



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

t.a.v. De minister van Asiel en Migratie

Inspectie Justitie en Veiligheid

Directie Beschermen, Straffen en Handhaving
Afd. Beschermen

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

Datum 16 december 2024
Betreft Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel

Onze referentie
5994774

Geachte mevrouw Faber,

In deze brief informeert de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) u over haar doorlopende toezichttraject op het aanmeldcentrum voor asielzoekers in Ter Apel en de externe wachtlocaties verbonden aan het aanmeldproces. Sinds september 2022 houdt de Inspectie intensief toezicht op het aanmeldcentrum in Ter Apel door middel van reguliere monitorbezoeken, periodieke inspecties en documentonderzoek. Daarnaast bezocht de Inspectie de externe wachtlocaties die verbonden zijn aan het aanmeldproces. De Inspectie stuurde in deze periode verschillende brieven en een rapport waarin zij ernstige zorgen uit voor de veiligheid van bewoners en medewerkers en verschillende aanbevelingen doet dit te verbeteren.¹ Na twee jaar doorlopend toezicht, ziet de Inspectie nog onvoldoende structurele verbeteringen in het opvangstelsel die de veiligheid van medewerkers en bewoners in het aanmeldproces consequent verbeteren.

De Inspectie constateert dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA) sinds de start van het doorlopende toezichttraject op Ter Apel structureel noodmaatregelen inzet. Het huidige opvangstelsel biedt onvoldoende ruimte om te kunnen omgaan met schommelingen waardoor het COA vrijwel continue afhankelijk is van noodmaatregelen die ernstige risico's opleveren voor de veiligheid van bewoners en medewerkers.

Door gebrek aan doorstroom naar reguliere asielzoekerscentra (hierna: azc's) verblijven er structureel te veel asielzoekers in opvangvoorzieningen verbonden aan het aanmeldproces. Zij verblijven ook langer in deze opvangvoorzieningen dan waar de processen van het COA voor deze fase zijn ingericht. Omdat het COA vrijwel voortdurend opereert op een bezettingsgraad van meer dan 100% zijn

¹ [Brief aan staatssecretaris Justitie en Veiligheid over kinderen zonder ouders in de asielopvang in Ter Apel | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#); [Onderzoeken IGJ en IJenV - Het overlijden van een baby in augustus 2022 op de COA-locatie in Ter Apel | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#); [Brief Inspecties: Situatie in Ter Apel is uiterst kritisch | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#); [Brief Onveilige situatie asielopvang Ter Apel | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#); [Brief nadere schriftelijke onderbouwing inspectie-oordeel Ter Apel | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#); [Brief Veiligheids situatie COA locatie Ter Apel | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#); [Reactie IG op brief betreffende veiligheidssituatie Ter Apel | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#).

bovendien de marges te dun om met onvoorziene omstandigheden te kunnen omgaan en moet op structurele basis worden uitgeweken naar noodmaatregelen.

Onvoorspelbaarheid is inherent aan het aanmeldproces. Zolang het opvangstelsel niet is ingericht om te kunnen omgaan met schommelingen, leidt dit tot onveilige situaties voor zowel de medewerkers van het COA als bewoners van de opvangvoorzieningen. Deze druk komt samen in het aanmeldproces, in het bijzonder de locatie Ter Apel. De effecten hiervan zijn niet alleen van invloed op de COA-medewerkers en vreemdelingen. De structurele afhankelijkheid van noodvoorzieningen belast ook de omgeving zoals gemeenten, politie en omwonenden. Onderstaand zet de Inspectie haar bevindingen uiteen.

Achtergrond

De Inspectie legt op wekelijkse/tweewekelijkse basis korte monitorbezoeken af in het aanmeldcentrum in Ter Apel waarvan zij een observatieverslag maakt. Op 28 augustus van dit jaar bracht de Inspectie opnieuw een uitgebreid inspectiebezoek aan het aanmeldcentrum in Ter Apel waarbij zij aanvullend aan een schouw van de locatie en een documentstudie heeft gesproken met medewerkers en bewoners. Van dit bezoek heeft de Inspectie haar bevindingen in een eerste terugkoppeling aan het COA voorgelegd. Het COA heeft hierop gereageerd met een aantal verbetermaatregelen.

