Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. De minister van Asiel en Migratie, Bart van den Brink
Postbus 20301
2500 EH 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.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Onze referentie

Datum 23 maart 2026
Betreft Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid opvanglocatie Ter Apel 2025

Geachte heer Van den Brink,

Sinds september 2022 houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) doorlopend toezicht op de opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (het COA) in Ter Apel. In eerdere brieven[1] heeft de Inspectie JenV ernstige zorgen geuit over de veiligheidssituatie in en rond de opvanglocatie Ter Apel, alsmede de kwaliteit van de geboden voorzieningen op de opvanglocatie Ter Apel en de externe wachtlocaties.

De Inspectie JenV heeft in het kader van haar toezicht op de veiligheid en voorzieningen in 2025 de opvanglocatie Ter Apel 6 keer bezocht. Deze bezoeken bestonden uit het doen van observaties en het voeren van gesprekken met medewerkers van het COA. Daarnaast sprak de Inspectie JenV elke twee maanden met het regiomanagement van het COA in Ter Apel waarbij de Inspectie JenV is meegenomen in de voortgang van verbetermaatregelen. Daarnaast heeft de Inspectie JenV opnieuw een bezoek gebracht aan de noodopvanglocatie in Assen. De Inspectie JenV voerde daar gesprekken met het locatiemanagement, medewerkers en bewoners. Ten slotte ontvangt de Inspectie JenV maandelijks informatie van het COA over incidenten en heeft de Inspectie JenV op wekelijkse basis inzicht in de bezetting van de opvanglocatie Ter Apel via het Actueel Beeld Opvang.[2] In deze brief informeert de Inspectie JenV u over haar bevindingen van het jaar 2025.

De Inspectie JenV constateert dat de voorzieningen en het zicht op veiligheid op de opvanglocatie Ter Apel zijn verbeterd. Het COA heeft hiertoe diverse verbetermaatregelen genomen. Deze maatregelen zorgen voor een verbeterde sturing op de veiligheidssituatie en de kwaliteit van de voorzieningen voor bewoners is verbeterd. De externe wachtlocaties worden nauwelijks nog ingezet en in de noodlocatie Assen zijn verbeteringen doorgevoerd op het gebied van voorzieningen en de registratie van bewoners. Ook de noodlocatie in Assen is sinds begin 2026 niet meer in gebruik.

---

[1] Zie o.a: Brief Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel | Inspectie Justitie en Veiligheid, Brief Veiligheidsituatie COA locatie Ter Apel | Inspectie Justitie en Veiligheid, Brief nadere schriftelijke onderbouwing inspectie-oordeel Ter Apel | Inspectie Justitie en Veiligheid, Brief Inspecties: Situatie in Ter Apel is uiterst kritisch | Inspectie Justitie en Veiligheid, Brief Onveilige situatie asielopvang Ter Apel | Inspectie Justitie en Veiligheid

[2] Het Actueel Beeld Opvang is een product van de Analyse Proeftuin Migratieketen (APM) van het Directoraat Generaal Migratie.

Inspectie Justitie en Veiligheid
Directie Beschermen, Straffen en Handhaving
Afd. Beschermen

Datum
23 maart 2026

Onze referentie

Desondanks blijven er knelpunten. De veiligheid en kwaliteit van de voorzieningen in Ter Apel hangt samen met het aantal bewoners op de opvanglocatie en het kunnen doorplaatsen naar plekken elders in het land. De beschikbaarheid van voldoende opvangplekken in het land waarnaar het COA bewoners kan doorplaatsen is daarom essentieel. Een te hoge bezetting van de opvanglocatie Ter Apel resulteert in zeer grote risico's voor de veiligheid van bewoners en medewerkers. Ook vorig jaar zijn in de maanden september, oktober, november en december in totaal 39 dagen meer dan de afgesproken 2000 bewoners in de opvanglocatie Ter Apel opgevangen. Met name de doorstroom en de opvang van bewoners die overlast veroorzaken blijft een probleem. Deze groep blijkt lastig door te plaatsen, mede door het structurele capaciteitstekort in asielzoekerscentra elders in het land.

