



> Retouradres Postbus 20011 2500 EH Den Haag

Inspectie Justitie en Veiligheid  
T.a.v. I-G mw. E. de Kleuver  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Regie Migratieketen  
Ketensturing

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

Datum 19 juni 2024  
Betreft Reactie Inspectiebrief veiligheidssituatie Ter Apel

**Ons kenmerk**  
5545402

Geachte mevrouw de Kleuver,

Naar aanleiding van uw brief van 5 juni jongstleden berichten wij u als volgt. In uw brief van 5 juni jongstleden heeft u ons geïnformeerd over het toezichtbezoek dat de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) op 17 april jongstleden heeft gebracht aan de COA-opvanglocatie in Ter Apel en de gesprekken die u hierna heeft gevoerd met de Eenheid Noord-Nederland van de politie, het COA en de gemeente Westerwolde. In deze brief reageren wij op uw bevindingen en conclusie.

### **Conclusie en aanbevelingen**

U heeft in uw brief onder meer geconcludeerd dat de openbare-ordeproblematiek nu ook binnen de hekken van het COA-terrein voor problemen zorgt. Bovendien heeft u aangegeven dat medewerkers van COA en Trigion onvoldoende bevoegdheden en training hebben om hiermee om te gaan. In uw brief geeft u voorts aan dat door de beperkte politiecapaciteit sprake is van een zeer ernstige veiligheidssituatie op het aanmeldcentrum en een integraal beeld van en regie op de personen die deze incidenten veroorzaken ontbreken. U heeft aanbevelingen voor de korte en lange termijn gedaan.

### **Reactie op de conclusie en aanbevelingen**

Allereerst zijn wij u erkentelijk voor uw aanhoudende betrokkenheid op dit dossier. Wij zien deze brief als een startpunt voor verdere gesprekken tussen u, de korpsleiding en het COA bestuur. Wij onderschrijven de noodzaak om in gezamenlijkheid al het nodige te doen om de veiligheidssituatie op de COA-opvanglocatie in Ter Apel te verbeteren. Het moge duidelijk zijn dat Ter Apel al langere tijd onder druk staat doordat de bezettingsgraad op veel opvanglocaties boven de 100% is. Door de aanhoudende kritieke situatie heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 12 juni jongstleden met de Minister-President, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een dringende oproep gedaan aan de Commissarissen van de Koning om via de provinciale regietafels (PRT's) de komende dagen 100 opvangplekken per provincie te realiseren en hierbij gebruik te maken van de infrastructuur en slagkracht van de veiligheidsregio's. Voor de overige maatregelen die op dit vlak worden genomen, verwijzen wij naar de Kamerbrief hierover van 14 juni jongstleden. Onze verwachting is dat deze maatregelen op korte termijn het gewenste effect hebben, zodat de druk op Ter Apel enigszins verlicht wordt.

Samen met het COA, de gemeente Westerwolde, de politie en de andere relevante partijen bekijken wij voorts wat noodzakelijk is om de veiligheidssituatie op de COA opvanglocatie Ter Apel te verbeteren.

**Datum**  
19 juni 2024

**Ons kenmerk**  
5545402

### **Aanbeveling 1**

Uw eerste aanbeveling is om op een zeer korte termijn te voldoen aan een bij de actuele veiligheidssituatie op de COA locatie passende adequate personeelsbezetting en dit aan te houden totdat de situatie in Ter Apel duurzaam is genormaliseerd. Hiertoe het volgende.

#### Verantwoordelijkheden politie op en buiten het COA terrein

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven<sup>1</sup>. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester<sup>2</sup>. Dit betekent de politie, onder het gezag van de burgemeester, verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde buiten de hekken van het COA terrein. De politie is niet belast met het handhaven van de openbare orde op de COA locatie/binnen de hekken van het COA terrein. Dit komt doordat het COA terrein geen openbare ruimte is. Een openbare ruimte of publieke ruimte is een ruimte of plaats die voor iedereen toegankelijk is. Het is een fysieke plaats waar een groot deel van het publieke leven zich afspeelt. Voor het COA terrein geldt een bezoekersreglement<sup>3</sup> en huisregels<sup>4</sup> waardoor dit terrein niet gezien kan worden als openbare ruimte. Het COA heeft dus de verantwoordelijkheid en zorg om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op COA-opvanglocaties te waarborgen. Dit laat onverlet dat de politie wel kan optreden in het geval van incidenten in het kader van hulpverlening of strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar dus niet belast is met de handhaving van de openbare orde binnen de hekken van het COA terrein.

