



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
de heer E. van der Burg

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8  
2514 EL Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.inspectie-jenv.nl

**Contactpersoon**

contact@inspectie-jenv.nl

**Projectnaam**

Monitoring Ter Apel

**Ons kenmerk**

5260958

**Bijlagen**

1

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 26 februari 2024

Onderwerp Nadere onderbouwing inspectie-oordeel Ter Apel

Geachte heer Van der Burg,

Op 6 december 2023 stuurde ik u, vanwege de urgentie de conclusies van het toezicht dat de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna de Inspectie) heeft uitgevoerd op 5 december 2023 in de COA-opvanglocatie Ter Apel en het naastgelegen IND-gebouw.<sup>1</sup> De Inspectie heeft geconcludeerd dat het COA in Ter Apel bijstand nodig heeft zolang er meer mensen verblijven dan de afgesproken norm van 2000. Er moet voorzien worden in een adequate verblijfsmogelijkheid waar mensen veilig zijn, zich veilig voelen en waar de brandveiligheid op orde is. De Inspectie heeft in diezelfde brief toegezegd dat een nadere schriftelijke uitwerking van de bevindingen die tot deze conclusies hebben geleid, later zou volgen. Bij deze ontvangt u deze nadere schriftelijke uitwerking. Afsluitend wordt ook kort ingegaan op de genomen maatregelen na 6 december 2023.

*Aanleiding*

Naar aanleiding van de gebeurtenissen in en rond het aanmeldcentrum Ter Apel tijdens de asielopvangcrisis in 2022 volgt de Inspectie de situatie intensief. De Inspectie ontvangt hiertoe de wekelijkse cijfermatige beelden over de actuele opvang. Dit geeft onder andere inzicht in de aantallen asielzoekers die in Ter Apel verblijven, maar laten niet de concrete gevolgen van de opvangproblematiek voor de asielzoekers en het personeel in Ter Apel in hun volle omvang zien.

De Inspectie maakt zich ernstig zorgen over die gevolgen en wint daarom in aanvulling op de kwantitatieve gegevens ook kwalitatieve gegevens in. De Inspectie heeft besloten vanaf 1 november 2022 periodiek een observatiebezoek te brengen aan het COA en de IND om zo een beeld te vormen van de aard en omvang van de taakuitvoering in de huidige praktijk. De actuele situatie bepaalt daarbij het aantal bezoeken. In rustige tijden komt er één keer per twee weken een inspecteur, in drukke tijden zoals de afgelopen periode twee tot drie keer per week. De inspecteur stelt een observatierapportage op.<sup>2</sup> Als de aangetroffen omstandigheden daar aanleiding toe geven, kan de Inspectie kiezen om over te gaan tot een nader te kiezen interventie.

---

<sup>1</sup> [Brief onveilige situatie asielopvang Ter Apel, 7 december 2023](#)

<sup>2</sup> De observatierapportages worden gedeeld met het COA, de IND en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Zo heeft de Inspectie samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op 1 november 2023, onder meer op basis van de bevindingen van deze observaties, de bestuurders van het Rijk, de provincies en de gemeenten opgeroepen om het COA in staat te stellen zowel op korte als op lange termijn goede opvang te bieden.<sup>3</sup>

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

Vanwege het uitblijven van een structurele en bestendige oplossing na die oproep en op basis van beschikbare informatie waaruit blijkt dat de ernst van het opvangprobleem is toegenomen, heeft de Inspectie besloten om op 5 december 2023 te onderzoeken of de opvang en begeleiding van de daar verblijvende vreemdelingen aan de opvangseisen voldoet. Daarnaast heeft de Inspectie onderzocht of de veiligheid in brede zin op orde is. Dit bleek niet het geval.

#### *Eerder onderzoek*

In het eerdere onderzoek naar het overlijden van de baby in Ter Apel heeft de Inspectie aanbevolen dat voorkomen moet worden dat er geen opvang is voor vreemdelingen die het aanmeldproces nog niet hebben doorlopen.<sup>4</sup> Hierbij had de Inspectie oog voor de problemen die er zijn in de doorstroming in de asielopvang. Ze beval daarom aan dat als doorstroming niet lukt, dat dan voorkomen moest worden dat alle druk op Ter Apel wordt gelegd, asielzoekers zouden zich dan elders moeten kunnen aanmelden. Indien dat niet lukt, beval de Inspectie aan zorg te dragen voor een noodoplossing waarbij het voor alle betrokken organisaties direct duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarbij komt dat het COA zich lokaal moet voorbereiden op een situatie waarin zich meer mensen melden dan ze kunnen plaatsen.

