beeld blijven. Verdiepend onderzoek kan hier mogelijk op ingaan. Verdiepend onderzoek kan zich daarnaast richten op de grote meerderheid van COA-bewoners: de groep die niet terugkomt in de incidenten- en verdachtenregistraties en mogelijk overlast ondervindt of zelfs slachtoffer is van de hier beschreven misdragingen. Meer inzicht in hun perspectief op de problematiek en hun beleving van de omstandigheden op COA-locaties kan bijdragen aan beleid dat de leefbaarheid vergroot voor zowel medebewoners als medewerkers en omwonenden van opvanglocaties.

Summary

Residents of COA and temporary municipal shelters charged with incidents or crimes in 2019-2025

There is considerable attention to nuisance-causing behaviour among asylum migrants, both in public and political debate and among organisations in the migration chain, as well as the police and the Public Prosecution Service (OM). Although previous editions of this report have repeatedly shown that the group of people involved in nuisance behaviour constitutes only a small minority of the tens of thousands of asylum migrants accommodated each year, the behaviour of this small group can have a large impact. Such behaviour affects the liveability of reception centres for other residents, the working conditions of staff of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA), the liveability for residents of municipalities where reception centres are located, and ultimately also public support for asylum reception in the Netherlands. To develop effective policies to counter nuisance-causing behaviour and to conduct an informed debate about nuisance, factual information is essential. This incidents and crimes report contributes to this task. Since 2022, the WODC Research and Data Centre has produced the incidents and crimes report as part of a multi-year research programme that also includes in-depth studies.

In this report, figures on registrations of suspects and their judicial disposition are set against data on the general Dutch population. This is done solely to provide context and not to make a comparison. Such a comparison would not be sound, as differences in the demographic composition of the two groups are not controlled for. Previous research has shown that differences in involvement in crime between asylum migrants and other suspects in the Netherlands disappear once background characteristics such as age and sex are taken into account.

In this report, all figures for the whole reporting period of 2019-2025 have been recalculated on the basis of data we received in early 2026. We did this to ensure that, within each report, the figures for the different years are comparable, as they are all calculated using the same data and definitions. Because the data used for the report come from registration systems that can also be updated retrospectively, figures for earlier reporting years may differ from those published in previous editions of this report. For this edition, an IT-system migration at COA to a new reporting tool has made more data available to WODC on the occupancy of COA locations and thus on incidents involving residents and crime registrations. This has led to the figures for previous years in the current report being revised upwards. The methodological appendix provides a detailed explanation of the choices made in presenting the figures for this report.

Target group

In the period from 2019 through 2025, a total of approximately 285,500 unique individuals stayed at some point at a regular COA location, an emergency reception centre, or a temporary municipal reception centre (TGO). In this report we refer to residents of all reception forms as COA residents. Looking at the average daily

occupancy, we see that it has only increased since 2019, from 24,235 to 72,020 in 2025. This increase in occupancy is due to a combination of inflow of new asylum seekers, rising processing times at the Immigration and Naturalisation Service (IND), and a stagnation in the outflow of status holders (refugees) because of the tight housing market. As a result, people often appear in the statistics presented across multiple years.

The target group in 2025 consisted largely of men (69%). Young adults aged 18–29 constituted the largest age group in 2025 (34%). There was also a large group of minors: 27% of COA residents in 2025. These included both unaccompanied minors (UMAs) and children in families. In 2025, 8% of all COA residents were UMAs.

The persons who stayed at COA locations or TGOs during the reporting period held the nationalities of more than 170 different countries of origin. In 2025, the most common nationalities were Syrian, Eritrean, Turkish, Somali and Iraqi. The nationalities with the largest share in occupancy change over time. Nationalities that appeared in the top 15 of 2025 but were not among the main nationalities in 2019 were Colombian, Ethiopian and Sudanese. A large share of those who stayed at a COA location or TGO in 2025 had Syrian nationality (38%), making it the most common nationality. Syrian has by far been the largest nationality throughout the entire reporting period.

In 2025, 112,745 unique individuals stayed for some time at a COA location or TGO. A small proportion of them were involved in an incident involving aggression or violence (11%) and/or were suspected of a criminal offence (3%).

Incidents involving COA and TGO residents

At no point earlier in the reporting period (2019–2025) was the occupancy of COA centres and TGOs as high as in 2025. We observe that the average daily occupancy in 2025 increased by 7% compared to a year earlier. In addition to this rise in occupancy, we also see a 6% increase in the number of incidents. In total, COA recorded 17,750 incidents in 2025 of verbal suicide threats, self-destructive acts, and physical, verbal and non-verbal aggression and violence. The year before, 16,740 incidents were recorded. Despite this increase in absolute numbers, only a minority of the target group were involved in an aggression or violence incident in 2025 (11%).

In 2025, COA imposed a measure 13,205 times in response to one of the incidents included in this report. This is an increase of 9% compared to 2024. This can partly be explained by the increase in average occupancy and the number of incidents in 2025. Over the entire reporting period, however, the number of measures imposed has increased much more strongly than the number of recorded incidents. The number of measures imposed is 4.2 times as high as in 2019, whereas the number of recorded incidents over that period is only 2.5 times higher. This indicates that the way COA staff deal with incidents has changed in recent years.

The 12,775 unique individuals who were involved in an aggression or violence incident in 2025 were predominantly male (83%), and most were under 30 (64%). About one in five (20%) were UMAs. In the total group of COA residents (including UMA), 11% were involved in an aggression or violence incident in 2025. For UMAs, this share was 29%.