Ten slotte maakt de Inspectie JenV zich zorgen over de ontwikkeling van de procesbeschikbaarheidslocatie (PBL), een opvangmodaliteit binnen de opvanglocatie Ter Apel ingericht voor bewoners met een kansarme aanvraag die een of meerdere incidenten hebben veroorzaakt. Hoewel de PBL per 1 juni 2025 in gebruik is genomen, zijn de noodzakelijke randvoorwaarden nog niet voldoende geborgd.

Hieronder licht de Inspectie JenV haar bevindingen nader toe.

Bevindingen opvanglocatie Ter Apel
Het COA heeft op de opvanglocatie Ter Apel verschillende verbetermaatregelen doorgevoerd. De inzet van noodvoorzieningen is afgeschaald, de registratie van bewoners is verbeterd en de begeleiding is aangepast naar de feitelijke verblijfsduur. Daarnaast zijn verschillende maatregelen genomen om de veiligheid op de opvanglocatie Ter Apel beter te beheersen.

Veiligheid
Het COA heeft nadere invulling gegeven aan het crisis- en verbeterplan en een centrale veiligheidscoördinatie ingericht. De registratie van incidenten is verbeterd, en er wordt gewerkt aan een integraal veiligheidsbeleid, inclusief een leer- en verbetercyclus om oorzaken van incidenten beter te achterhalen. Toch ontving de Inspectie JenV ook in 2025 veel meldingen van incidenten met hoge impact van de opvanglocatie Ter Apel,[3] relatief meer dan van andere opvanglocaties. De Inspectie JenV benadrukt daarom het belang van de (door)ontwikkeling van een integraal veiligheidsbeleid en het evalueren van incidenten om de achtergrond en oorzaken van deze incidenten te achterhalen en op basis daarvan passende maatregelen te nemen.

De opvang en doorplaatsing van bewoners vanuit de opvanglocatie in Ter Apel naar asielzoekerscentra in het land blijft een punt van zorg. Dit geldt in het bijzonder voor de doorplaatsing van bewoners die overlast veroorzaken. Vanwege

[3] De Inspectie JenV ontving in 2025 25 meldingen met hoge impact van de opvanglocatie Ter Apel. Dit aantal laat zich deels verklaren doordat de opvanglocatie in Ter Apel een van de grootste opvanglocaties is met een diverse populatie en hoge doorstroom. Bovendien zorgt een beter inzicht in de veiligheidssituatie ervoor dat er meer meldingen binnenkomen. Deze factoren meegewogen blijft het aantal meldingen hoog.

Inspectie Justitie en Veiligheid
Directie Beschermen, Straffen en Handhaving
Afd. Beschermen

Datum
23 maart 2026

Onze referentie

een hoge bezettingsgraad in opvanglocaties in het land en/of beperkingen die lokaal zijn gesteld aan het opvangen van deze doelgroep, zijn plekken waar deze groep kan worden opgevangen bijzonder schaars. Een groep van 100-200 bewoners die overlast veroorzaken concentreert zich daarom in de opvanglocatie Ter Apel, wat een negatieve invloed heeft op de veiligheidssituatie. Hoewel afspraken zijn gemaakt tussen het ministerie van Asiel en Migratie en de gemeente Westerwolde om deze groep versneld uit te plaatsen, heeft dit tot nu toe nog onvoldoende effect gegenereerd onder andere omdat er niet genoeg plekken beschikbaar zijn.

De Inspectie JenV en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, constateerden al eerder dat de zorg voor en aanpak van vreemdelingen met psychische problematiek met verward en/of overlastgevend gedrag tekort schiet.[4] Daarnaast is wanneer van toepassing ook een goede aansluiting op de strafrechtketen van belang. Het COA draagt daarom niet alleen de verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze problematiek. Dat geldt evenzeer voor de opvanglocatie Ter Apel. De Inspectie JenV blijft daarom wijzen op het belang van een integrale aanpak met alle organisaties uit de asielketen, strafrechtketen, zorgketen en gemeente(n).