Hieronder geeft de Inspectie de nadere schriftelijke onderbouwing. Deze brief is, omwille van de leesbaarheid, opgesteld in de tegenwoordige tijd, maar geeft een beeld van de situatie op 5 december 2023.

#### *Maximale bezetting wordt overschreden*

De Inspectie heeft op dit moment<sup>5</sup>, een half jaar na dato, nog geen formele beleidsreactie ontvangen van de staatssecretaris op deze aanbevelingen. Nog niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd. In het onderzoeksrapport naar het verloop van de asielopvangcrisis in Ter Apel waarbij een baby ten tijde van zijn overlijden in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel verbleef beval de Inspectie aan om, als er problemen in die opvangcapaciteit ontstaan, maximaal te zoeken naar mogelijkheden om binnen de bestaande regelgeving over het aanmeldproces meer flexibiliteit in te bouwen in de circulaires, werkwijzen en richtlijnen om de druk op die specifieke opvangcapaciteit in Ter Apel te verminderen. Uit de actuele bevindingen blijkt echter dat de meeste asielaanvragers zich in Ter Apel moeten melden, ook diegenen die al over een vreemdelingsnummer beschikken.<sup>6</sup> In de periode tussen 2 oktober 2023 en 6 december 2023 hebben zich 9100 personen gemeld in Ter Apel in verband met het indienen van een asielaanvraag en is het

---

<sup>3</sup> [Brief inspecties: situatie in Ter Apel is uiterst kritisch, 1 november 2023](#)

<sup>4</sup> [Onderzoeken IGJ en IJenV: Het overlijden van een baby in augustus 2022 op de coa locatie in Ter Apel](#)

<sup>5</sup> Dagtekening brief 26 februari 2023.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld herhaalde asielaanvragen.

aantal personen dat niet voor de eerste asielaanvraag meldde ruim 2550.<sup>7</sup> Daarnaast blijkt dat de huisvesting van vergunninghouders in andere Nederlandse gemeenten sterk achterblijft en lopen de aantallen nog niet geïdentificeerde en geregistreerde asielzoekers op.<sup>8</sup> Dit alles heeft tot gevolg dat de doorplaatsing van asielzoekers van de COA-locatie in Ter Apel naar andere locaties in het land stagneert en de maximale bezetting wordt overschreden.<sup>9</sup>

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

Het COA heeft voor deze situatie, conform de aanbeveling, een aantal noodscenario's opgesteld. Deze scenario's beschrijven een aantal fasen waarbij de voorwaarde geldt dat er een bestuurlijk akkoord moet zijn om de capaciteit boven de 2000 mogelijk te maken. Dit akkoord is er echter niet. Op 10 februari 2023 heeft het Rijk een overeenkomst met tien Groningse gemeenten gesloten over het aantal opvangplekken voor asielzoekers in de jaren 2023 en 2024. Omdat van deze overeenkomst niet wordt afgeweken en er geen bestuurlijk akkoord komt voor een capaciteit hoger dan 2000, kunnen de noodscenario's van het COA niet worden uitgevoerd. De gemeente geeft geen toestemming voor het plaatsen van noodfaciliteiten op het voterrein van de COA-locatie. In plaats daarvan is op 17 april 2023 door de IND een interne nota opgesteld waarin bepaald wordt dat, in opdracht van de staatssecretaris, nachtonderdak geboden wordt voor maximaal 165 vreemdelingen door de wachtkamers van de IND beschikbaar te stellen. In de nota heeft de IND aangegeven dat er geen vergunning is voor nachtonderdak en dat dat risico's oplevert voor de veiligheid, brandveiligheid en gezondheid.

De Inspectie vroeg bij het COA, de IND, de Veiligheidsregio Groningen en de gemeente Westerwolde de actuele Omgevingsvergunning op. Deze bleek er niet te zijn. Dit betekent dat voor het gebruik van de wachtkamers voor nachtonderdak geen vergunning is aangevraagd noch verstrekt.