In 2025, 36% of the unique individuals involved in incidents were Syrian; Syrians also constituted the largest nationality within the target group in 2025, at 38%. Within the Syrian group, the share involved in 2025 was 11%, equal to the average for the entire group of COA and TGO residents. Nationalities with above-average shares of those involved include Moroccan (36% of Moroccan COA and TGO residents), Algerian (33%), Gambian (23%), Egyptian (19%) and Nigerian (19%). This may be related to an over-representation of men and young adults within these groups. For these nationalities as well, the majority of people in these groups were not involved in an incident in 2025.

Crimes of which COA and TGO residents were suspected

In 2025, the police registered 7,515 suspects who were staying at a COA centre or TGO at the time of the offence. This is an increase of 23% compared to 2024. As noted earlier, average daily occupancy increased by 7% between 2024 and 2025. On the basis of these data, it cannot be determined what the increase in the number of suspects is attributable to. A comparison of the development in (average) occupancy of COA centres and TGOs and suspect registrations over the period 2019–2025 shows that there is no direct relationship between the number of people accommodated by COA and the number of persons suspected of a criminal offence.

Among COA and TGO residents suspected of a criminal offence, property offences were the most frequent. In 2025, 64% of recorded suspects concerned this type of offence. A considerable share of this was shoplifting, 36% of the total number of suspect registrations among COA and TGO residents. In 2024, the percentage of property offences was still 68%, whereas for suspects among the general Dutch population in that year it stood at 33%. The share of suspects of property offences among suspect COA and TGO residents is therefore relatively high compared to suspects among the general Dutch population. However, there are many demographic differences between these groups (including age distribution and socioeconomic background) that may explain why the percentages diverge so markedly.

In total, the police recorded 3,270 unique suspects of criminal offences within the target group in 2025. This corresponds to 3% of the unique individuals who were accommodated at a COA centre or TGO in 2025. This share is fairly constant over the reporting period. Of the unique suspects in the Netherlands in 2024, 2% were COA or TGO residents.

The composition of the group of suspects is similar to the incident-involved group described above. Suspects of criminal offences were also predominantly male (97%) and young adults: 52% of suspect COA and TGO residents were between 18 and 29 years old. Striking is the high share of minors: 21% of the unique suspects were minors. This share is comparable to 2024, whereas for the total Dutch population that year it was 11%. Again, there is an overrepresentation of UMAs among suspect COA residents. In 2025, 8% of UMAs were suspected of a criminal offence, compared to 3% among the total group of COA residents (including UMAs). Nationalities with relatively high shares of suspects were Algerian (33% of Algerian COA and TGO residents were suspected of a criminal offence in 2025), Moroccan (31%) and Tunisian (25%). As previously published WODC research has shown, differences in the shares of suspect registrations between nationalities can partly be explained by refugee recognition rates. Another possible explanation lies in the demographic composition of these

nationality groups – especially given that men and young adults were overrepresented among criminal suspects, which was also the case for the general Dutch population.

Regarding the figures on the handling of criminal cases by the OM and the judiciary, we looked at the number of case dispositions per year. These may also concern offences committed in previous years. Due to this counting method, the number of suspect registrations by the police in a given year, the number of criminal cases handled by the OM in the same year, and the number of criminal cases handled by the courts in that year do not align. This discrepancy is unavoidable for such an annual monitor, given the processing times of cases at the OM and the judiciary.

In 2025, 4,145 cases were disposed of by the OM in which the suspect was residing at a COA location or TGO at the time of the offence. In the majority of these cases (59%), it was decided to issue a summons. In 2024, this still applied to 65% of cases involving suspect COA residents – this is relatively high compared to the general Dutch population, for whom 42% of cases went to court that year.

In 2025, the courts delivered judgments in 1,810 cases in which the suspect was residing at a COA centre or TGO at the time of the offence. In 95% of the cases, the suspect was found guilty. In 2024, suspect COA residents were found guilty relatively more often than the general Dutch population: 92% in the general population vs. 94% among COA residents. Where a sentence was imposed, judges also imposed imprisonment or juvenile detention relatively more often on COA and TGO residents (72% of sentences in 2025, 81% in 2024) than on the Dutch population (36% in 2024). The differences in case disposition mentioned (by both the OM and the judiciary) may be related to the nature of the offences committed, or considerations about the expected feasibility of enforcing an (alternative) sentence or measure may play a role. Incidentally, the share of custodial sentences in 2025 was lower than in previous years, while the share of community service sentences has increased.

Data and methodology

To aid interpretation of the figures, it is important to note that the data used to generate figures for this report come from operational registration systems geared to the primary process and not intended for reporting purposes. This should be taken into account when interpreting the figures.

The data required to compute the figures, drawn from the registration systems of the various organisations involved, were requested and linked at the individual level by the WODC. All figures in tables and plots were rounded to the nearest five to reduce the risk of traceability to individuals. Where rounded numbers are reported in the text, they were rounded to the nearest thousand, hundred, or ten depending on the magnitude. The exact rounding methodology, together with other methodological considerations, is explained in the methodological annex.

Literatuur

Achbari, W., & Leerkes, A. S. (2017). *Van perceptie naar feit*. WODC.

CBS (2011). *Standaardclassificatie Misdrijven (Politie) 2010*. Geraadpleegd 18 juni 2026 via Standaardclassificatie misdrijven-(politie) - 2010.

CBS (2026a). *Alleenstaande minderjarige vreemdeling; nationaliteit, geslacht en leeftijd*. Gedownload 2 juni 2026 via Dataset/82045NED.

CBS (2026b). *Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975*. Gedownload 2 juni 2026 via Dataset/80059ned.

COA (z.d.-a). *Noodopvang en tijdelijke gemeentelijke opvang*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Noodopvang en tijdelijke gemeentelijke opvang.