Daarnaast bracht de Inspectie in de periode van mei tot juli 2024 bezoeken aan de externe wachtlocaties die zijn ingericht om de druk op de opvanglocatie in Ter Apel te verlichten. Dit betreffen de externe nachtopvanglocatie momenteel gevestigd in Beilen, de noodopvanglocaties in Assen en Leeuwarden en noodkamers in Almere en Schalkhaar.² De bevindingen van deze bezoeken heeft de Inspectie ook per brief voorgelegd aan het COA.

Er bevinden zich te veel mensen in de opvangvoorzieningen verbonden aan het aanmeldproces

Vanwege het gebrek aan doorstroom bevinden zich meer mensen in de opvanglocaties verbonden aan het aanmeldproces dan waarvoor deze zijn ingericht. Het aanmeldcentrum in Ter Apel is ingericht op een maximale bezetting van 2000 bewoners. De vergunningen verleend door de gemeente Westerwolde inclusief het daarbij behorende toezicht en handhaving, zijn gericht op deze maximale bezetting.

In de periode van oktober 2023 tot oktober 2024 bevonden zich structureel tussen 2000 en 2200 mensen op het terrein van AC Ter Apel, met uitzondering van korte perioden van enkele weken waarin de bezetting rond de 1900 schommelt.³ Daarnaast verblijven ca. 200 mensen op een externe nachtopvanglocatie.⁴ Deze

² De noodkamer in Schalkhaar is op peildatum oktober 2024 niet meer in gebruik.

³ Cijfers gebaseerd op het Actueel Beeld Opvang. Bezetting van onder 2000 personen betreffen enkele weken in november 2023 (Bezetting 1900 uit Act. Beeld 6 november 2023), januari 2024 (Bezetting 2000 uit Act. Beeld 8 januari 2024), maart 2024 (Bezetting 1980 Act. Beeld 4 maart 2024), september 2024 (Bezetting 1920 uit Act. Beeld 9 september 2024) en oktober 2024 (Bezetting 1990 uit Act. Beeld 14 oktober).

⁴ Actueel Beeld Opvang 14 oktober. De externe nachtopvanglocatie bevond zich respectievelijk in Stadskanaal, Tweede Exloërmond, Zuidwolde, Nieuwe Pekela en Beilen.

personen verblijven overdag op het terrein van het aanmeldcentrum in Ter Apel, waardoor de bezetting op het terrein in deze periode overdag rond de 2400 personen lag. Daarnaast verblijven ca. 760 personen in externe wachtlocaties.⁵ Met de bewoners in de externe wachtlocaties meegerekend bevinden zich in deze periode daarmee in totaal ruim 3000 personen in de opvanglocaties verbonden aan het aanmeldproces.

Hoewel de bezetting op het AC Ter Apel, inclusief de nachtopvang, sinds mid-november is gedaald naar onder de 2.000 personen dankzij het openen van een aantal noodopvanglocaties en het voorkomen van sluitingen van bestaande locaties, stijgt het aantal mensen dat verblijft op het Ter Apel terrein sindsdien weer gestaag.⁶ Het is de verwachting dat de bezetting aan het einde van het jaar weer oploopt en het COA de noodnachtopvang na de jaarwisseling weer nodig zal hebben, als andere tijdelijke locaties in het land sluiten.

Mensen verblijven te lang in de opvangvoorzieningen verbonden aan het aanmeldproces

Omdat de bewoners niet kunnen doorstromen naar een reguliere opvanglocatie van het COA verblijven zij aanzienlijk langer op de locaties verbonden aan het aanmeldproces dan waar deze voor zijn ingericht. De kaders van het verblijf op een aanmeldlocatie (Centrale ontvangst locatie, hierna: COL) zijn gericht op een verblijf van 3 tot 10 dagen.⁷ Vanwege deze beoogde korte verblijfsduur zijn de opvangvoorzieningen en begeleiding van het COA op een COL primair gericht op het doorlopen van het aanmeldproces en het voorzien in eerste behoeften.

Tijdens de bezoeken constateerde de Inspectie dat bewoners tot 3 maanden, met uitschieters naar 6 maanden in het aanmeldcentrum in Ter Apel en/of in een of meerdere van de externe wachtlocaties verblijven. Lang verblijf leidt tot een andere begeleidingsvraag dan het korte verblijf waarop de COA locaties voor het aanmeldproces momenteel zijn ingericht. Zoals bijvoorbeeld het aanbod van onderwijs en activiteiten, het helder in beeld hebben van de begeleidingsbehoefte⁸ of zelfs begeleiding gericht op de voorbereiding van integratie of vertrek uit Nederland.