Het COA zet beveiligers van Trigion in op de opvanglocatie om de veiligheid aldaar te waarborgen. Dit zijn reguliere beveiligers en geen toezichhouders. De beveiligers zijn niet belast met (vreemdelingen)toezicht en hebben derhalve geen bijzondere bevoegdheden die toegepast kunnen worden bij het borgen van de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op de COA-opvanglocatie. Net zoals elke andere Nederlander mogen zij wel uit noodweer handelen en bijvoorbeeld een burgerarrest plegen indien een situatie hierom vraagt.

#### Meer (zichtbare) politiecapaciteit

Het uitgangspunt in het huidige politiebesteding is dat de basisteams dusdanig robuust zijn ingericht dat zij in beginsel alle taken eigenstandig moeten kunnen oppakken. Het is bekend dat als gevolg van een grote vervangings- en uitbreidingsopgave er op dit moment sprake is van een forse onderbezetting in het korps, die zeker ook in de basisteams voelbaar is. Hierdoor komt voornoemd uitgangspunt onder druk te staan. Dit speelt in alle eenheden, waarbij er in

<sup>1</sup> Artikel 3 PW 2012

<sup>2</sup> Artikel 11, lid 1 PW 2012

<sup>3</sup> <https://www.coa.nl/nl/bezoekersreglement>

<sup>4</sup> <https://www.coa.nl/sites/default/files/2021-03/COA-huisregels.pdf>

verschillende regio's ook sprake is van specifieke problematiek. De komende jaren wordt de formatie van de politie uitgebreid, maar door de krapte op de arbeidsmarkt duurt het nog even voordat formatie ook daadwerkelijk bezet wordt.

Als er vanwege een tijdelijke of fluctuerende situatie lokaal extra politiecapaciteit nodig is, voorziet de Politiewet 2012 in een zogenaamde escalatieladder. Deze houdt in dat er eerst op districtsniveau wordt gezocht naar een oplossing. Op dit niveau is bijvoorbeeld een team met flexibel inzetbare capaciteit (flexteams) ingericht. Als de burgemeesters in een geografisch gebied gezamenlijk meer inzet van politie vragen dan de politie beschikbaar heeft, heeft de regioburgemeester een bemiddelende rol. De inzet van de regioburgemeester in deze fase is erop gericht binnen de regionale eenheid een oplossing te vinden. Binnen de regionale eenheden wordt er dus constant gekeken naar waar de prioriteiten liggen en in overleg met het lokale gezag kan er binnen een regionale eenheid geschoven worden met capaciteit. Het kan voorkomen dat het niet lukt om binnen de regionale eenheid een oplossing te vinden voor de behoefte aan extra capaciteit. Indien naar het oordeel van het lokaal gezag een regionale eenheid bijstand behoeft van andere eenheden, dan richt de politiechef een verzoek daartoe aan de korpschef. Behoudens in spoedeisende gevallen wordt het verzoek niet gedaan dan nadat het gezag de regioburgemeester in de gelegenheid heeft gesteld zijn zienswijze over het verzoek te geven. Indien de korpschef het verzoek om bijstand geheel of gedeeltelijk afwijst, kan de burgemeester of de officier van justitie de Minister van Justitie en Veiligheid verzoeken de korpschef op te dragen alsnog in de gevraagde bijstand te voorzien.

#### Inzet van personeel met BOA bevoegdheden in en buiten het COA terrein

In uw brief beveelt u aan om op zeer korte termijn een bij de veiligheidssituatie passende personeelsbezetting te creëren en dat inzet van Buitengewoon Opsporingsambtenaren (hierna: boa's) een mogelijke optie is.

Boa's beschikken over beperkte opsporingsbevoegdheden en eventueel geweldsmiddelen die zijn gekoppeld aan de taak die zij uitvoeren. Om boa's in te zetten dient de noodzaak tot het verkrijgen van opsporingsbevoegdheid te worden aangetoond richting de minister van Justitie en Veiligheid.

Ten aanzien van de situatie *buiten* de hekken van de COA opvanglocatie is de politie onder het gezag van de burgemeester verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde. Het handhaven van de openbare orde is geen taak die past binnen het boa-bestel, nu het hier gaat om een algemene (politie)taak.