COA (z.d.-b). *Incidentenregistraties*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Incidentenregistraties.

COA (z.d.-c). *Asiel*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Asiel.

COA (z.d.-d). *Opvanglocaties tijdens de asielprocedure*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Opvanglocaties tijdens de asielprocedure.

COA (z.d.-e). *Huisvesting van statushouders*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Huisvesting van statushouders.

COA (z.d.-f). *Opvanglocaties voor terugkeer*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Opvanglocaties voor terugkeer.

COA (z.d.-g). *Verhuizen*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Verhuizen.

COA (z.d.-h). *Opvanglocaties voor extra begeleiding en toezicht*. Geraadpleegd 1 juni 2026 via Opvanglocaties voor extra begeleiding en toezicht.

COA (z.d.-i). *Hotel- en accommodatieregeling (HAR).* Geraadpleegd 9 juni 2026 via Hotel en accommodatieregeling (HAR).

COA (2020a). *Huisregels op COA-opvanglocaties (Huisregels).* Geraadpleegd 20 februari 2025 via COA-huisregels.pdf.

COA (2020b). *Sociale veiligheid van bewoners*. Geraadpleegd 20 april 2022 via Rapport Sociale veiligheid van bewoners.pdf.

COA (2026). *Maatregelenbeleid*. Geraadpleegd 1 juni 2026 via Maatregelenbeleid COA.pdf.

De Jong, P. W., Leerkes, A., Shchetinin, D., Bezemer, W., & Netten, N. (2025). *Van verdenking tot vrijheidsstraf*. WODC.

De Jongste, W. F. (2022). *Het Nederlandse strafrechtsysteem*. In R. F. Meijer, D. E. G. Moolenaar, R. Choenni, & S. W. van den Braak (Red.*), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2021* (pp. 15–21). WODC. Cahier 2022-12.

Eerste Kamer der Staten Generaal (z.d.-a). *Asielnoodmaatregelenwet*. Geraadpleegd 23 april 2026 via Wetsvoorstel/36704_asielnoodmaatregelenwet.

Eerste Kamer der Staten Generaal (z.d.-b). *Wet invoering tweestatusstelsel*. Geraadpleegd 23 april 2026 via Wetsvoorstel/36703_wet_invoering.

IND (2025a). *Asiel aanvragen in Nederland*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Asiel aanvragen in Nederland.

IND (2025b). *Herhaalde asielaanvraag (HASA).* Geraadpleegd 9 juni 2026 via Herhaalde asielaanvraag.

IND (2026a). *Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne*. Geraadpleegd 24 februari 2026 via Richtlijn tijdelijke bescherming oekraine inschrijven bij de gemeente.

IND (2026b). *Beslistermijnen*. Geraadpleegd 2 juni 2026 via Na uw aanvraag – beslistermijn per aanvraag.

IND (2026c). *Asielprocedures in Nederland*. Geraadpleegd 9 juni 2026 via Asielprocedures.

IND (2026d). *Verlengde asielprocedure (VA).* Geraadpleegd 9 juni 2026 via Verlengde asielprocedure.
Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers.* Geraadpleegd 1 juni 2026 via Rapport vervolgonderzoek naar de aanpak van overlastgevende asielzoekers.
Inspectie Justitie en Veiligheid (2024, 16 december). *Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel*. Brief aan de minister van Asiel en Migratie.
Kessels, R. J. (2025). Misdrijven en opsporing. In: D. E. G. Moolenaar (Red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2024* (pp. 32-25). WODC.
Kinderombudsman (2024, 12 januari). *Oproep van de Kinderombudsman t.b.v. het debat over de spreidingswet*. Brief aan de Leden van de Eerste Kamer.
Kruize, P., & Gruter, P. (2022). *Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties: Een duiding van COA- en politiecijfers over de periode 2018-2019.* Bureau Ateno.
Kulu-Glasgow, I., Van der Meer, M., Schans, D., & Scheepmaker, M. P. C. (2023). *I have nothing to lose: Nomadic unaccompanied minors in Europe*. WODC.
Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *De staat van migratie 2022*. Geraadpleegd 26 mei 2026 via Officielebekendmakingen -1040738.pdf.
Moolenaar, D. E. G. (2025). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2024*. WODC.
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2025). *Cybersecuritybeeld Nederland 2025: Riskante mix in een onvoorspelbare wereld*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
Netten, C. P. M. (2025). Vervolging van misdrijven. In: D. E. G. Moolenaar (Red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2024* (pp. 36-40). WODC.
Nijboer, I., & Van Gastel, M. (2018). *Evaluatie opvangmodel Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. ABDTOPConsult.
Noyon, S. M., Latenko, A., & Vink, M. E. (2023). *Van incident tot misdrijf? Het verband tussen betrokkenheid bij incidenten en verdachtenregistraties onder COA-bewoners 2017-2021*. WODC.
Noyon, S. M., Barsegyan, V. M., & Vink, M. E. (2024). *Inzicht in incidenten en misdrijven onder COA-bewoners. Een kwantitatief onderzoek naar de achtergrondkenmerken van betrokkenen.* WODC.
Noyon, S. M., Barsegyan, V. M., Vink, M. E., & Pluymaekers, T. P. N. (2025). *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en tgo-locaties 2017-2024*. WODC.
Openbaar Ministerie (2026). *Jaarbericht 2025*. Geraadpleegd op 2 juni 2026 via Jaarbericht 2025.
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2022). *Vreemdelingen in Justitiële Jeugdinrichtingen: Een advies over strafrechtstoepassing bij en begeleiding van alleenstaande minderjarige en jongvolwassen vreemdelingen.* Geraadpleegd op 19 mei 2025 via Advies vreemdelingen in jjis.
Rijksoverheid (z.d.). *Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland*. Geraadpleegd 24 februari 2026 via Cijfers opvang vluchtelingen uit oekraine in nederland.
Staring, R., Kuppens, J., Nillessen, M., & Van Esseveldt, J. (2025). *Wat hen beweegt: Onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners.* WODC.
Vink, M. E., & Diephuis, B. J. (2025). Berechting van misdrijven. In: D. E. G. Moolenaar (Red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2024* (pp. 41-45). WODC.