Lang verblijf in locaties waar de voorzieningen niet voor zijn ingericht heeft een nadelige invloed op het mentale en fysieke welzijn van bewoners. Vooral de meest kwetsbare bewoners lijden hieronder. Bijvoorbeeld voor minderjarigen schieten de voorzieningen in de externe wachtlocaties tekort. Er is geen toegang tot formeel onderwijs, onvoldoende rust en privacy, onvoldoende aanbod van gevarieerd eten en een zeer beperkt aanbod aan speelruimten of activiteiten. Het aanbod van

⁵ Actueel Beeld Opvang 14 oktober 2024; In deze externe wachtlocaties verblijven asielzoekers die door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) zijn voorgeregistreerd (registratie van personen die te kennen hebben gegeven asiel te willen aanvragen, maar nog niet het aanmeldproces hebben doorlopen) en personen die het aanmeldproces hebben doorlopen en wachten op doorplaatsing naar een reguliere COA opvanglocatie in afwachting van de verdere asielprocedure.

⁶ Zie: <https://www.coa.nl/nl/nieuws/situatie-ter-apel>

⁷ Zie: [COA - Opvanglocaties tijdens de asielprocedure | www.coa.nl](https://www.coa.nl)

⁸ Het COA gebruikt hiervoor de 6-domeinen methodiek. Zie: [COA - Methodisch begeleiden | www.coa.nl](https://www.coa.nl)

slechts basale voorzieningen past binnen de kaders van de COL, die uitgaan van kort verblijf, of binnen de kaders van de Noodopvang, die uitgaan van een tijdelijke noodvoorziening. Omdat kinderen nu meerdere maanden in deze opvanglocaties verblijven, en noodvoorzieningen structureel blijken, zijn deze kaders niet passend voor de feitelijke verblijfsduur.

Verder constateerde de Inspectie tijdens haar bezoek dat personen die het aanmeldproces nog niet hebben doorlopen en enkel zijn voorgeregistreerd nog geen dossier bij het COA hebben. Dit heeft tot gevolg dat er constant personen in de opvanglocaties verblijven van wie nog weinig bekend is over de achtergrond, behoeften of mogelijke antecedenten en/of veiligheidsrisico's.⁹ De tekortkomingen in de dossiervoering en de constante verhuisbewegingen van (deels ongeregistreerde) bewoners tussen de verschillende locaties verbonden aan het aanmeldproces, leidt tot het risico dat informatie verloren gaat in het overhevelen tussen verschillende systemen en incidenten onvoldoende worden geregistreerd. Daarmee kunnen zowel kwetsbare bewoners als bewoners die incidenten veroorzaken niet goed in beeld worden gebracht. Het gebrek aan (geborgde) informatie over de achtergronden van de bewoners vormt een risico voor zowel de veiligheid van de medewerkers als het welzijn van de bewoners. De kans dat deze risico's zich voordoen neemt toe wanneer bewoners langdurig verblijven in de locaties die zijn ingericht voor een kort verblijf en doorstroom.

Structurele inzet van alternatieve overnachtingsruimten leidt tot onveilige situaties

Sinds de start van het doorlopende toezichttraject van de Inspectie is de inzet van alternatieve overnachtingsruimten op het terrein van het aanmeldcentrum in Ter Apel, waarbij de (brand)veiligheid ernstig in het geding is, meerdere keren door de Inspectie geconstateerd.¹⁰ Ondanks dat het aantal asielaanvragen in Nederland momenteel relatief laag ligt in vergelijking met eerdere jaren, leiden kleine schommelingen¹¹ in de instroom of de vertraagde oplevering van een reguliere opvanglocatie nog steeds al snel tot een noodsituatie. Zo moesten in de periode van 13-19 september 2024 opnieuw asielzoekers overnachten in ruimten die niet voldoen aan de minimale veiligheidseisen en vergunningen die noodzakelijk zijn voor overnachtingen.¹² In dergelijke situaties worden het COA en de gemeente

⁹ Middels loopbrieven, excel-lijsten en gekleurde polsbandjes tracht het COA deze personen toch in beeld te brengen. Echter, is dit een kwetsbaar ingericht systeem, waarbij processen niet duidelijk zijn belegd en ad hoc worden aangepast aan de steeds veranderende situatie van nieuwe externe wachtlocaties of noodmaatregelen; Het COA heeft tijdens wederhoor aangegeven dat het I&R proces is verbeterd sinds het bezoek van de Inspectie afgelopen zomer, en dat bewoners die op dit moment asiel aanvragen binnen 24 uur door het I&R proces gaan.