Wel kunnen boa's ingezet worden om overlast en kleine ergernissen rond het COA terrein aan te pakken. Hiervoor is bijvoorbeeld op 21 maart jl. een samenwerkingsovereenkomst inzake een boa flexpool voor de regio Groningen gesloten. Dit is een nadere uitwerking van hetgeen in de bestuursovereenkomst van 10 februari 2023 is overeengekomen. De flexpool betreft een tijdelijke pilot bestaande uit een flexibele poule boa's in de provincie Groningen, die flexibel en snel ingezet kunnen worden op plekken waar dit nodig is. Daarmee is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande werkwijze met toezichtsteams<sup>5</sup>, zodat ervaring

---

<sup>5</sup> Verwijzen naar overlast brief.

opgedaan kan worden met deze regionale manier van samenwerken. Gedurende de pilot ligt de nadruk op het voorkomen van overlast als gevolg van de komst en/of aanwezigheid van opvangcentra voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden en het handhaven waar nodig. De gemeente Westerwolde valt tevens onder deze regio. Indien het noodzakelijk is, zullen boa's uit deze poule kunnen worden ingezet *in de omgeving* van de COA opvanglocatie in Ter Apel.

Ten aanzien van de situatie *binnen* de hekken is het volgende van toepassing. Nu het geen openbare ruimte betreft, kunnen de boa's uit de flexpool hier niet worden ingezet. Daarnaast zijn boa's niet bevoegd voor het handhaven van de openbare orde en het verlenen van noodhulp zoals voor de politie beschreven staat in artikel 3 van de Politiewet 2012. Dit betekent dat boa's in principe niet bevoegd zijn tot strafrechtelijk optreden voor bijvoorbeeld de Wet Wapens en Munitie en de Opiumwet. Ook vechtpartijen en mishandelingen behoren in principe niet tot het takenpakket en bevoegdheden van boa's. Er worden dus enkel beveiligers zonder specifieke bevoegdheden ingezet door het COA om de veiligheid en leefbaarheid te waarborgen binnen de hekken. Indien zich calamiteiten binnen de hekken voordoen schakelt het COA de politie in.

#### PI Ter Apel

In uw brief wordt aangegeven dat de politie graag gebruik zou willen maken van de naastgelegen penitentiaire inrichting (hierna: de PI) in Ter Apel. In het verleden en recent is dit onderwerp besproken tussen de politie en de PI. Onze departementen zullen hierover contact zoeken met respectievelijk de politie en de PI Ter Apel.

#### Bestuursovereenkomst 2010 gemeente Westerwolde

In uw brief verwijst u naar de bestuurlijke overeenkomst tussen het COA en de gemeente Westerwolde waarin 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<sup>6</sup>, zoals vermeld in artikel 13 van de bestuursovereenkomst. Deze bestuursovereenkomst dateert uit 2010, voor wat betreft de politie is deze nog gebaseerd op het oude regionale politiebestedel. Het huidige politiebestedel kent op regionaal niveau geen zelfstandige onderdelen met eigen bevoegdheden op het terrein van beheer. Het realiseren van de bezetting (waarop artikel 13, tweede lid, van de bestuursovereenkomst ziet) is met de komst van de Politiewet 2012 een taak van de korpschef (belast met het beheer van de politie). De Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 voorziet er niet in dat de verplichting van de korpsbeheerder in deze bestuursovereenkomst is overgegaan naar de korpschef. Het COA en de gemeente Westerwolde zijn reeds gestart met het vernieuwingstraject van de bestuursovereenkomst. Het bovenstaande dient hierbij betrokken te worden.

#### Overzicht genomen maatregelen

---

<sup>6</sup> [Document Westerwolde - Bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een opvangcentrum.pdf](#)  
[- iBabs Publieksportaal](#)

Om de overlast in en rondom Ter Apel zoveel mogelijk tegen te gaan, zijn er binnen de eenheid Noord-Nederland reeds verschillende maatregelen genomen om tijdelijk extra politiecapaciteit beschikbaar te stellen. Zo is onder meer ingezet op:

- Een dagelijkse coördinator, die als voornaamste taak heeft het aansturen van de verschillende politieke eenheden en de afstemming tussen politie enerzijds en Boa's, straatcoaches, KMar anderzijds te bevorderen. Capaciteit hiervoor wordt verkregen vanuit de flexteams van de eenheid Noord-Nederland;
- Een extra voertuig vanuit het basisteam Ommelanden-Oost, inzetbaar voor surveillancedienst;
- Een extra voertuig vanuit het district Groningen, inzetbaar voor het rijden van meldingen;
- Een aangewezen officier van dienst-politie (op afroep beschikbaar);
- Ondersteuning vanuit de districtsrecherche Groningen, waardoor een aantal zwaardere opsporingsonderzoeken die in het werkgebied van het basisteam Ommelanden-Oost spelen, opgepakt worden, zodat het crimeteam kan focussen op de afwerking van VVC-zaken.
- Vanaf 8 juli 2024 wordt het verbouwde politiebureau in Ter Apel geopend met een opkomstlocatie en cellen.
- De gemeente Westerwolde heeft de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) verzocht om de bijstand voor het toezichthouden te verlengen met een periode van drie maanden. De KMar heeft op 14 juni jongstleden te kennen gegeven dit verzoek te honoreren.