Toch wordt vanaf medio oktober 2023 weer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Daarna zijn de aantallen afgenomen, maar vanaf medio november lopen de aantallen weer op naar 165 personen in de IND-wachtkamers. Daarnaast richt het COA ook 's nachts drie recreatieruimten in als overnachtingsplaats voor maximaal 70 personen. Op 1 december is het aantal personen dat in de wachtkamers en recreatieruimten overnacht 200. Hiermee is voorkomen dat er mensen buiten op het grasveld moeten verblijven maar is toch structureel de maximale bezetting overschreden die in het bestuurlijk akkoord is overeengekomen.<sup>10</sup>

#### *Geen overzicht*

Net als vorig jaar ontbrak en ontbreekt het de medewerkers van het COA aan de juiste randvoorwaarden en bevoegdheden om te handelen. Om te voorkomen dat personen buiten moeten slapen, wordt een deel van de vreemdelingen die niet voorgeregistreerd zijn toch naar de opvanglocatie in gemeente Assen gebracht.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Het gaat hier bijvoorbeeld om mensen die een herhaalde asielaanvraag indienen of een zelfstandige asielvergunning willen aanvragen in plaats van de afgeleide asielvergunning waar ze al over beschikken.

<sup>8</sup> [Kamerbrief over actuele situatie asielketen - MPP 2023-II](#)

<sup>9</sup> Dit geldt ook voor het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen: op 5 december verbleven er 180.

<sup>10</sup> Zie bijlage 1 voor een overzicht van de aantallen.

<sup>11</sup> Wanneer een asielzoeker aankomt in Ter Apel vindt er eerst registratie plaats bij de IND. Dit is de eerste stap in het aanmeldproces. Na deze 'voorregistratie' wordt de

Normaliter geldt dat alleen voor vreemdelingen die voorgeregistreerd zijn bij de IND en wachten op identificatie en registratie. Omdat pas op het laatste moment helder is waar en wanneer er opvangplaatsen beschikbaar zijn, is het overzicht wie waar verblijft alleen bekend bij één medewerker die de plaatsingen coördineert. Ook worden ad hoc besluiten genomen om personen tijdelijk even ergens in een ruimte "te stallen". Het kan voorkomen dat personen dan niet in beeld zijn bij die bovengenoemde medewerker.

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

Het gebeurt met regelmaat dat personen die wachten voor nachtopvang zelf op zoek gaan naar een slaapplek en zo verdwijnen op het terrein. Hierdoor zijn ze niet meer in beeld bij het COA. Het aantal personen dat op de locatie verblijft, is daardoor onbekend. Naar schatting van COA-medewerkers zouden het er 50 tot 70 meer kunnen zijn.

In de ochtend moeten de personen die overnachten in de wachtkamers van de IND en de recreatieruimten deze ruimten verlaten. Concreet betekent dit dat rond de 300 personen buiten moeten wachten op een plaatsje in de nachtopvang. Afhankelijk van de doorstroom is er wel of geen plek voor hen waarna ze weer opnieuw in de wachtkamers of recreatieruimten moeten overnachten. Sommige personen verblijven daar meerdere nachten achter elkaar.

Tijdens de rondgang op 5 december 2023 treft de Inspectie deze asielzoekers buiten in de kou aan. Ze ziet ook gezinnen met jonge kinderen zich opwarmen in een ruimte waar wasmachines staan en ze ziet gezinnen staan zich warmen in een portocabin.

Er is geen wasgelegenheid voor persoonlijke verzorging. Het COA heeft in het plan met noodscenario's volledige douche-, toilet- en schoon water- en vuil watervoorzieningen opgenomen, maar heeft van de gemeente geen toestemming gekregen om dit uit te voeren. In plaats daarvan is in het weekend van 2 december 2023 besloten om deze voorzieningen aan te leggen achter het IND-gebouw. Omdat op die locatie nog geen infrastructuur (zoals waterleidingen en riolering) beschikbaar was, moest dit eerst worden aangelegd alvorens de sanitaire voorzieningen geplaatst konden worden. Op 5 december is dit nog niet gereed. De vraag van de Inspectie waarom bij het IND-gebouw waar geen infrastructuur is, wel noodvoorzieningen geplaatst mogen worden en deze niet mogen komen op de plaats bij het COA waar de infrastructuur er wel is, konden de op 5 december gesproken COA- en IND-medewerkers niet beantwoorden.