¹⁰ Asielzoekers hebben moeten overnachten op het grasveld buiten het aanmeldcentrum (augustus 2022), de sporthal op het terrein van het aanmeldcentrum (augustus 2022), de wachtruimten van de IND (september 2022 en november 2023), de recreatieruimte van het COA (november 2023) en de Portakabins (november 2023 en september 2024); Portakabins zijn noodgebouwen die als extra wachtruimte zijn ingericht.

¹¹ Het gaat hierbij om schommelingen van enkele tientallen asielzoekers per dag (De instroom ligt in deze periode rond de 100 per dag, op 6 sept 150, op 9 sept 80, op 16 sept 90).

¹² Het gebruik van deze ruimten voor nachtopvang is niet getoetst aan de hiervoor geldende Omgevingswet met verwijzing naar de AMVB's voor veilig bouwen en (brand)veilig gebruik.

Westerwolde door de minister voor de keuze gesteld mensen ofwel te laten overnachten in onveilige ruimtes waarvoor geen vergunning is verleend, ofwel op het grasveld buiten het terrein. De Inspectie beoordeelt beide opties als ontoelaatbaar.¹³ Hoewel de risico's van overnachtingen op deze locaties bekend zijn, dwingt het gebrek aan buffercapaciteit in het opvangstelsel het COA er keer op keer toe om deze onveilige locaties toch te gebruiken.

Omdat er in het aanmeldcentrum in Ter Apel steeds nieuwe noodsituaties ontstaan, moet ook de politie op structurele basis extra inzet leveren. Deze inzet kan ten koste gaan van het normale werk dat de politie doet en de al geplande inzet. Zolang het opvangstelsel niet op orde is, blijft deze inzet van de politie nodig.

Uitblijven van structurele verbeter- en veiligheidsmaatregelen

De Inspectie heeft tijdens het toezichttraject meerdere aanbevelingen gedaan aan het COA en de minister/staatsecretaris voor verbetermaatregelen op zowel de korte als (middel)lange termijn.

Primair richtten deze aanbevelingen zich op het verlagen van de druk op het aanmeldcentrum in Ter Apel door het realiseren van doorstroom naar reguliere opvanglocaties en uitstroom van statushouders. Zo gaf de Inspectie in oktober 2023 aan dat er snel perspectief moest komen op voldoende opvangplekken die leefbaar en veilig zijn en recht doen aan de belangen en behoeften van asielzoekers.¹⁴ In reacties van de toenmalige staatsecretaris op deze eerdere aanbevelingen werd aangegeven dat de druk op Ter Apel op de (middel)lange termijn zou moeten verminderen door de doorstroom van statushouders en het beschikbaar maken van nieuwe opvanglocaties.¹⁵ Echter, een jaar later constateert de Inspectie dat het perspectief op voldoende en passende opvangmogelijkheden nog steeds ontbreekt.

Daarnaast zijn verscheidene korte termijn aanbevelingen gedaan om de veiligheid en leefbaarheid in een aanmeldcentrum in Ter Apel te kunnen garanderen totdat de druk op Ter Apel structureel is verlaagd. Het gaat hierbij om maatregelen ter overbrugging totdat het opvangstelsel zodanig is ingericht dat het met schommelingen kan omgaan. Het COA heeft in reactie op de eerdere aanbevelingen van de Inspectie een aantal veiligheidsmaatregelen ingevoerd. Deze maatregelen zijn onder andere het instellen van een stil alarm voor bewoners en medewerkers, het aanstellen van meer beveiligers op het terrein en het opstellen van een crisisplan.¹⁶ De Inspectie concludeert echter dat de

¹³ [Brief nadere schriftelijke onderbouwing inspectie-oordeel Ter Apel | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

¹⁴ [Brief Inspecties: Situatie in Ter Apel is uiterst kritisch | Brief | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

¹⁵ "Alle inzet richt 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." E. van der Burg, 12 December 2023, [pdf \(overheid.nl\)](#)

¹⁶ Voor een uitgebreid overzicht van reeds ingevoerde en geplande verbetermaatregelen zoals aangegeven door het COA, zie bijlage 1.

veiligheid en leefbaarheid in Ter Apel en de externe wachtlocaties desondanks nog niet op orde is.