## **Aanbeveling 2**

U heeft ten tweede aanbevolen te onderzoeken aan welke kenmerken vreemdelingen, die incidenten veroorzaken op en rond de COA locatie. En op basis daarvan een gerichte en integrale aanpak met alle organisaties uit de asiel-, strafrecht- en zorgketen en de gemeente vorm te geven. Hiertoe het volgende.

Voor de aanpak van overlast door asielzoekers zijn onder meer ketenmariniers aangesteld. Zij vallen onder de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en hebben de taak om overlast veroorzaakt door asielzoekers integraal aan te pakken. Dit doen zij door de verschillende organisaties die hiermee te maken hebben met elkaar te verbinden. Naast de vreemdelingrechtelijke aanpak bestaat de integrale aanpak ook uit aanvullende (bestuursrechtelijke) maatregelen, strafrechtelijke maatregelen en/of maatregelen ingestoken vanuit zorg. De ketenmariniers richten zich voorts op regionale en landelijke knelpunten en helpen inzichtelijk te maken wie de overlastgevende asielzoekers zijn en waar zij verblijven. De ketenmariniers gaan hierbij organisatie- en ketenoverstijgend te werk. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van de Top-X aanpak. Dit is een instrument met als doel het verkrijgen van zicht op de omvang en aard van de zwaarste groep overlastgevende en/of criminele asielzoekers, onder meer door het opstellen van de Top-X lijst. In het lokaal ketenoverleg (LKO) worden bewoners die op de Top-X lijst staan besproken en wordt in gezamenlijkheid een persoonsgerichte aanpak opgesteld. Maatregelen die bijvoorbeeld worden getroffen zijn het inhouden van leefgeld, het versneld afdoen van de asielprocedure of met prioriteit inzetten op terugkeer.

Ook lokaal wordt ingezet op het actief aanpakken van de overlast door asielzoekers. Zoals reeds bekend onderkent de IND met de pilot procesoptimalisatie in Ter Apel al aan de voorkant van de asielprocedure of sprake is van een overlastgever met een kansarme aanvraag. De aanvragen van deze doelgroep worden met voorrang behandeld en daarmee zo snel mogelijk afgedaan, bijvoorbeeld door hen daar waar mogelijk de rust- en voorbereidingstijd te onthouden. Gezien het succes van deze pilot wordt onderzocht hoe deze breder uitgerold kan worden. Het COA heeft in 2023 ingezet op verschillende pilots om overlast te voorkomen en opvangvoorzieningen veilig te houden voor bewoners en medewerkers. Het COA blijft investeren in instrumenten, zoals trainingen en vakdagen, om personeel zo goed mogelijk te voorzien van handvatten zodat bewoners van het azc de juiste begeleiding en doorgeleiding naar zorg krijgen en anderzijds draagt dit bij aan de veiligheid en beheersbaarheid op en om opvanglocaties. De handvatten zijn met name gericht op het signaleren van problematisch gedrag en het doorverwijzen naar de Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) zodat die kunnen doorgeleiden naar organisaties die gespecialiseerd zijn in de omgang met deze doelgroep. Zoals reeds aangegeven in de Kamerbrief van 9 februari jl. over het Inspectierapport inzake Veldzicht beziet het COA tevens wat nog eventueel extra nodig is op het gebied van omgaan met onbegrepen gedrag dat mogelijk voortkomt uit onderliggende (psychiatrische) problematiek.

Ook is in eerdergenoemde brief benoemd dat ingezet wordt op het versterken van de samenwerking tussen de betreffende domeinen. De Inspectie wijst er terecht op dat deze domeinen goed moeten samenwerken. Er is voor gekozen om de bestaande gremia binnen de migratieketen, de LKO's en RAO's te versterken in het kader van vroegsignalering, opschaling en preventie. Dit draagt bij aan het tijdig signaleren van een eventuele zorgbehoefte en tegelijkertijd het verzamelen van de informatie om het juiste handelingsperspectief te kunnen bepalen. Er wordt met de betrokken partners uitgewerkt hoe de concrete invulling hiervan eruit komt te zien.

***Afsluiting***

De situatie in Ter Apel vraagt om een urgente en geïntegreerde aanpak. De aanbevelingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid zijn waardevol, maar moeten worden aangevuld met specifieke en structurele oplossingen om zowel de veiligheid op het COA-terrein als in de omgeving van het dorp Ter Apel te verbeteren.

**Datum**  
19 juni 2024

**Ons kenmerk**  
5545402

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius