



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de minister van Justitie en Veiligheid, mevrouw D. Yeşilgöz en  
aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de heer E. van der Burg  
Turfmarkt 147  
2511 DP DEN HAAG

**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.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

[contact@inspectie-jenv.nl](mailto:contact@inspectie-jenv.nl)

**Onze referentie**

5525486

**Kopie aan**

Bestuursvoorzitter COA,  
burgemeester Westerwolde en  
de korpschef van de Nationale  
Politie

Datum 5 juni 2024  
Betreft Veiligheidssituatie COA locatie Ter Apel

Geachte mevrouw Yeşilgöz en heer Van der Burg,

Hierbij informeer ik u over het toezicht dat de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJ&V) uitvoert door actieve monitoring, het toezichtbezoek dat de Inspectie uitvoerde op 17 april 2024 in de COA-opvanglocatie Ter Apel en de bevindingen uit het gesprek met de Eenheid Noord-Nederland van de politie op 8 mei 2024. De Inspectie stelde haar bevindingen op en legde deze voor wederhoor voor aan de betrokken organisaties. Op 29 mei sprak de Inspectie in een bestuurlijk overleg met COA, gemeente Westerwolde en de politie over de bevindingen. Vanwege de oplopende ernst van de situatie stuurt de Inspectie u een korte beschrijving van de bevindingen, met haar conclusie en aanbeveling. De Inspectie concludeert dat er een zeer ernstige veiligheidssituatie is ontstaan op COA-locatie Ter Apel.

COA heeft op verzoek van de Inspectie uitgewerkt onder welke randvoorwaarden zij de veiligheid nog kunnen garanderen. Deze randvoorwaarden zijn onder te verdelen in randvoorwaarden voor de korte, middellange en lange termijn. De randvoorwaarden die volgens de Inspectie het meest urgent zijn, zijn de volgende:

- meer zichtbare politie-inzet en capaciteit om actief opvolging te geven aan signalen van COA-personeel, en;
- Inzet van personeel met BOA-bevoegdheden om meer adequaat in te kunnen grijpen in het moment van overlast zelf. Dit is aanvullend op voornoemde meer zichtbare politie-inzet.<sup>1</sup>

De Inspectie beveelt u met klem aan om op zeer korte termijn aan de urgente randvoorwaarden te laten voldoen om de veiligheidssituatie op het terrein beheersbaar te maken zodat er daarna gewerkt worden aan de randvoorwaarden op middellange en lange termijn. Deze randvoorwaarden zien meer op regie en een integrale aanpak van de veiligheid met alle organisaties uit de asielketen, strafrechtketen, zorgketen en de gemeente.

---

<sup>1</sup> De overige randvoorwaarden zien meer op regie en beleidskeuze. De Inspectie neemt deze mee in haar toezicht en zal daar, indien nodig, separaat aanbevelingen voor opstellen.

### *Aanleiding*

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>2</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. Als dat niet lukt, beval de Inspectie aan COA 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.

### *Uitblijven structurele oplossing*

Een structurele en bestendige oplossing om het COA in staat te stellen zowel op korte als op lange termijn goede opvang te bieden blijft ook na diverse oproepen uit. Op basis van beschikbare informatie waaruit blijkt dat de ernst van het opvangprobleem is toegenomen, besloot de Inspectie om op 5 december 2023 te onderzoeken of de opvang en begeleiding van de daar verblijvende vreemdelingen aan de opvangseisen voldoet. Daarnaast onderzocht de Inspectie of de veiligheid in brede zin op orde is. Dit bleek niet het geval.

Op 6 december 2023 stuurde de Inspectie aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een signaalbrief met een alarmerende conclusie over de veiligheidssituatie in Ter Apel. Op 26 februari 2024 volgde de schriftelijke onderbouwing van die conclusie.<sup>3</sup> In die onderbouwing vroeg de Inspectie speciaal aandacht voor de veiligheidssituatie en de ernstige zorgen die de Inspectie daar over heeft.

De Inspectie schreef onder meer dat de leefbaarheid onder de maat was en dat de rechten en de veiligheid van de vreemdelingen niet meer konden worden gewaarborgd. De Inspectie gaf daarbij expliciet aan dat het COA bijstand nodig heeft om de onveilige situatie op het COA-terrein het hoofd te bieden. Het gaat hierbij om onveiligheid door agressie- en geweldsincidenten.<sup>4</sup> Tijdens het bezoek van 17 april 2024 zag de Inspectie dat dit signaal niet heeft geleid tot verbetering van de veiligheidssituatie voor bewoners en medewerkers. Deze risico's zijn sinds vorig jaar alleen maar toegenomen volgens de gemeente Westerwolde, de politie-eenheid Noord-Nederland, medewerkers van COA-locatie Ter Apel en het beveiligingsbedrijf Trigion.

---

<sup>2</sup> Daarna heeft de Inspectie samen met bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd meermalen 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> [Brief nadere schriftelijke onderbouwing inspectie oordeel Ter Apel - 26 februari 2024](#)

<sup>4</sup> De brandveiligheid is eveneens in het geding vanwege het overnachten van portakabins op de nachtopvang. Gemeente Westerwolde heeft COA hierover een aanschrijving gestuurd.

### *Bevindingen*

Het bestuur van COA geeft aan meermaals aandacht gevraagd te hebben voor de uitvoerbaarheid van haar opdracht, zowel mondeling als schriftelijk en hierover structureel in gesprek te zijn met opdrachtgever en eigenaar. Deze gesprekken leiden tot maatregelen onder andere op in-, door- en uitstroom. Effecten van deze maatregelen worden echter naar verwachting pas op middellange en lange termijn merkbaar. Op korte termijn blijft daarmee sprake van druk op capaciteit en druk op leefbaarheid en veiligheid op COA-locaties, hetgeen vooral zichtbaar is in Ter Apel.

### *Uitblijven noodoplossing ter overbrugging*

Waar in 2022 vreemdelingen buiten in het gras moesten overnachten, verblijven momenteel bijna hetzelfde aantal vreemdelingen nu overdag op COA locatie Ter Apel boven de formele bezetting. Het bestuursdepartement van Justitie en Veiligheid heeft het COA in 2022 opgedragen aan de overnachtingen op het grasveld een einde te maken.<sup>5</sup> De openbare ordeproblematiek, is daarmee naar binnen de hekken van het COA-terrein verplaatst.

Zoals de Inspectie in de brief van 26 februari schreef, had de COA-locatie ter Apel 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 waardoor deze noodscenario's niet ingezet worden.<sup>6</sup> Het ontbreekt onder andere daardoor nog steeds aan crisisbeleid- en uitvoering voor de situatie waarin er geen opvang is voor personen, met daarin aandacht voor de aanwezige generieke en specifieke risico's voor de vreemdelingen, medewerkers, en het proces op de locatie waar deze situatie zich voordoet. Een andere complicerende factor is dat, juist door die aanhoudende druk, COA-medewerkers van de locatie niet toekomen aan het opstellen van een dergelijk beleid.

### *Toename wapens en incidenten*

De Inspectie heeft bij het toezichtbezoek aan het aanmeldcentrum Ter Apel medewerkers gesproken, de locatie bekeken en net als bij het vorige bezoek op 5 december 2023 de door de beveiligers gevonden en in bewaring genomen wapens bekeken. Er is sprake van een forse toename van het aantal in beslaggenomen slag- en steekwapens. Het aantal verdriedubbelde in april bijna naar ruim 160. Daarnaast wordt ook gestolen waar en drugs in beslag genomen. De periode waarbinnen deze goederen in beslag genomen werden, was korter dan de periode waarover we in de vorige brief hebben gerapporteerd.

---

<sup>5</sup> [Inspectierapporten: Het overlijden van een baby in augustus 2022 op de COA locatie in Ter Apel](#)

<sup>6</sup> 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.

Uit de ontvangen cijfers van COA en Trigion blijkt dat er sprake is van een toename van ernstige incidenten, terwijl Trigionmedewerkers tegelijkertijd aangeven dat er sprake is van onderrapportage omdat er geen tijd is om alles door te zetten naar COA.<sup>7</sup> Volgens Trigion spelen deze incidenten op de locatie zich met name tussen bewoners af maar ze zien ook dat de agressie op medewerkers wordt gericht als deze een calamiteit proberen te de-escaleren. Met name de ernstige geweldsincidenten vallen op zoals blijkt uit bijvoorbeeld de acht steekincidenten die sinds het laatste bezoek van de Inspectie zijn gemeld.

De Inspectie begrijpt dat bijvoorbeeld COA-locatie Ter Apel, de politie en de gemeente oplossingen hebben gevraagd en aangedragen bij hun bestuur, leidinggevenden en het ministerie van Justitie en Veiligheid, om de veiligheidssituatie aan te pakken. Met name de inzet van meer politiecapaciteit bij escalatie wordt hierbij genoemd.<sup>8</sup> Deze oplossingen zijn tot dusver niet (voldoende) opgepakt en hebben zodoende niet geleid tot een verbetering van de veiligheidssituatie op het COA-locatie Ter Apel.

De politie maakt zich eveneens zorgen over de veiligheidssituatie op het aanmeldcentrum en ziet de noodzaak meer op te treden. Echter, de Eenheid Noord-Nederland heeft niet voldoende capaciteit om dat te doen en om haar werkzaamheden in de rest van haar gebied uit te voeren. Een complicerende factor daarbij is dat de naastgelegen PI Ter Apel weliswaar een arrestantencel heeft, maar dat het niet lukt die in te zetten voor de problematiek op het aanmeldcentrum. De eenheid die belast is met een verdachte is daardoor ruim anderhalf uur onderweg om de arrestant in een arrestantencel te plaatsen. De politie is met de huidige bemensing niet in staat de problemen op het aanmeldcentrum voldoende aan te pakken. Hetzelfde geldt voor de Koninklijke Marechaussee die op verzoek van de politie in bepaalde situaties assistentie verleent aan de politie. Permanent of snel aanwezig zijn is niet mogelijk. Een groot deel van de incidenten wordt daarom uit nood opgepakt door de medewerkers van Trigion. Die hebben echter onvoldoende bevoegdheden en training om deze problemen op het aanmeldcentrum adequaat aan te pakken. Daarnaast valt het oppakken van dergelijke incidenten niet binnen de opdracht van Trigion. Die is gericht op "beveiliging, hospitality en BHV-ondersteuning" en niet op het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

### *Conclusie*

De Inspectie concludeert dat de openbare ordeproblematiek naar binnen de hekken van het COA-terrein verplaatst is. Medewerkers van COA en Trigion hebben onvoldoende bevoegdheden en training om deze problematiek aan te pakken. Door de beperkte capaciteit politie-inzet (bijvoorbeeld om in noodsituaties snel ter plaatse te kunnen zijn of om capaciteit ter beschikking te kunnen houden voor andere typen inzet tijdens de afhandeling van incidenten op het COA-terrein) is er sprake van een zeer ernstige veiligheidssituatie op het aanmeldcentrum.

---

<sup>7</sup> Er is sprake van zeer hoge risico's op ernstige geweldsincidenten. Deze vinden op het moment al plaats, zoals blijkt uit bijvoorbeeld de acht steekincidenten die sinds het laatste bezoek van de Inspectie zijn gemeld.

<sup>8</sup> Brief driehoek Ommelanden Oost: Noodzaak politiecapaciteit Ter Apel

De Inspectie concludeert dat op dit moment de COA-medewerkers aan de lat staan om de orde en veiligheid van het terrein beheersbaar te houden. De Inspectie concludeert dat het hierbij ontbreekt aan een integraal beeld van en regie op de personen die incidenten veroorzaken op het terrein Ter Apel. Een gerichte aanpak is mogelijk als alle organisaties uit de asielketen, strafrechtketen, zorgketen en de gemeente samenwerken.

#### *Aanbeveling*

Inmiddels is de situatie zodanig ernstig dat bewoners en medewerkers een onacceptabel risico lopen om slachtoffer te worden van een (gewelds-)incident. Wij vragen u om nu meer maatregelen te nemen om de veiligheid van bewoners en medewerkers van COA-locatie Ter Apel te verbeteren. De Inspectie maakt hierbij een onderscheid tussen maatregelen op de korte termijn ter overbrugging en maatregelen voor de middellange en lange termijn.

- 1) In de bestuurlijke overeenkomst tussen COA en de gemeente Westerwolde staat dat de korpsbeheerder voor de duur van de aanwezigheid van het opvangcentrum zal zorgdragen voor een adequate personeelsbezetting voor de handhaving van de openbare orde in en buiten het opvangcentrum. De Inspectie beveelt u daarom met klem aan om op zeer korte termijn een bij de actuele veiligheidssituatie op de COA locatie passende adequate personeelsbezetting te voldoen. Indien hierbij gekozen wordt voor de inzet van BOA's beveelt de Inspectie aan dat deze BOA's hiervoor passende opleiding en bevoegdheden krijgen met een duidelijke juridische grondslag. De Inspectie beveelt daarbij aan om deze personeelsbezetting aan te houden totdat de opvangsituatie in Ter Apel weer duurzaam is genormaliseerd.
- 2) De Inspectie beveelt aan te onderzoeken welke kenmerken vreemdelingen, die incidenten veroorzaken op en rond COA locatie Ter Apel, hebben. Denk hierbij aan mogelijke psychiatrische en/of verslavingsproblematiek, fase in het asielproces, voorheen wel of niet met onbekende bestemming vertrokken enzovoort. Ontwikkel hierna een gerichte en integrale aanpak met alle organisaties uit de asielketen, strafrechtketen, zorgketen en de gemeente en bepaal welke organisatie de regie voert op die integrale aanpak.

Een afschrift van deze brief wordt gestuurd naar de burgemeester van gemeente Westerwolde, bestuursvoorzitter COA en de korpschef van de nationale politie.

Hoogachtend,

Esther de Kleuver,  
*Inspecteur-Generaal Inspectie Justitie en Veiligheid*