Bijlage 1 Begrippenlijst

amv	alleenstaande minderjarige vreemdeling
azc	asielzoekerscentrum, zie bijlage 3
B8	hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (procedure voor slachtoffers van mensenhandel, zie bijlage 3
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVV	Basisvoorziening vreemdelingen
CNO	Crisisnoodopvang; tegenwoordig Tijdelijke gemeentelijke opvang (tgo)
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COA-bewoner	Bewoner van een COA-locatie of tgo
col	centrale ontvangstlocatie, zie bijlage 3
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie Systeem
ebtl	extra begeleiding en toezichtlocatie, zie bijlage 3
gl	gezinslocatie, zie bijlage 3
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
htl	handhaving en toezichtlocatie, zie bijlage 3
IBIS	Integraal bewoners informatie systeem
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
kwv	kleinschalige woonvoorziening, zie bijlage 3
OM	Openbaar Ministerie
pbl	pre procesbeschikbaarheidslocatie, zie paragraaf 1.4
poa	procesopvanglocatie voor amv's, zie bijlage 3
pol	procesopvanglocatie, zie bijlage 3
pv	proces-verbaal
RAC-min	Rhapsody Centraal-min
Rov	Reglement onthouding verstrekkingen
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
tgo	tijdelijke gemeentelijke opvang, zie paragraaf 1.4 (zie ook CNO)
v-nummer	vreemdelingennummer
vbl	vrijheidsbeperkende locatie, zie bijlage 3
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Opzet

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het WODC overlastgevend gedrag onder bewoners van COA-locaties in kaart gebracht. Hierbij is gekeken naar zowel incidenten die plaatsvonden op opvanglocaties (en daarbuiten) als crimineel gedrag door COA-bewoners op of buiten deze locaties. Doel van de onderhavige rapportage was om vast te stellen hoe vaak bewoners van COA-locaties en tgo's betrokken zijn bij incidenten of misdrijven, wat de kenmerken zijn van betrokkenen en hoe overlastgevend gedrag zich heeft ontwikkeld over de afgelopen jaren. Om deze vragen te kunnen beantwoorden, was data nodig uit verschillende bronnen. Ten eerste heeft het COA gegevens geleverd over door hen opgevangen personen en die op tgo's, geregistreerde incidenten op deze locaties en opgelegde maatregelen. Daarnaast heeft het Directoraat-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het ministerie) gegevens geleverd over de nationaliteit van COA-bewoners. De IND heeft voor deze personen gegevens geleverd over amv-status. Voor het beschrijven van criminaliteit onder bewoners van COA-locaties en tgo's is uitgegaan van een databestand geleverd door de Nationale Politie. Informatie over de afhandeling van misdrijven door het Openbaar Ministerie en de rechtbank krijgt het WODC ieder kwartaal geleverd ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek. Hieronder wordt in detail beschreven hoe de doelgroep is bepaald en hoe de verschillende databestanden aan elkaar zijn gekoppeld.

Doelgroep

De doelgroep van deze rapportage is bepaald op basis van de in januari 2026 door het COA geleverde data uit het registratiesysteem. De doelgroep is beperkt tot mensen die tussen 1 januari 2019 en 31 december 2025 op enig moment op een COA-locatie of in een tgo verbleven. Dit is vastgesteld op basis van door het COA geleverde informatie over de in- en uitstroom van door hen opgevangen bewoners. Mensen worden daarin met een uniek identificatienummer, het v-nummer, van elkaar onderscheiden. Als bij een v-nummer een uitstroomdatum ontbreekt, is de datum van het einde van de opvangovereenkomst gebruikt om te bepalen of iemand al vertrokken is. Het aangeleverde databestand bevat ook gegevens van mensen die wel bij COA geregistreerd waren maar niet daadwerkelijk op een COA-opvangvorm verbleven. Om deze reden werd de doelgroep verder beperkt en werden enkel opvangtypes meegenomen die onder verantwoordelijkheid van het COA vielen. Een uitzondering hierop zijn crisisnoodopvanglocaties of tgo's, die in de regel onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen. Een overzicht van de opvangvormen die zijn meegenomen in de data is te vinden onder de beschrijving van uitsplitsingen verderop in dit hoofdstuk. Er worden geen gegevens geleverd over de bewoners van B8 locaties (slachtoffers van mensenhandel).

In sommige gevallen waren in het aangeleverde bestand wel persoonskenmerken van mensen geregistreerd, maar ontbraken de bijbehorende v-nummers. Deze personen kunnen niet accuraat van elkaar onderscheiden worden. Deze registraties zijn daarom ook buiten de doelgroep gelaten. Het gaat om een klein aantal gevallen.

Naast missende data bevatte het databestand ook een aantal mogelijke registratiefouten. Zo staan sommige personen meerdere keren bij dezelfde opvangvorm geregistreerd met overlappende in- en uitstroomdatums. In dat geval is alleen de eerste instroom- en laatste uitstroomdatum genomen om er één verblijfsperiode van te maken. Ook komt het voor dat personen bij verschillende opvangvormen tegelijkertijd geregistreerd staan, voor de tellingen is een opvangvorm gekozen op basis van datum instroom en lengte van verblijf. Als verblijven overlappen, wordt de instroomdatum van het latere verblijf gecorrigeerd naar één dag na de uitstroomdatum van het eerdere verblijf. Als een opvangperiode een andere opvangperiode omsluit, wordt de kortere opvangperiode verwijderd.