Begeleiding en voorzieningen
In eerdere brieven heeft de Inspectie JenV zeer ernstige zorgen geuit over alternatieve overnachtingsruimten op het terrein van de opvanglocatie Ter Apel die daarvoor ongeschikt zijn, zoals wachtruimten, recreatieruimten of Portakabins. Met het oog op risico's voor veiligheid, brandveiligheid en gezondheid concludeerde de Inspectie JenV dat dit ontoelaatbaar was.[5] In 2025 zijn de Portakabins en andere tijdelijke overnachtingsruimten op het terrein van de opvanglocatie Ter Apel niet langer gebruikt. Er zijn in 2025 geen overnachtingen meer geconstateerd in ruimten die niet aan de benodigde vergunning voldoen.

Vanwege beperkingen in doorstroom, verblijven bewoners langer op de centrale ontvangstlocatie (COL) van de opvanglocatie Ter Apel dan waarvoor deze is beoogd.[6] In 2025 heeft het COA de voorzieningen en begeleiding op de COL aangepast aan de langere verblijfsduur van bewoners. Bewoners zijn daarmee beter in beeld en de begeleiding en geboden voorzieningen komen meer tegemoet aan de feitelijke verblijfsduur. Ook de nachtopvang is verbeterd. Bewoners doorlopen hier het volledige aanmeldproces inclusief medische intake en TBC-screening. Hiermee wordt voorkomen dat ongeregistreerde en niet gescreende bewoners worden overgeplaatst en daarmee uit beeld raken.

---

[4] tk-bijlage-1-inspectierapport-steekincident-ctp-veldzicht.pdf, toezicht-asielopvang-2025-omstandigheden-voor-kwetsbare-groepen-in-asielopvang-onveranderd.pdf

[5] Onveilige+situatie+asielopvang+Ter+Apel.pdf, Brief nadere schriftelijke onderbouwing inspectie-oordeel Ter Apel | Inspectie Justitie en Veiligheid, Brief aan staatssecretaris Justitie en Veiligheid over kinderen zonder ouders in de asielopvang in Ter Apel

[6] De COL is bedoeld voor een verblijf van 3 tot 10 dagen, het feitelijke verblijf kan oplopen tot 3, soms 6 maanden.

Capaciteit en bezetting
In de maanden september, oktober, november en december van 2025 is de bezetting van de opvanglocatie in Ter Apel meerdere dagen boven het in de bestuursovereenkomst vastgelegde maximum van 2000 bewoners gekomen. In totaal 39 dagen verbleven er tussen de 2000 en 2167 bewoners in het opvangcentrum. Voor elke dag dat het maximumaantal bewoners wordt overschreden staat een dwangsom. De instroom van asielzoekers die een eerste aanvraag indienen is in 2025 relatief laag,[7] maar door gebrek aan mogelijkheden om bewoners uit te plaatsen, levert een kleine schommeling in de instroom al risico's voor overbezetting op.

In 2024 kwam het voor dat tot wel 2400 bewoners in het opvangcentrum Ter Apel verbleven.[8] Een te hoge bezetting leidt tot zeer grote risico's voor de veiligheid van medewerkers en bewoners waarbij bewoners uit beeld raken en moeten overnachten in ruimten die daarvoor ongeschikt zijn. Sinds de tweede helft van 2025 monitort het COA in Ter Apel de verwachte in- en uitstroom, waarbij bij een prognose van boven de 2000 bewoners gezamenlijke afstemming kan worden gezocht om alternatieven te overwegen en tot oplossingen te komen. Het COA kan daarmee beter sturen op de bezetting van de opvanglocatie Ter Apel. Tegelijkertijd hebben ook in de eerste maanden van het jaar 2026 op 44 dagen meer dan 2000 bewoners in het opvangcentrum Ter Apel verbleven.[9] Als de tekorten in de totale opvangcapaciteit aanhouden, acht de Inspectie JenV de kans op een herhaling van een noodsituatie reëel.