Het COA heeft tijdens het toezichtbezoek medegedeeld dat er vanaf donderdag 7 december nachtopvang zal worden geboden in Stadskanaal. Deze geboden nachtopvang in andere steden is echter alleen een oplossing voor de nacht. In de ochtend worden de asielzoekers terug naar de COA-locatie in Ter Apel gereden om in de rij te staan voor nachtopvang binnen de hekken van de COA-locatie Ter Apel. Huisvesting voor overdag ontbreekt.

---

asielzoeker formeel geïdentificeerd en geregistreerd door AVIM. Dit proces eindigt met ondertekening van de asielaanvraag door de asielzoeker. Normaal duurt het identificatie- en registratieproces één dag, maar tijdens piekmomenten duurt dit langer.

### *Brandveiligheid ontoelaatbaar*

De Inspectie heeft geen actuele vergunningen kunnen inzien: deze zijn niet aangeleverd en waren op de onderzochte locaties niet aanwezig. Gebleken is dat de IND en het COA geen vergunningen voor nachtverblijf in de recreatieruimten van het COA en wachtkamers van de IND hebben aangevraagd of dat deze zijn verleend. Hierdoor is het gebruik van deze ruimten voor nachtopvang niet getoetst aan tot 31 december 2023 hiervoor geldende Woningwet met verwijzing naar het Bouwbesluit voor bouwvergunningen en de Gebruiksvergunning voor het brandveilig gebruik. Omdat het pand niet is ingericht voor het opvangen van personen, hebben deze partijen aangegeven dat het verblijven gedurende de nacht grote risico's oplevert, met name voor de veiligheid, brandveiligheid en gezondheid<sup>12</sup>. Desondanks is de ingebruikname van de wachtkamers van de IND en de recreatieruimten van het COA als nachtopvang, in opdracht van de staatssecretaris, door de IND en het COA doorgezet. Dit betekent dat deze gebouwen worden ingezet voor een andere gebruiksfunctie dan waarvoor vergunning verleend is.

De Inspectie heeft de functie van de gebouwen van het COA en de IND die als alternatieve nachtopvang werden gebruikt conform het Bouwbesluit en de Gebruiksvergunning beoordeeld. Indien er in de ruimten geslapen werd heeft de Inspectie hierbij gekeken naar het aantal overnachtende personen. Op basis van onderstaande bevindingen concludeert de Inspectie dat het laten slapen van personen in deze ruimten ontoelaatbaar is en per direct dient te worden beëindigd.

### IND

Op het moment van het toezichtbezoek wordt structureel aan 165 personen nachtopvang geboden in het IND-gebouw. Incidenteel is dit aantal hoger. Er wordt geslapen in de ruimten B, C, D, E, F en het noodgebouw. Al deze ruimten waren beschikbaar om te overnachten, echter er werden nooit meer dan vier van deze ruimten per nacht gebruikt. Dit hing af van de doelgroep, alsmede de aantallen van de doelgroep. Hierin wordt rekening gehouden met het gescheiden opvangen van kwetsbare doelgroepen zoals gezinnen. Zie de bijlage voor een overzicht.

Voor de meeste ruimten geldt de volgende bevinding: de ruimten zijn volledig ingerichte wacht- en kantoorruimten met geschakelde stoelopstelling. De nooddeuren zijn standaard gesloten als er geslapen wordt zodat slapende mensen niet naar een andere ruimte kunnen. De nooddeuren zijn zelfstandig te ontgrendelen door de zogenoemde groene drukker in te drukken of door gebruik van een toegangspas, welke in bezit is van het veiligheidspersoneel, deuren zijn standaard afgesloten. Wanneer de brandmeldinstallatie geactiveerd wordt, worden de deuren automatisch ontgrendeld in geval van brand. Maar door toxische zwarte rook of paniek kunnen deze deuren niet tijdig worden bereikt door gedesoriënteerde slapende asielzoekers. Daarbij mag niet van gedesoriënteerde asielzoekers worden verwacht dat zij bekend zijn met groene drukkers. De brandwachten/beveiligers hebben de opdracht bij incidenten de deuren te openen.

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

---

<sup>12</sup> Nota uitgangspunten en afspraken nachtonderdak vreemdelingen in AC Ter Apel, 30 maart 2023

Trappenhuizen zijn afgesloten zodat zij niet vanuit de wachtruimte kunnen worden gebruikt. Reden hiervoor is dat de asielzoekers zich dan alleen kunnen verplaatsen naar de eerste verdieping waar zich werkruimten bevinden als hen hiertoe toegang wordt verleend. Er worden plastic luchtbedden en matrassen neergelegd, waarop mensen in slaapzakken kunnen slapen. Deze luchtbedden worden volledig door elkaar, zonder enige ordening neergelegd tussen de stoelen en over de gehele beschikbare vloer. Wel wordt een baan vrijgehouden als looppad. Een snelle, veilige en efficiënte ontvluchting is in een dergelijke ongeordende situatie onmogelijk: in de paniek die kan ontstaan kunnen mensen onder de voet worden gelopen en elkaar vertrappen waardoor nog meer paniek kan ontstaan.

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

Er is geen ontruimingsplan specifiek voor de functie van nachtonderdak. Het management van de IND heeft de Inspectie gemeld dat er nooit geoefend is om deze ruimten te ontruimen in geval van nachtonderdak. Wel wordt er jaarlijks geoefend om de ruimtes te ontruimen in de functie van wachtkamer. De Inspectie constateert dat het in geval van nachtonderdak met de twee aanwezige brandwachten/beveiligers per ruimte echter onmogelijk is om veel mensen uit deze ruimten te ontruimen bij brand, rook en of paniek. Hierbij dient te worden bedacht dat de slapende mensen de ruimte niet kennen, gedesoriënteerd zijn, er een taalprobleem is en de mensen alleen maar in een andere ruimte kunnen komen met behulp van brandwachten/beveiligers. Door dit alles is een geordend ontvluchtingspatroon niet realiseerbaar. Mede door de vele handelingen die de brandwachten/beveiligers moeten verrichten, is een snelle alarmering en opschaling in geval van een noodsituatie niet te verwachten.

De Inspectie kijkt ook naar een veilige ontvluchtingsmogelijkheid, de vuurlast in de vluchtwegen en de bepalingen in de vergunningen. Met vuurlast wordt bedoeld: de opslag van brandbaar materiaal zoals (plastic) luchtbedden, matrassen, vuilcontainers, schone en vuile slaapzakken. De IND-medewerkers doen naast de reguliere werkzaamheden hun uiterste best om de ruimtes op orde te krijgen. Zij proberen de eerder als vuurlast benoemde materialen zoals slaapzakken weg te krijgen uit de verkeersruimten<sup>13</sup>, trappenhuizen en vluchtwegen. Omdat het ontbreekt aan opslagruimte voor deze materialen lukt dat echter niet. Tijdens het bezoek constateert de Inspectie dan ook dat er in de gangen en trappenhuizen plastic luchtbedden, matrassen, vuilcontainers, schone en vuile slaapzakken worden opgeslagen. Dit belemmert de ontvluchtingsmogelijkheden ernstig.

#### COA

Op de COA-locatie zijn drie recreatieruimten (gebouw C, E en F) bezocht waar nachtopvang wordt geboden. Deze ruimten hebben de functie van bijeenkomst-annex dagverblijf. Dit betekent dat er niet in geslapen mag worden. Ten tijde van het toezichtbezoek heeft de Inspectie alle matrassen geteld. Per ruimte waren dertig matrassen aanwezig. Het COA verklaart dat van deze matrassen er circa zeventig per nacht gebruikt werden.

Net als bij het IND-gebouw constateert de Inspectie in de recreatieruimten van de COA-locatie een onveilige situatie voor wat betreft vuurlast: in de verblijven wordt materiaal ten behoeve van de nachtopvang opgeslagen en opgestapeld. Hierdoor zijn verkeersruimten en daarmee vluchtroutes belemmerd. Tijdens het bezoek is

---

<sup>13</sup> een verkeersruimte is een ruimte bestemd voor het bereiken van een andere ruimte.

geconstateerd dat er in en nabij vluchtwegen opslag is van matrassen en slaapzakken. Deze matrassen zijn van brandbaar materiaal zoals foam met een kunststof tijk, de eventueel gebruikte luchtbedden zijn van plastic. De vele rook die bij brand van deze materialen vrijkomt werkt ernstig verstikkend. Daarnaast wordt door de verhoging van de vuurlast het vluchten tijdens een brand of in een panieksituatie sterk belemmerd. Tevens past de verhoging van deze vuurlast niet binnen de minimale functies van het Bouwbesluit en de Gebruiksvergunning.

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

De ruimten zijn in de nachtsituatie afgesloten en nooddeuren zijn niet te openen zonder hulp van de brandwachten/beveiliging. De directe toegangsdeur met standaardbreedte naar buiten is wel open. De ruimten worden s 'nachts ingericht als slaapruiimte. Matrassen worden volledig door elkaar en naast elkaar gelegd tussen en naast de speeltafels en de stoelenrijen. Hierdoor is vrijwel de gehele vloer bedekt. Er is een baan die wordt vrijgehouden als looppad in de ruimte. Er is direct toezicht door brandwachten/beveiliging in de ruimte.

Er is echter geen ontruimingsplan volgens het COA en er is ook niet geoefend om deze ruimten te ontruimen. Ondanks een directe deur naar buiten is een snelle effectieve en efficiënte ontvluchting bij brand of paniek vrijwel niet mogelijk vanwege de grote kans dat mensen onder de voet worden gelopen en elkaar vertrappen waardoor nog meer paniek kan ontstaan. Voor de twee aanwezige brandwachten/beveiligers per ruimte is het gezien de bovenstaande situatie onmogelijk om veel mensen uit deze ruimten te ontruimen bij brand, rook en of paniek. Ook hier dient te worden bedacht dat de slapende mensen de ruimte niet kennen, gedesoriënteerd zijn en er een taalbarrière is. Een geordend ontvluchtingspatroon is niet realiseerbaar en door de vele handelingen die de brandwacht/beveiligers moet verrichten is een snelle alarmering en opschaling niet te verwachten.

#### *Veiligheid ernstig in het geding*

De Inspectie heeft tijdens het bezoek op 5 december 2023 diverse medewerkers van het COA en de beveiligers van bewakingsbedrijf Trigion gevraagd naar hun veiligheidsgevoel op het werk. Hieruit blijkt dat veiligheid niet (alleen) meer te maken heeft met een gevoel maar dat het feitelijk onveilig is voor medewerkers en bewoners. Zo zijn er in de korte periode van 18 november tot 6 december 2023 tien ernstige geweldsincidenten voorgevallen zoals steekincidenten, vechtpartijen en berovingen. Medewerkers geven aan dat ze doorgaans alleen ernstige incidenten rapporteren. Ten tijde van het inspectiebezoek zijn er voor 2023 alleen al 440 rapportages opgemaakt incidenten. Het daadwerkelijke aantal agressie- en geweldsincidenten ligt aanzienlijk hoger. Uit de cijfers van het COA blijkt dat bijna 1300 incidenten zijn gemeld.

De Inspectie constateert dat meerdere bewakingscamera's niet functioneren, terwijl de beveiligingsmedewerkers hebben aangegeven dat ze meerdere keren hebben verzocht om herstel omdat ze zonder de camera's belangrijke signalen missen.

Een indicatie dat de onveiligheid is toegenomen volgt uit het aantal wapens dat aangetroffen wordt. De Inspectie heeft de door de beveiligers gevonden en in bewaring genomen wapens bekeken. Relatief gezien zijn de afgelopen twee maanden (vanaf begin oktober tot 5 december) meer wapens gevonden dan in de zeven maanden daarvoor. Op navraag of deze wapens niet overgedragen worden naar de politie, geeft de beveiliging aan dat dit niet is toegestaan. Beveiligers zijn

niet bevoegd tot inbeslagname van goederen, omdat zij geen opsporingsbevoegdheid hebben. Ook in het geval van incidenten worden messen etc. 'in bewaring' genomen tot de politie komt. De politie kan de goederen vervolgens wel in beslag nemen. Overigens wijst het COA erop dat de BOA's van Dienst Vervoer & Ondersteuning (hierna DV&O) ook geen goederen in beslag mógen nemen, omdat zij conform een interne werkinstructie geen opsporingsbevoegdheid hebben tenzij er sprake is van constatering op heterdaad.

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

Bepaalde soorten gevonden messen zijn alleen verboden zodra ze worden aangetroffen in een context buiten het normale gebruik. Dit betekent dat zodra een bewoner naar een andere locatie wordt overgeplaatst hij zijn mes mag terugvragen. Daarnaast zijn er meerdere verboden steek- en slagwapens aangetroffen. Ook deze verboden wapens worden niet direct overgedragen aan de politie. Deze wapens worden door het COA bewaard en regelmatig door de politie opgehaald.

Het COA is zelf verantwoordelijk voor de beveiliging en een eventuele escalatie is vaak onder controle tegen de tijd dat de politie arriveert. Voor deze beveiligingsmedewerkers geldt dat er geen juridische basis is om dwang toe te passen, anders dan in noodweersituaties. Dit betekent dat het COA zelf verantwoordelijk is voor het bewaren van de orde en veiligheid op het terrein dat zo groot is als een klein dorp, maar niet de bevoegdheden heeft om dit adequaat aan te pakken. In het geval van een incident handelen de COA-medewerkers doorgaans als volgt: eerst probeert men de situatie te de-escaleren. Lukt dit niet, dan wordt de beveiliging ingeschakeld. Indien nodig wordt vervolgens een beroep gedaan op medewerkers van landelijke bijzondere bijstandseenheid van DV&O (hierna LBB). Pas in laatste instantie wordt de politie ingeschakeld. Incidenten worden niet altijd door het COA bij de politie gemeld, met name wanneer de-escalatie succesvol was. De beveiliging doet vaak wel een voormelding bij de politie, zodat bij een 112-melding direct eerdere incidenten van de betrokken bewoner zichtbaar zijn.

Ten aanzien van de beschikbare politiecapaciteit merkt het COA overigens op dat die vooral in de avond/nacht beperkt is. Ter Apel valt onder het basisteam Ommelanden Oost. Dit team heeft in de avond en nacht de beschikking over één surveillancewagen die in een groter gebied (de gemeenten Oldambt, Stadskanaal en Westerwolde) moet worden ingezet. De politie moet daardoor steeds prioriteiten stellen en dat kan betekenen dat andere meldingen of incidenten voorgaan.

Ten tijde van het toezichtbezoek verblijft op het terrein van het COA in Ter Apel een groep van tussen de 200 en de 250 bewoners die als overlastgevend worden aangemerkt. Het COA geeft aan dat deze groep bestaat uit overwegend jonge mannen die in veel gevallen verslaafd zijn aan alcohol, soft- en/of hard drugs. Deze groep is in het bijzonder moeilijk door te plaatsen naar opvangcentra elders in het land en is daarom bovenmatig vertegenwoordigd in Ter Apel. Deze groep zorgt voor (een gevoel van) onveiligheid door hun gedrag. Een team van de LBB en een team BOA's van DV&O bieden daarom nu bijstand, maar ook hen ontbreekt het aan een juridische grondslag voor hun taken. Daarbij komt dat medewerkers opmerken dat als er een incident is en alle bijstand daar naar toe gaat, de rest van het terrein niet meer beveiligd wordt. De medewerkers hebben signalen dat er sprake is van bendevoering en dat er bewust gebruik gemaakt



wordt van het weglukken van het bijstandsteam zodat overlastgevers op een andere plek hun gang kunnen gaan.

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

### **Conclusie**

De maximale bezetting van het COA in Ter Apel wordt met enkele honderden mensen overschreden. Waar in de zomer van vorig jaar deze mensen buiten op het grasveld verbleven, verblijven ze nu binnen de hekken van het COA-terrein en in de wachtkamers van de IND.

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

Het COA wordt feitelijk verantwoordelijk gehouden voor de opvang en begeleiding van deze mensen. Daaronder bevinden zich ook personen die de intentie om asiel aan te vragen bekend hebben gemaakt, maar nog niet de formele asielaanvraag hebben ondertekend. Eventuele nachtopvang die buiten de hekken van het COA geregeld wordt, biedt nog geen oplossing voor overdag. Dit omdat de mensen die gebruik maken van de nachtopvang in de ochtend weer worden teruggebracht naar de COA-locatie Ter Apel.