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

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

Als de betrokkene alleen als slachtoffer bij het incident betrokken was, en er verder geen andere personen binnen de doelgroep bij het incident betrokken waren, dan is het incident niet meegenomen. Bij het tellen van (unieke) betrokkenen bij incidenten zijn slachtoffers ook niet meegenomen. Ook incidenten waarbij v-nummers zijn geregistreerd die niet in de bezetting terugkomen, zijn uit de data gefilterd. Het kan zijn dat dit registratiefouten betreft of dat dit mogelijkerwijs voormalige COA-bewoners betreft die op bezoek zijn gekomen.

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

Er zijn gevallen waarbij er meerdere maatregelen per incident en per betrokkene (v-nummer) zijn geregistreerd. Dit kunnen maatregelen zijn die voor een ander incident gelden, een dubbele registratie betreffen, of een lichte maatregel (afkoelperiode) die is opgelegd voorafgaand aan de daadwerkelijke maatregel. Er is geen uniek identificatienummer voor een maatregel, dus het is moeilijk om te onderscheiden of het een dubbele registratie betreft of dat er meerdere maatregelen zijn opgelegd voor eenzelfde incident. In het geval van dubbele registraties van meerdere maatregelen van dezelfde soort per incident en betrokkene is ervan uitgegaan dat dit een registratiefout betreft; deze gevallen zijn zodoende niet meegenomen. Verschillende soorten maatregelen per incident en betrokkene zijn wel meegenomen.

Koppeling aan asielprocedureregistratie
Om te kunnen rapporteren over de amv-status van bewoners van een COA-locatie zijn de gegevens over de bezetting van het COA gekoppeld aan de asielprocedureregistratie. Hiertoe heeft het WODC de v-nummers van alle unieke personen uit de COA-bezetting verstrekt aan de IND. Op basis van deze v-nummers heeft de IND alle lopende en afgeronde asielprocedures geleverd uit het systeem Metis met als onderliggend registratiesysteem Indigo tijdens de jaren 2017 tot en met 2025. Voor mensen in de doelgroep die geen lopende zaak hadden tijdens de rapportageperiode heeft de IND gegevens over de verblijfstitel op 1 januari 2017 geleverd.

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

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

Koppeling aan misdrijvenregistratie
Om te kunnen bepalen welke bewoners van een COA-locatie verdachte zijn (geweest) van een misdrijf zijn de gegevens over de bezetting van het COA gekoppeld aan de politieregistratie van verdachten. Hiertoe heeft het WODC de v-nummers van alle unieke personen uit de COA-bezetting per verblijfsperiode verstrekt aan de politie. Dit is gedaan voor de jaren 2019 tot en met 2025. Op basis van deze v-nummers heeft de politie een selectie uit BVH gemaakt van registraties van verdachten van een misdrijf tijdens het betreffende verblijf. Per registratie zijn door de politie uit dit systeem gegevens geleverd over de delictcategorie, de afhandeling door de politie, het PV-nummer en het parketnummer van de zaak als deze naar het OM is ingezonden.

Koppeling aan gegevens over vervolging en berechting
Gegevens over de afhandeling van misdrijven door het OM en de rechter zijn verkregen uit RAC-min. Dit is een (beperkte) afslag van gegevens uit de registratiesystemen COMPAS en GPS waarin OM en Rechtspraak strafzaken registreren. Hoewel de politiedataset gekoppeld kon worden aan de COA-doelgroep met gebruik van v-nummers, is dit niet mogelijk voor gegevens over vervolging en berechting, omdat er in RAC-min geen v-nummers staan. Daarom is de doelgroep

indirect gekoppeld via de politiegegevens via het parketnummer dat bij registraties van verdachten die zijn ingezonden naar het OM is geregistreerd. Deze parketnummers zijn opgezocht in RAC-min. Een zaak is meegenomen in de meting, als deze in RAC-min kan worden teruggevonden en hierin als misdrijf staat geregistreerd. Het kan zijn dat een niet teruggevonden registratie wel bekend is bij het OM maar in behandeling is en daarom nog geen afdoening heeft.

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

Telwijze

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

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

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

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

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

Voor de incidenten zijn de volgende registraties niet meegeteld: verzuim COA meldplicht, vermissing, overlijden (natuurlijke en onnatuurlijke oorzaak) en medische noodzaak (alle soorten). Ook overtredingen van de COA-huisregels zijn niet

meegenomen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 is hiervoor gekozen om zowel inhoudelijke als methodologische redenen. Deze maken dan ook geen onderdeel meer uit van de datalevering van het COA aan het WODC. Suïcide wordt niet door het COA zelf geregistreerd, maar door de GGD. Het WODC heeft deze met ingang van de editie van 2023 buiten beschouwing gelaten. Alle gepresenteerde tabellen en grafieken zijn daarom ook exclusief suïcide. Honger- en/of dorststakingen vallen onder zelfdestructieve acties.

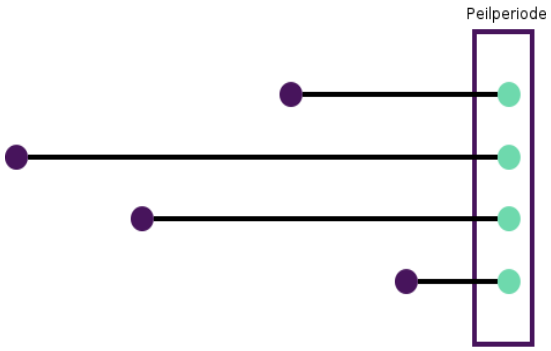
Bij het tellen van de maatregelen zijn alle types maatregelen die het COA oplegt meegenomen, inclusief alternatieve maatregelen.

Registraties van verdachten
Voor het in beeld brengen van criminaliteit door COA-bewoners is de gehanteerde teleenheid een registratie van een verdachte (door de politie). Een dergelijke registratie bevat gegevens over de verdachte en het gepleegde misdrijf. Dit is een veelgebruikte teleenheid voor het meten van de criminaliteit in Nederland (Kessels, 2025). Als bij een misdrijf meerdere verdachten worden geregistreerd, dan zijn er ook meerdere registraties van verdachten. Er is dus geen een-op-een relatie tussen misdrijven en verdachtenregistraties. Het is daarnaast ook mogelijk dat eenzelfde persoon in meerdere registraties van verdachten voorkomt. Als een persoon niet langer verdacht is van een misdrijf, wordt de bijbehorende registratie niet meer aan het WODC geleverd.

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

In de strafrechtketen is het gebruikelijk om in jaarlijkse rapportages over criminaliteit een terugkijkmethode te hanteren. Bij deze methode (geïllustreerd in figuur B2.1) wordt gekeken naar misdrijven die binnen een bepaalde peilperiode (bijv. een jaar) zijn gepleegd of naar zaken die binnen een bepaalde peilperiode zijn afgerond. Deze methode gebruiken we in dit rapport voor het tellen van het aantal geregistreerde verdachten. De cijfers zijn daarmee vergelijkbaar met die in rapportages over criminaliteit door de algemene Nederlandse bevolking (waaronder Moolenaar, 2025).

Figuur B2.1 Visualisatie van de terugkijkmethode



Unieke verdachten en betrokkenen
De gehanteerde teleenheid is een unieke verdachte of betrokkene. Een unieke verdachte of betrokkene is te herkennen in de politiedataset of incidentenregistratie op basis van het geregistreerde v-nummer. In de tellingen is uitgegaan van unieke personen per jaar. Een unieke verdachte die in meerdere jaren verdacht wordt van een misdrijf wordt in dat geval ook meerdere keren geteld (maar slechts één keer in het betreffende jaar). Het werkelijke aantal unieke verdachten is dus lager dan de optelling van het aantal unieke verdachten per jaar. Hetzelfde geldt voor het werkelijke aantal betrokkenen en het aantal unieke betrokkenen bij incidenten.

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

Afgehandelde misdrijfzaken door OM en Rechtspraak
Voor het in beeld brengen van de afhandeling van criminaliteit door het OM en de Rechtspraak (in eerste aanleg) is de teleenheid een strafzaak (geïdentificeerd door een parketnummer). Een strafzaak heeft altijd betrekking op één verdachte, maar kan meerdere feiten bevatten. Het tellen van zaken is tevens in lijn met andere rapportages uit de strafrechtketen, zoals Criminaliteit en Rechtshandhaving (Moolenaar, 2025).

In onderhavige rapportage is gebruikgemaakt van de terugkijkmethode voor het tellen van de afhandeling van misdrijfzaken, omdat dit in lijn is met andere rapportages uit de strafrechtketen en volledi ger is voor latere jaren. Door deze keuze wordt mogelijk gerapporteerd over asielmigranten die wellicht niet meer op een COA-locatie verblijven ten tijde van de afdoening (maar daar dus wel zaten tijdens het plegen van het misdrijf), omdat de afhandeling van misdrijfzaken lang kan duren.

De telwijze is hetzelfde als gehanteerd in de publicatie Criminaliteit en Rechtshandhaving (Moolenaar, 2025).

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

De rapportageperiode voor deze cijfers is anders dan voor de andere cijfers in de rapportage, namelijk 2021 tot en met 2025. Aangezien de terugkijkmethode is gehanteerd, zijn zaken geteld op het moment van de beslissing van het OM of de rechter (in eerste aanleg). Deze zaken kunnen gepleegd zijn in het jaar van de beslissing of in een eerder jaar. Daarom zijn zaken die vanaf 2019 ter kennisname van de politie zijn gekomen, meegenomen in de meting (en geteld als er in de periode 2021 tot en met 2025 een beslissing is genomen). Door deze telwijze sluiten het aantal registraties van verdachten door de politie in een bepaald jaar, het aantal afgehandelde misdrijfzaken door het OM in hetzelfde jaar, en het aantal afgehandelde misdrijfzaken door de rechter in dat jaar, niet op elkaar aan. Deze cijfers zijn niet zonder meer met elkaar te vergelijken.

Het kan voorkomen dat zaken die voor 2019 ter kennisname van de politie zijn gekomen pas tussen 2021 en 2025 zijn afgehandeld door het OM en/of de rechter. Deze zaken vallen buiten de meting. Het gaat hierbij echter om kleine aantallen.

Uitsplitsingen

Opvangtype
De doelgroep bestaat uit mensen die op COA-locaties en tgo's verblijven. In de rapportage is ervoor gekozen de verschillende opvangtypes te groeperen aan de hand van de volgende indeling: standaard asielopvang (bestaande uit col, pol, azc, vtl en pbl), amv (bestaande uit poa, amv-campus en regio-opvang), handhaving en toezicht (bestaande uit ebtl en htl), Dublin overdrachtslocatie en vrijheidsbeperkende locatie (in afwachting van vertrek) (vbl), gezinslocatie (in afwachting van vertrek) (gl) en overig (bestaande uit recreatieve markt capaciteit en aanvullende opvang).

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

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

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

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

Leeftijd
Bij het rapporteren over unieke personen in de doelgroep, unieke betrokkenen en unieke verdachten wordt uitgesplitst op leeftijd. Voor de bezetting en incidenten gebruiken we de door het COA aangeleverde geboortedatum, waarbij we het geboortejaar aftrekken van het rapportagejaar. Voor de misdrijven gaan we uit van de leeftijd op de pleegdatum. In het geval van meerdere registraties binnen een rapportagejaar wordt gekeken naar de leeftijd op het moment van de eerste verdachtenregistratie.

Voor v-nummers die terugkomen in de politieregistratie is een geboortedatum beschikbaar. De pleegleeftijd is bepaald op basis van de pleegdatum en de geboortedatum van de verdachte. Als iemand binnen een jaar meerdere keren als verdachte is geregistreerd, is de pleegleeftijd van de chronologisch eerste registratie in het jaar gekozen. Voor de visualisaties met betrekking tot leeftijd zijn onbekende (ontbrekende) waarden buiten beschouwing gelaten.

Geslacht
Bij het rapporteren over unieke personen in de doelgroep, unieke betrokkenen en unieke verdachten wordt uitgesplitst op geslacht. Deze gegevens zijn geleverd door het COA.

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

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom iemands nationaliteit als onbekend geregistreerd staat. Het kan gaan om mensen van wie de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, in Nederland geboren kinderen van mensen van wie de nationaliteit niet is vastgesteld of mensen met de nationaliteit van een land dat niet meer bestaat of niet door Nederland wordt erkend. Onder deze laatste categorie vallen bijvoorbeeld COA-bewoners uit de Palestijnse gebieden die niet als staatloos kunnen worden aangemerkt (*Aanhangsel Handelingen II* 2025/26, nr. 1829).

Delictindeling
De delictcategorie voor het rapporteren over door de politie afgehandelde registraties van verdachten is gebaseerd op de door de politie aangeleverde CBS delictindeling (CBS, 2011). In onderhavige rapportage wordt gerapporteerd tot twee niveaus diep om de tabellen zowel leesbaar als informatief te houden.

Voor de cijfers over de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de rechter is gebruikgemaakt van de zwaarste artikel methode die ook in Moolenaar (2025) wordt gebruikt (zie bijlage 3.3 – vervolgings- en berechtingsgegevens van deze publicatie). De gebruikte delictindeling staat beschreven in bijlage 2 van de genoemde publicatie. In onderhavige rapportage wordt één niveau minder diep uitgesplitst om de tabellen leesbaar te houden en te zorgen dat de gerapporteerde percentages statistisch relevant zijn.

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

Type afdoening OM en Rechtspraak
De wijze van tellen en de gehanteerde berekeningswijze voor de afhandeling van misdrijfzaken door het OM en de Rechtspraak staat beschreven in bijlage 3.3 (vervolgings- en berechtingsgegevens) van Vink EN Diephuis (2025).

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

De afdoeningen door de rechter zijn hetzelfde gegroepeerd als gerapporteerd in Moolenaar (2025).

Afronding

De cijfers in de tekst, tabellen en grafieken zijn afgerond. Dit is een standaardpraktijk voor rapportages van het WODC. Er is voor gekozen om de tabellen en grafieken af te ronden op vijftallen. Een nul in een tabel kan een daadwerkelijke nul zijn of een afgeronde nul (een aantal van 1 of 2). De totalen zijn berekend aan de hand van de onafgeronde waarden en daarna afgerond. Bij deze methodiek is het mogelijk dat een eindtotaal in een tabel niet overeenkomt met de som van de bovenliggende waarden in de tabel, maar het voorkomt wel grote optelfouten vanwege de afronding. Waar afgeronde aantallen worden genoemd in de tekst is er grover afgerond. Afhankelijk van de grootte van het getal wordt er op duizend-, honderd- of tientallen afgerond. Getallen boven de 10.000 zijn afgerond op duizendtallen, getallen tussen 10.000 en 1.000 op honderdtallen, en getallen onder de 1.000 op tientallen, in enkele gevallen was het relevant om in de tekst niet af te ronden. Percentages zijn in principe afgerond op hele getallen. Alleen waar het relevant wordt geacht (bijv. bij kleine verschillen tussen percentages), wordt er op één decimaal afgerond.

Bijlage 3 Asielproces

Om asiel aan te vragen, dienen mensen naar het aanmeldcentrum in Ter Apel te reizen, waar zij in persoon een aanvraag kunnen indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Mensen die Nederland per vliegtuig of boot bereiken, kunnen een asielaanvraag indienen bij het aanmeldcentrum op Schiphol. Het aanmeldproces kent verschillende stappen: na de aanvraag volgt een medische intake, een tuberculoseonderzoek en het eerste gesprek met de IND, het zogeheten aanmeldgehoor (IND, 2025a).

Direct na de asielaanvraag worden asielzoekers door het COA gehuisvest in de centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel of Budel (COA, z.d.-c). In de regel volgt het aanmeldgehoor op de derde dag (IND, 2025a), waarna mensen verhuizen naar een procesopvanglocatie (pol) (COA, z.d.-c). Hier verblijven asielzoekers gedurende de looptijd van de beoordeling van hun asielaanvraag. Afhankelijk van de situatie duurt de beoordeling van de asielaanvraag in principe 6 of 9 dagen (IND, 2025a); bijzonder complexe situaties worden beoordeeld in de verlengde asielprocedure, die 6 maanden in beslag neemt en verlengd kan worden tot maximaal 18 maanden (IND, 2026d). In de praktijk neemt de beoordeling van asielaanvragen meer tijd in beslag. De IND schrijft hierover op zijn website: 'Hebt u voor 1 januari 2024 asiel bepaalde tijd aangevraagd? Dan is de wettelijke beslistermijn 15 maanden voor uw aanvraag. Vanaf 27 september 2022 is de wettelijke beslistermijn van 6 maanden tijdelijk verlengd met 9 maanden. Dit gold voor asielaanvragen waarvan de termijn van 6 maanden op 27 september 2022 nog niet voorbij was. En voor asielaanvragen die gedaan zijn tussen 27 september 2022 en uiterlijk 1 januari 2024' (IND, 2026b).

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 vergunninghouders, verblijft op het azc totdat er woonruimte voor hen is gevonden in een gemeente (COA, z.d.-d). Vanwege de gemeentelijke taakstelling (COA, z.d.-e) zal dit vaak elders in Nederland zijn.

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

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, 2026c). Als de IND meer tijd nodig heeft voor onderzoek en na het gehoor in de vereenvoudigde procedure nog niet kan beslissen over de aanvraag, dan wordt deze verder behandeld in de algemene asielprocedure die hierboven is beschreven.

Voor elk van de hierboven beschreven procedures geldt dat mensen in beroep kunnen gaan indien hun asielaanvraag wordt afgewezen (IND, 2025a). 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, 2025b). Ook gedurende de behandeling van deze zaken blijft het COA verantwoordelijk voor de huisvesting. Afhankelijk van de situatie en het verloop van de procedure verblijven mensen dus enkele weken tot soms jaren op een COA-locatie. Gedurende het asielproces verhuizen asielzoekers verschillende keren tussen locaties. Dit kan vaker voorkomen als locaties bijvoorbeeld tussentijds sluiten, als mensen tijdelijk in een noodopvang verblijven, of als asielzoekers overgeplaatst worden naar een locatie met verscherpt toezicht (zie hieronder) (COA, z.d.-g).

Opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Onder de asielzoekers die jaarlijks naar Nederland komen, zijn ook minderjarigen die zonder begeleiding van een ouder of voogd reizen, zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). In de periode van 2019 tot en met 2025 ging dit om 5% tot 15% van het totale aantal eerste asielaanvragen (CBS, 2026a, 2026b). Ook amv's die asiel aanvragen, volgen grotendeels de hierboven beschreven procedure. Vanwege hun leeftijd ziet de opvang er voor deze groep echter wat anders uit. Bij aankomst in Nederland krijgen alle amv's een voogd toegewezen van voogdijinstelling Stichting Nidos (hierna: Nidos). Kinderen die jonger zijn dan 15 of bijzonder kwetsbare kinderen ouder dan 15 worden door Nidos opgevangen in een gastgezin (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 kinderwoongroepen of kleinschalige wooneenheden, en worden begeleid met het oog op (verdere) integratie in Nederland. Amv's van wie de asielaanvraag is afgewezen, verhuizen naar een kleinschalige woonvoorziening (kwv) (ook wel regio-opvang) van COA. Ook amv's van wie de aanvraag beoordeeld wordt in de verlengde asielprocedure, verblijven in de kwv (ibid.). In tegenstelling tot volwassen asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, hebben afgewezen amv's recht op opvang tot hun 18e verjaardag indien er geen adequate opvang beschikbaar is in het land van herkomst. Het komt dus voor dat afgewezen amv's meerdere jaren op een COA-locatie verblijven. In die tijd krijgen zij begeleiding die hen voorbereidt op een toekomst buiten Nederland en hebben zij ook recht op onderwijs (ibid.).

Opvang van bewoners die overlastgevend gedrag vertonen

In het geval dat een COA-bewoner betrokken is bij een of meerdere incidenten met (zeer) grote impact, kan diegene worden overgeplaatst naar een locatie met verhoogd toezicht (COA, 2026). Vanaf eind 2017 vond dit plaats op zogenoemde extra begeleiding en toezichtlocaties (ebtl) – 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 dertien weken kan worden opgelegd, moeten bewoners 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, 2026). 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, z.d.-h). Net als voor alle andere opvangvormen geldt voor de htl dat opvang een recht is en dat mensen 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, 2026).

Overige opvangvormen

De hierboven beschreven procedure en opvangvormen gelden voor het grootste deel van de COA-bewoners in Nederland. In uitzonderingssituaties verblijven mensen ook in andere vormen van opvang. Toenemende aantallen asielzoekers en stagnatie van uitplaatsing vanwege een krappe woningmarkt kunnen ertoe leiden dat de bezetting op reguliere COA-locaties oploopt. In zulke gevallen maakt het COA (en in sommige gevallen gemeentes of veiligheidsregio's) afspraken met particuliere partijen over tijdelijke opvanglocaties voor asielzoekers, bijvoorbeeld in vakantieparken of gymzalen. Ook worden statushouders die wachten op huisvesting in de gemeente soms tijdelijk opgevangen in hotels of vakantiewoningen (COA, z.d.-i). In recente jaren is de afhankelijkheid van dit soort noodopvang toegenomen (zie o.a. paragraaf 1.4 en 2.2).

Bijlage 4 De Nederlandse strafrechtketen

Als iemand een gedraging doet die volgens de wet niet toegestaan is, dan krijgt diegene mogelijk te maken met het Nederlandse strafrechtsysteem (zie voor een uitgebreidere toelichting De Jongste, 2022). 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 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 bewezenverklaarde feit niet strafbaar is, dan volgt er ontslag van

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

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

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

Voor meer informatie, bezoek www.wodc.nl