Ondanks de structurele aard van de overbezetting, zijn de externe wachtlocaties nog steeds ingericht alsof er sprake is van een tijdelijk probleem. Noodopvanglocaties moeten steeds worden verlengd of verhuisd en nieuwe locaties moeten worden ingericht (soms slechts voor één nacht). Al met al is het COA niet in staat structurele verbeteringen door te voeren zolang het opvanglocaties moet blijven op- en afbouwen en is het niet haalbaar voor gemeenten om op zeer korte termijn noodlocaties te verstrekken en vergunningen te verlenen.

Datum
16 december 2024

Onze referentie
5994774

Conclusie en aanbevelingen

De veiligheid en leefbaarheid van de opvangvoorzieningen verbonden aan het aanmeldproces staan structureel onder druk wat leidt tot zeer ernstige veiligheidsrisico's voor bewoners en medewerkers. De Inspectie zet het doorlopende toezichttraject daarom voort.

Er bevinden zich structureel meer mensen in de opvanglocaties verbonden aan het aanmeldproces dan waar de processen van het COA op zijn ingericht en waartoe vergunningen zijn verleend. Daarnaast verblijven bewoners aanzienlijk langer in deze locaties, hoewel de voorzieningen en de kaders niet op een lang verblijf zijn ingesteld. Door het gebrek aan doorstroom en het ontbreken van een buffercapaciteit moet op structurele basis door het COA worden uitgeweken naar ongeschikte en onveilige noodvoorzieningen. Dit leidt tot een lappendeken aan ad hoc processen, het heen-en-weer schuiven van mensen en het doorvoeren van steeds nieuwe noodmaatregelen. Kwetsbare bewoners of bewoners met een veiligheidsbehoefte zijn hierdoor onvoldoende in beeld. De medewerkers van het COA, de bewoners van de opvanglocaties, de gemeenten die noodlocaties bieden, omwonenden en de politie ervaren allen de gevolgen van de ernstige risico's die ontstaan door de aanhoudende noodmaatregelen.

Na meer dan twee jaar intensief toezicht op het aanmeldcentrum in Ter Apel, waarin de Inspectie verschillende aanbevelingen heeft gedaan voor korte en lange termijn, blijft een structurele en bestendige oplossing nog steeds uit.

Ook bij een relatief lage instroom blijven in het huidige opvangstelsel noodmaatregelen nodig. Het kabinet heeft aangekondigd dat het de oplossingen voor doorstroom van de voorgaande staatssecretaris niet doorvoert. Het wil de spreidingswet intrekken en de taakstelling van gemeenten om statushouders te huisvesten afschaffen. Volgens de Inspectie zijn daarmee dringend alternatieve oplossingen nodig om de druk op het aanmeldcentrum in Ter Apel op korte termijn te verminderen.

De Inspectie herhaalt daarom haar aanbevelingen aan het COA om, binnen de context van aanhoudende overbezetting, zorg te dragen voor veilige en leefbare opvanglocaties door:

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Directie Beschermen, Straffen
en Handhaving
Afd. Beschermen

Datum

16 december 2024

Onze referentie

5994774

- De voorzieningen op het terrein van AC Ter Apel en de externe wachtlocaties passend in te richten voor het daadwerkelijke lange verblijfsduur van asielzoekers.
- De behoeften van bewoners in kaart te brengen om begeleiding op maat te bieden, in het bijzonder aan kwetsbare bewoners en bewoners met een veiligheidsbehoefte. Ontwikkel hierop een gerichte en integrale aanpak met alle organisaties uit de asielketen, strafrechtketen, zorgketen en de gemeente.

De Inspectie beveelt de minister aan het COA in staat te stellen om veilige en passende opvang te bieden aan asielzoekers op het aanmeldcentrum in Ter Apel en de externe wachtlocaties door:

- Maatregelen door te voeren om doorstroom en uitstroom te realiseren en de druk op het aanmeldcentrum in Ter Apel te verlichten, in samenwerking met gemeenten, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- En, zolang de druk op Ter Apel nog aanhoudt, het COA de opdracht en middelen te verlenen om de opvanglocaties behorende bij het aanmeldproces passend in te richten op het daadwerkelijke aantal bewoners en de daadwerkelijke duur van hun verblijf. Bijvoorbeeld door het verstrekken van langdurig beschikbare externe wachtlocaties die passend zijn voor een langer verblijf en zorg te dragen voor veilige op- en afschaalmogelijkheden bij toenemende of afnemende druk.

Hoogachtend,
Waarnemend inspecteur-generaal Justitie en Veiligheid,
namens deze,

hoofdinspecteur Beschermen, Straffen en Handhaving