De Inspectie ziet dat de medewerkers van het COA en de IND, zonder te beschikken over de juiste randvoorwaarden en handelingsbevoegdheden, doen wat ze kunnen. COA richt in de avond drie recreatieruimten in als overnachtingsplek. Daarbij komt dat vanwege hygiëne en humanitaire redenen overnachtingsplaatsen in de wachtruimten van het IND-gebouw worden geboden zonder hier te voldoen aan de juiste regelgeving.

Er wordt niet voldaan aan de meest basale eisen van opvang op het gebied van bed en bad voor deze groep mensen die boven de maximale bezetting van 2000 personen aldaar verblijven. Het aantal en de ernst van de incidenten binnen de hekken van het COA-terrein neemt toe. Het bewaken van de orde en veiligheid is niet mogelijk waardoor het risico op ernstige incidenten toeneemt. Bij dergelijke incidenten is veelal een specifieke groep van ongeveer 200 tot 250 overlastgevende asielzoekers betrokken.

Met begrip voor de keuzes die in de dagen voor 5 december 2023 onder hoge druk zijn gemaakt, constateert de Inspectie dat deze alternatieve overnachtingsplaatsen bij het COA en binnen het gebouw van de IND ontoelaatbaar zijn vanwege brandveiligheid en de onmogelijkheid van een snelle en effectieve ontvluchting naar een buitenruimte.

### **Afsluitend**

Op 12 december 2023 heeft u gereageerd op onder andere de brief van de Inspectie van 6 december. Alle in uw brief genoemde maatregelen richten zich op: *'het genereren van voldoende opvangplekken, verbetering van de opvangomstandigheden en het versnellen van de uitstroom van statushouders naar gemeenten om ervoor te zorgen dat de situatie in de opvang en daarmee Ter Apel substantieel verbetert en de grens van 2000 asielzoekers niet langer wordt overschreden.'*<sup>14</sup> Daarnaast besloot de IND de wachtruimtes in het kantoorpand niet meer te gebruiken voor nachtopvang.

Gezien de door de Inspectie aangetroffen situatie acht zij deze maatregelen op dit moment niet voldoende. Zoals de Inspectie concludeerde, heeft het COA bijstand nodig zodra er meer mensen verblijven dan de toegestane norm van 2000. De Inspectie doelde hierbij niet alleen op voldoende opvangplaatsen maar ook op bijstand om de onveilige situatie op het terrein het hoofd te bieden. Het gaat hierbij om onveiligheid ten gevolge van de agressie- en geweldsincidenten die

<sup>14</sup> [Kritieke situatie aanmeldcentrum Ter Apel - 12 december 2023](#)

zich voordoen. Daarnaast moet voorkomen worden dat er keuzes worden gemaakt die opnieuw leiden tot onveilige noodvoorzieningen op de IND- en/of COA-locatie Ter Apel.

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

In alle gevallen geldt dat de gebouwen die gebruikt worden voor overnachting en verblijf moeten voldoen aan een Omgevingsvergunning of een Omgevingsmelding en dat deze documenten aanwezig zijn op de locaties.

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

De Inspectie beveelt de Veiligheidsregio Groningen aan er erop toe te zien dat het gebruik van gebouwen in overeenstemming is met de actuele vergunning zodat de burgemeester en wethouders van de gemeente Westerwolde bij afwijkingen van de vergunningen kunnen handhaven.

Een afschrift van deze brief wordt ook verstuurd naar de Veiligheidsregio Groningen, gemeente Westerwolde, het COA en de IND.

Hoogachtend,  
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid,  
namens deze,

H.C. Faber  
*Hoofdinspecteur-directeur Beschermen, Straffen en Handhaving*

*Bijlage:* overzicht van de alternatieve nachtopvang-locaties

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

**Datum**  
26 februari 2024

**Ons kenmerk**  
5260958

Ruimte A tot en met F is in het IND-gebouw.  
Gebouw C, E en F staan op het COA-terrein.