De feitelijke capaciteit van de opvanglocatie in Ter Apel ligt hoger dan het maximum van 2000 bewoners. Deze marge van plekken is nodig voor onderhoud van de woonunits, scheiding van bewoners in verschillende opvangmodaliteiten en enkele plekken moeten beschikbaar zijn voor nachtinstroom of medische quarantaine. In het hoogst noodzakelijke geval heeft het COA daarom aangegeven tot een maximum van 2100 bewoners te kunnen plaatsen, waarbij de veiligheid en de kwaliteit van voorzieningen voldoende gewaarborgd blijven.

Wanneer de minister in geval van nood de keuze maakt om meer dan het maximum van 2000 bewoners in de opvanglocatie Ter Apel op te vangen, benadrukt de Inspectie JenV met klem om dit binnen de grenzen van veiligheid en beheersbaarheid te doen. Daarbij blijft het maximumaantal van 2000 bewoners uit de bestuursovereenkomst onverminderd het uitgangspunt.

Externe wachtlocaties
Vanwege de aanhoudende drukte heeft het COA lange tijd gebruik gemaakt van externe wachtlocaties, noodopvanglocaties buiten de opvanglocatie in Ter Apel waar bewoners zijn geplaatst die zich nog in het aanmeldproces bevinden. Voorbeelden hiervan zijn de tijdelijke nachtopvanglocaties of de

[7] In 2025 zijn ongeveer 24.000 eerste asielaanvragen ingediend, ten opzichte van 32.000 in 2024 (Bron: Actueel Beeld Opvang).
[8] Brief Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel | Inspectie Justitie en Veiligheid
[9] Bron: COA, peildatum 10 maart 2026.

noodopvanglocatie in Assen. De Inspectie JenV heeft eerder zorgen geuit over de kwaliteit van deze voorzieningen en de risico's bij het doorplaatsen van ongeregistreerde bewoners.[10]

In 2025 is geen gebruik meer gemaakt van een externe nachtopvanglocatie. De noodopvanglocatie in Leeuwarden is sinds begin 2025 niet meer in gebruik. In de noodopvanglocatie in Assen zijn in 2025 alleen bewoners geplaats die het registratieproces volledig hebben doorlopen. Daarnaast zijn in de noodopvanglocatie in Assen verbeteringen aangebracht in de begeleiding waardoor bewoners beter in beeld zijn en zijn voorzieningen verbeterd zoals het plaatsen van geluidswerend materiaal waardoor bewoners meer rust en privacy hebben. Ook de noodopvanglocatie in Assen is vanaf begin 2026 niet meer in gebruik.

Procesbeschikbaarheidslocatie (PBL)
Om de aanpak van bewoners die overlast veroorzaken te verbeteren en bewoners met een kansarme aanvraag beschikbaar te houden voor het proces, is de procesbeschikbaarheidsaanpak ingericht.[11] De aanpak bestaat uit verschillende treden van escalatie voor bewoners die weinig kans hebben op een verblijfsvergunning in Nederland en/of voor bewoners die overlast veroorzaken. De eerste trede van de aanpak is een tweemaal daagse inhuisregistratie. De tweede trede van de aanpak is plaatsing in de verscherpte toezichtlocatie (VTL). De VTL bevindt zich op een afgeschermd prikkelarm gedeelte van de opvanglocatie Ter Apel. Op deze locatie geldt verhoogd toezicht waarmee de bewoner beter is beeld is en geldt een intensief dagprogramma gericht op gedragsverbetering. De derde trede in deze aanpak is plaatsing in de procesbeschikbaarheidslocatie (PBL) van de opvanglocatie Ter Apel. Aan bewoners van de PBL wordt aanvullend een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De maatregel houdt in dat deze bewoners zich niet buiten een afgebakend gebied rondom de opvanglocatie in Ter Apel mogen begeven.

De Inspectie JenV heeft zorgen over het tot stand komen van deze opvangmodaliteit PBL en de uitvoerbaarheid hiervan. De PBL is op 1 juni 2025 geopend, maar de bijbehorende ketenbrede werkinstructie is pas op 15 juli gepubliceerd.[12] Hoewel in de tussenliggende periode nog geen bewoners in de PBL zijn geplaatst, vindt de Inspectie JenV het problematisch dat het COA de opdracht krijgt een opvangmodaliteit uit te voeren waarvoor de randvoorwaarden nog niet op orde zijn. Ook over de handhaving van het opgelegde gebiedsgebod zijn op dit moment nog geen concrete afspraken gemaakt. Heldere afspraken met de gemeente en politie over de handhaving op de maatregel die wordt opgelegd bij plaatsing is een van de randvoorwaarden voor de PBL.[13] Het ontbreken van afspraken over de handhaving van het gebiedsgebod betekent dat de PBL zoals beoogd niet goed uitvoerbaar is en in de huidige vorm feitelijk weinig toegevoegde

[10] Brief toezicht Inspectie JenV Ter Apel
[11] Kamerbrief over procesbeschikbaarheidsaanpak | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
[12] Ketenbrede werkinstructie - procesbeschikbaarheidsaanpak (pba) | Publicatie | Rijksoverheid.nl
[13] Kamerstuk 19637, nr. 3398 | Overheid.nl

Inspectie Justitie en Veiligheid
Directie Beschermen, Straffen en Handhaving
Afd. Beschermen

Datum
23 maart 2026

Onze referentie

waarde biedt ten opzichte van de reeds bestaande Verscherpte Toezicht Locatie (VTL), de tweede trede in de aanpak. Dit roept vragen op over de opdrachtverlening door het ministerie van Asiel en Migratie en de voorbereiding en toerusting van de opvangmodaliteit en ketenpartners.

Conclusie en aanbevelingen
De doorgevoerde verbetermaatregelen op de opvanglocatie Ter Apel hebben geleid tot meer beheersbaarheid van de risico's en een verbeterd zicht op de veiligheid van medewerkers en bewoners. Er zijn in 2025 geen overnachtingen geconstateerd in ruimten die niet voldoen aan de juiste vergunning. Daarnaast is het gebruik van externe wachtlocaties voor bewoners die zich nog in het aanmeldproces bevinden afgeschaald. De begeleiding van bewoners op de opvanglocatie Ter Apel is aangepast aan de feitelijk langere verblijfsduur waarmee bewoners beter in beeld zijn.

Toch blijft de situatie kwetsbaar, vooral door knelpunten in doorstroom. Dit geldt in het bijzonder voor de doorstroom van bewoners met overlastgevend gedrag. Daarnaast wordt de in de bestuursovereenkomst vastgestelde maximumbezetting van 2000 bewoners nog steeds regelmatig overschreden. Zelfs een kleine schommeling in de op dit moment relatief lage instroom, kan daarom al voor een nieuwe noodsituatie zorgen.

De Inspectie JenV doet de volgende aanbevelingen:

- De Inspectie JenV herhaalt de oproep aan het Rijk en lokale overheden om voldoende opvangplekken beschikbaar te stellen, zodat doorstroom mogelijk blijft en overbelasting van de opvanglocatie Ter Apel wordt voorkomen.
- Indien in noodgevallen toch meer dan de afgesproken 2000 bewoners in de opvanglocatie in Ter Apel moeten verblijven, beveelt de Inspectie JenV de minister met klem aan om de door het COA gestelde waarborgen voor veiligheid en kwaliteit van de voorzieningen in acht te nemen.
- De Inspectie JenV adviseert daarnaast om in de geplande evaluatie van de procesbeschikbaarheidsaanpak door het Directoraat Generaal Migratie kritisch te kijken naar het tot stand komen, de opdrachtverlening en de uitvoerbaarheid van de procesbeschikbaarheidslocatie. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de bovengenoemde randvoorwaarden die nodig zijn voor deze opvangmodaliteit.

De Inspectie JenV blijft de opvolging van deze aanbevelingen in het doorlopend toezicht volgen en blijft graag op de hoogte van de uitkomsten van de evaluatie procesbeschikbaarheidsaanpak.

Hoogachtend,

E.G.M. Huijzer
Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid