Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

t.a.v. de minister van Asiel en Migratie, G. van den Brink

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
7827344

Datum 27 augustus 2026
Betreft Toezicht Inspectie JenV op verscherpte toezichtlocaties

Geachte heer Van den Brink,

In deze brief informeert de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) u over haar bevindingen en conclusies naar aanleiding van haar onderzoek naar de pilot verscherpte toezichtlocaties (vtl's) in de asielopvanglocaties Ter Apel en Budel. De pilot vtl is gestart in februari 2025 en is een vorm van opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).[1] Er verblijven alleenreizende mannelijke asielzoekers die overlast veroorzaakt hebben of – indien sprake is van een kansarme asielaanvraag – die onvoldoende beschikbaar zijn geweest voor hun (versnelde) asielprocedure. Vanaf de start van de pilot monitort de Inspectie JenV de leefomstandigheden en veiligheid in de vtl's. Dit gebeurde door gesprekken met medewerkers van betrokken organisaties en met vtl-bewoners, door op verschillende momenten in 2025 en 2026 informatie op te vragen bij de locaties, en door observaties tijdens locatiebezoeken.[2]

Daaruit blijkt dat beveiligers die werkzaam zijn op de vtl's zonder wettelijke grondslag preventief optreden (waaronder fixeren) en dwang toepassen door pijnprikkels in te zetten en handboeien aan te brengen. Ook fouilleren en visiteren beveiligers de bewoners zonder wettelijke grondslag. De Inspectie JenV vindt dat uiterst zorgelijk, temeer omdat dit inmiddels de derde keer is dat de Inspectie JenV vaststelt dat medewerkers—in verschillende contexten binnen de migratieketen—worden ingezet voor werkzaamheden waarvoor zij geen wettelijke bevoegdheid hebben.[3] Rechtstatelijk is het vanzelfsprekend dat het inzetten van geweld en vrijheidsbeperkende middelen door de overheid passend plaatsvindt en altijd een wettelijke basis heeft. De overheid heeft het geweldsmonopolie en te allen tijde moet voorkomen worden dat burgers blootgesteld worden aan een eventuele willekeur bij de inzet van geweld. Zowel de medewerkers, die persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor het onrechtmatig handelen, als de vreemdelingen, die afhankelijk zijn van de zorg van de Nederlandse overheid, worden met deze situatie in een kwetsbare positie gebracht.

[1] De vtl is een onderdeel van de pilot procesbeschikbaarheidsaanpak (pba), een aanpak die erop gericht is om vreemdelingen met een kansarme asielaanvraag beschikbaar te houden voor hun asielprocedure, zodat zij deze zo snel mogelijk kunnen doorlopen. Achtergrondinformatie over de pba en de vtl staat in bijlage 1.
[2] Verdere details over de onderzoeksaanpak staan in bijlage 1.
[3] Geen wettelijke basis voor geweld door boa's tegen vreemdelingen op HTL | Inspectie Justitie en Veiligheid; Jaarbrief terugkeer vreemdelingen 2025 | Inspectie Justitie en Veiligheid.

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

Datum
27 augustus 2026

Onze referentie
7827344

Ook andere randvoorwaarden waren bij de start van de pilot vtl's nog niet op orde, zoals de volledigheid van werkinstructies en de personele bezetting. Desondanks acht de Inspectie JenV de pilots - hoewel nog in ontwikkeling - een waardevolle aanvulling als de randvoorwaarden wél op orde zijn. Bewoners zijn namelijk relatief goed in beeld, ook door het intensieve dagprogramma. Ook ziet de Inspectie JenV dat incidenten bij de opvanglocaties in Budel en Ter Apel zich nu meer concentreren op het afgezonderde vtl-terrein, die hierop zijn ingericht met extra medewerkers en beveiligers.

De Inspectie JenV erkent dat de vtl zich nog in de pilotfase bevond tijdens haar onderzoek en dus in ontwikkeling is. Dit heeft zij meegenomen in haar beoordeling van de bevindingen. Desondanks acht de Inspectie JenV het van belang om al in een vroeg stadium toezicht te houden op de vtl. Daarvoor zijn twee overwegingen leidend. Ten eerste zijn in de afgelopen jaren in Ter Apel meerdere opvangvormen ingezet om overlast aan te pakken, waarvan sommige door de rechter zijn afgewezen; dit onderstreept de noodzaak om de rechtmatigheid en effectiviteit van nieuwe vormen nauwgezet te blijven monitoren.[4] Ten tweede heeft het kabinet het voornemen het aantal vtl's en procesbeschikbaarheidslocaties (pbl's) op te schalen; juist daarom is het van belang tijdig en goed zicht te hebben op de kansen en risico's van deze opvangmodaliteiten.[5] Een jaar na de start van de locaties voeren het ministerie en het COA een evaluatie uit; de Inspectie JenV volgt deze met belangstelling. Indien na de pilot wordt besloten de vtl te blijven gebruiken als opvanglocatie voor overlast veroorzakende asielzoekers, beveelt de Inspectie JenV de minister aan om deze inspectiebrief onderdeel van de evaluatie te maken.

Onderstaand zet de Inspectie JenV haar bevindingen en conclusies nader uiteen.

Beveiligers handelen onrechtmatig

De Inspectie JenV heeft zorgen over het ontbreken van een wettelijke basis voor het handelen van de beveiligers werkzaam in de vtl.

Toepassen dwang door beveiligers

Op de vtl's in Budel en Ter Apel huurt het COA beveiligers van verschillende werkgevers in, met soms ook uiteenlopende taken. In Budel gaat het om Penitentiair Inrichtingwerkers (PIW'ers) en Complexbeveiligers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Daarnaast werken in Budel beveiligers van particuliere beveiligingsorganisaties BASE Security en Trigion.[6] In Ter Apel zijn alleen BASE-beveiligers werkzaam op de vtl.

Uit gesprekken blijkt dat beveiligers zowel in Budel als Ter Apel soms preventief optreden, bijvoorbeeld door een bewoner te fixeren. Daarnaast blijkt uit gesprekken dat BASE-beveiligers in Ter Apel pijnprikkels toepassen wanneer zij

[4] ECLI:NL:RBDHA:2024:2653, Rechtbank Den Haag, AWB 24/7
[5] Regeerakkoord 2026-2030 (p. 38)
[6] Inmiddels vallen de BASE-beveiligers in Budel en Ter Apel onder Trigion. Wel hebben de Trigion-beveiligers en de BASE-Trigion beveiligers verschillende taken. Trigion beveiligers in Budel houden zich voornamelijk bezig met de receptie en het monitoren van de camerabeelden. BASE-beveiligers handhaven de huisregels en veiligheid op de locatie, gaan als eerste op incidenten af en begeleiden bewoners naar afspraken.

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

Datum
27 augustus 2026

Onze referentie
7827344

dat noodzakelijk achten, , bijvoorbeeld door de druk in een greep te verhogen wanneer een bewoner bij fixatie tegenstribbelt. In Budel worden handboeien ingezet door DJI-beveiligers.

Voor zowel BASE-beveiligers als DJI-beveiligers is het toedienen van pijnprikkels, preventief fysiek ingrijpen, of het inzetten van handboeien niet toegestaan. Particuliere beveiligers hebben geen bijzondere opsporings-, dwang-, of geweldsbevoegdheden. Ditzelfde geldt voor de beveiligers van DJI. Bevoegdheden die DJI-beveiligers hebben op basis van specifieke detentiewetgeving werken niet door indien zij werkzaam zijn bij een opvanglocatie van het COA.[7] Deze bevoegdheden gelden enkel binnen het kader van detentiewetgeving, oftewel binnen penitentiaire inrichtingen en ten aanzien van gedetineerden. Een opvangcentrum van COA is geen DJI-locatie en de COA-bewoners zijn geen gedetineerden.

Dit betekent dat het toepassen van dwang door de beveiligers werkzaam op de vtl slechts is geoorloofd in uitzonderlijke gevallen: bij noodweer (art. 41 Sr.), noodtoestand (art. 40 Sr.) of aanhouding op heterdaad (art. 53 Sr).[8] In al deze gevallen moet het optreden proportioneel én subsidiair zijn. Er gelden specifieke eisen voor het gebruik van gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen zoals handboeien. Deze zijn onlosmakelijk verbonden aan de taak waarvoor het middel aan de betreffende medewerker is toegekend; inzet is uitsluitend toegestaan binnen die taak en onder de daarbij behorende voorwaarden.

De DJI-beveiligers zijn niet specifiek aangewezen om eventuele geweldsmiddelen dan wel vrijheidsbeperkende middelen toe te passen op een COA-terrein. Dit betekent dat DJI-beveiligers in deze context dezelfde bevoegdheden hebben als de particuliere beveiligers zoals BASE.

Fouilleren en visiteren
Wegens het ontbreken van een specifieke wettelijke grondslag hebben de particuliere beveiligers en de DJI-beveiligers geen bevoegdheid om vreemdelingen te fouilleren en visiteren als de asielzoeker daar niet mee instemt. Met andere woorden, een bewoner mag alleen worden gefouilleerd en gevisiteerd als hij hiervoor toestemming geeft. In het kader van de veiligheid en beheersbaarheid wordt echter wél gefouilleerd en gevisiteerd op de vtl's. De regels hiervoor verschillen per locatie. In Budel worden bewoners elke keer dat zij het vtl-terrein hebben verlaten bij terugkomst gecontroleerd: zij gaan door de detectiepoort en worden gefouilleerd; niet-toegestane goederen worden ingenomen. Zowel DJI- als BASE-beveiligers fouilleren. In Ter Apel ondergaan nieuwe bewoners fouillering, visitatie en X-ray uitsluitend bij de eerste binnenkomst; daarna wordt niet standaard gefouilleerd, maar kan een BASE-beveiliger dit bij concrete verdenking incidenteel verzoeken.

[7] Zie de Penitentiare beginselenwet en het besluit Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen.
[8] Zie Wetboek van Strafrecht (Sr), art. 41 (noodweer), Wetboek van Strafrecht (Sr), art. 40 (overmacht in de zin van noodtoestand), en Wetboek van Strafvordering (Sv), art. 53 (aanhouding op heterdaad).

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

Datum
27 augustus 2026

Onze referentie
7827344

De toestemming van bewoners is in het geval van de vtl discutabel, omdat er een afhankelijkheidsrelatie is tussen de overheid en de bewoner. Wanneer een bewoner weigert mee te werken aan fouillering/visitering, wordt hij niet toegelaten op de locatie. Bewoners worden geïnformeerd over het toegangscontrole beleid door middel van informatieve pamfletten aan de muren en informatieboekjes. Ook ondertekent de bewoner een rechten- en plichtenformulier waarin het toegangsbeleid is opgenomen. De informatie die aan vtl-bewoners is verstrekt en de werkinstructies voor de beveiligers maken echter onvoldoende duidelijk dat fouilleren en visitatie alleen op vrijwillige basis is toegestaan, zo bleek zowel tijdens het inspectiebezoek als uit de informatie opgevraagd in het voorjaar 2026.

Incidenten centreren zich op de vtl's
Op de vtl's doen zich relatief veel incidenten voor. Sinds de start van de pilot in Ter Apel varieert het aantal incidenten per maand tussen 150 en 500, met een dalende trend.[9] Ondanks dat de vtl minder dan vijf procent van de Ter Apel bewoners opvangt (circa 100 van de 2000 bewoners), vinden hier gemiddeld de helft van alle incidenten van opvanglocatie Ter Apel plaats.[10] Vergelijkbaar vangt de vtl in Budel minder dan 3 procent van de Budel-bewoners op (circa 40 van de 1400 bewoners), en vindt hier gemiddeld één derde van alle incidenten plaats.[11] De locaties zijn daarop ingericht, met een hogere ratio medewerker-bewoner, inclusief beveiligers, dan op de rest van het opvangcentrum. Aan het einde van iedere dienst vindt een debriefing plaats, waarin door medewerkers wordt gereflecteerd op wat goed ging en wat beter kan. De Inspectie JenV constateert dat medewerkers zich ten tijde van het onderzoek, ondanks de hoge frequentie van incidenten, voldoende veilig voelen dankzij de zichtbare aanwezigheid van beveiliging en de ervaren goede onderlinge samenwerking.

De Inspectie JenV vindt een zorgvuldig evaluatie-, leer- en verbeterproces bij incidenten van groot belang. Bij de vtl in Ter Apel is een gedetailleerde evaluatiemethodiek ontwikkeld om incidenten systematisch te beoordelen en waar nodig aanbevelingen te formuleren. Hoewel bij de vtl in Budel incidenten ook worden geëvalueerd, ligt de nadruk nog vooral op nazorg voor medewerkers en ontbreekt een vergelijkbare gedetailleerde evaluatie- en leermethodiek.

Veiligheidsgevoel bewoners
Vtl-bewoners gaven aan zich op de locatie niet altijd veilig te voelen. Dit kwam met name door het gedrag van medebewoners. Ook beveiligers droegen in

[9] In juli 2025 verbleven er circa 50 asielzoekers op de vtl in Ter Apel en vonden bijna 500 incidenten plaats. Sinds januari 2026 verbleven er 80 tot 100 asielzoekers op de vtl, en waren er 150 tot 200 incidenten per maand. Circa 75% van de incidenten gaan om het overtreden van een huisregel, zoals het roken van een sigaret op de kamer - Incidentendashboard Ter Apel (niet openbaar).
[10] Van juni t/m oktober 2025 vonden zo'n tweederde van het totaal aantal incidenten in Ter Apel plaats op de vtl (circa 400 van de 615). Sinds november ziet men, ondanks een stijging in de bezetting van de vtl, een daling in het aantal incidenten. Circa één op de drie incidenten in Ter Apel vindt nu plaatst op de vtl (circa 160 van de 425) – Incidentendashboard Ter Apel (niet openbaar).
[11] COA incidentenoverzicht 2025 Sinds de start van de pilot in Budel varieert het aantal incidenten per maand tussen 30 en 115. Maandelijkse incidentcijfers t.o.v. de bezetting & rest van het opvangcentrum zijn niet beschikbaar voor de vtl in Budel. In Budel is geen dalende trend zichtbaar kijkend naar de absolute incidentcijfers.

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

Datum
27 augustus 2026

Onze referentie
7827344

sommige gevallen bij aan een gevoel van onveiligheid onder bewoners. Hoewel beveiligers de-escalerend behoren op te treden, kreeg de Inspectie JenV signalen dat het handelen van (individuele) beveiligers niet altijd de-escalerend uitpakt. Specifiek in Budel werd het ingrijpen van beveiligers niet altijd als proportioneel ervaren, bijvoorbeeld bij het ingrijpen bij incidenten of bij (hardhandige) fouillering.

Versnelde procedure en kort verblijf grotendeels behaald
Een van de doelen van de vtl is om asielzoekers met een kansarme asielaanvraag beschikbaar te houden voor afspraken met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), zodat zij versneld de procedure kunnen doorlopen.[12] Een ander doel van de vtl is het verminderen van overlast op de betreffende locatie en in de betreffende gemeente. Een kort verblijf van asielzoekers die overlast geven moet daar via de versnelde procedure aan bijdragen. De streeftermijn is om binnen vier weken op de asielaanvraag van een vtl-bewoner te beslissen. De Inspectie JenV constateert dat dit doel in zowel Ter Apel als Budel grotendeels wordt gehaald, met een gemiddelde verblijfsduur van circa 5 weken op de vtl.

Wel zien de vtl's uitschieters in verblijfsduur tot circa 7 maanden in Budel en 4 maanden in Ter Apel. Uitschieters worden vaak veroorzaakt door het niet direct kunnen doorstromen naar een regulier azc.[13] De uitplaatsing van bewoners die overlast veroorzaken is extra lastig, vanwege een hoge bezettingsgraad in opvanglocaties door het land en/of beperkingen die lokaal zijn gesteld aan het opvangen van deze doelgroep. De Inspectie JenV uitte haar zorgen over de doorstroom en de opvang van bewoners die overlast veroorzaken ook in haar meest recente brief over Ter Apel.[14]

Begeleiding en activiteiten in opbouw
Een ander streven van de vtl is om asielzoekers zo veel mogelijk op het terrein te houden en gedragsverandering teweeg te brengen aan de hand van trainingen, recreatieve activiteiten en intensieve begeleiding zodat overlastgevend gedrag wordt voorkomen of verminderd. Tijdens het inspectiebezoek in de zomer van 2025 waren het dagprogramma en de begeleiding op beide locaties nog in ontwikkeling. In de periode daarna heeft de Inspectie JenV, op basis van gesprekken met het COA en inzage in vernieuwde dagprogramma's, vernomen dat de begeleiding en de dagbesteding verder zijn doorontwikkeld. Dit is mede mogelijk gemaakt door een verbeterde personele bezetting.

Volgens de werkinstructie vtl worden asielzoekers op de vtl intensief begeleid zodat bewoners goed in beeld zijn en de oorzaak van de overlast kan worden onderzocht. Hierdoor kan begeleiding op maat geboden worden. Ten tijde van het inspectiebezoek lukte het in de vtl Budel en vtl Ter Apel nog niet om

[12] De vtl is namelijk een onderdeel van de procesbeschikbaarheidsaanpak, zie bijlage 1.
[13] Bijvoorbeeld wanneer een vtl-bewoner via een voortdurende gedragsbeïnvloedingsmaatregel (gbm) is geplaatst. Alle alleenreizende (niet-kwetsbare) mannen die in azc Budel of Ter Apel verblijven kunnen via een gbm voor een periode van twee weken op de vtl geplaatst worden wanneer er sprake is van overlastgevend gedrag. Als het gedrag van de persoon niet verbetert in deze twee weken kan de verblijfsduur worden verlengd (zie ook bijlage 1).
[14] Brief Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel 2025 | Inspectie Justitie en Veiligheid.

begeleidingsplannen en regelmatige contactmomenten met bewoners te realiseren, zoals beoogd in de werkinstructies. De Inspectie JenV heeft vernomen dat er inmiddels beter zicht is op de bewoners, mede door de verbeterde personele bezetting en het intensievere contact tijdens het dagprogramma. In hoeverre inmiddels begeleidingsplannen worden opgesteld, heeft de Inspectie JenV echter geen inzicht.

Qua dagprogramma wordt, naast de verplichte trainingen, tweemaal per dag een recreatieve activiteit georganiseerd voor de bewoners, zoals sport en creatieve activiteiten. Daarnaast is elke avond een recreatieruimte geopend. De verdere vormgeving van het dagprogramma, ook zodat de activiteiten bijdragen aan gedragsverandering en beter aansluiten bij de vtl-doelen, was nog in ontwikkeling.

Zowel in gesprekken met medewerkers als bewoners kwam naar voren dat een goed gevuld dagprogramma verveling en onaangepast gedrag onder bewoners tegengaat. In Ter Apel wordt nu meer ingezet op de dagbesteding van bewoners door zelfwerkzaamheid en geven medewerkers aan dat dit een positieve invloed op het gedrag van bewoners heeft. Dit is terug te zien in de incidentcijfers. Hoewel het aantal vtl-bewoners sinds de zomer 2025 is verdubbeld van 50 naar 100, is het aantal incidenten per bewoner verminderd van gemiddeld zeven naar 1 à 2 incidenten per bewoner per maand. Medewerkers in Ter Apel schrijven dit toe aan de verbeterde dagbesteding en begeleiding. Hoewel ook in de vtl in Budel wordt aangegeven dat medewerkers inmiddels beter in contact staan met bewoners, is een vergelijkbare daling in incidenten niet zichtbaar. Medewerkers geven aan dat het aantal incidenten vooral samenhangt met de groepsdynamiek op de locatie.

Psychische- en verslavingsproblematiek
Uit gesprekken met medewerkers in zowel Budel als Ter Apel blijkt dat een groot aandeel van de vtl-bewoners kampt met verslavings- en psychische problematiek. Incidentcijfers uit Ter Apel suggereren dat, rekening houdend met het aantal bewoners, verbale suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties relatief vaker voorkomen op de vtl in vergelijking met de rest van het opvangcentrum. Dergelijke (multi-)problematiek is geen contra-indicatie voor een plaatsing op de vtl. Zowel in Budel als Ter Apel hebben asielzoekers toegang tot het Verslavingsexpert-team (VEX) en GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA). Psychische zorg is echter beperkt beschikbaar, met name zorg die cultureel-sensitief is en aansluit bij de problematiek van asielzoekers. Hierover heeft de Inspectie JenV recentelijk opnieuw haar zorgen geuit.[15] Wel benoemen de medewerkers dat de vtl door de kleinschaligheid en intensieve begeleiding een betere locatie is voor asielzoekers met dergelijke problematiek dan een reguliere opvanglocatie. Gedrag wordt sneller opgemerkt en de locaties pogen onderscheid te maken tussen wangedrag en verward gedrag bij het breken van huisregels en daaropvolgende sancties.

Echter, hoewel het beleidskader vtl wel het belang benadrukt van trainingen voor COA-medewerkers en beveiligers, bleek uit gesprekken dat er nog weinig tot geen

[15] Asielzoekers nog onvoldoende toegang tot passende psychische zorg | Inspectie Justitie en Veiligheid en Meer verbeteringen nodig in handhavings- en toezichtslocatie | Inspectie Justitie en Veiligheid

speciale trainingen beschikbaar zijn om met de vtl-doelgroep om te gaan.[16] De Inspectie JenV acht het volgen van training noodzakelijk, zeker wanneer van medewerkers wordt verwacht dat zij de oorzaak van het onaanvaardbare gedrag onderzoeken en hier begeleidingsplannen voor opstellen, zoals staat vermeld in de werkinstructies.

Randvoorwaarden ontbreken
Toen de vtl in februari 2025 van start ging, waren de werkinstructies nog in ontwikkeling. Van de COA-medewerkers en beveiligers werd verwacht dat zij op de vtl aan het werk gingen zonder zorgvuldige instructies. Ook was de benodigde personele capaciteit nog niet aanwezig. Omdat de vtl het opvangen en begeleiden van een uitdagende doelgroep vraagt die overlast en incidenten veroorzaakt, acht de Inspectie JenV heldere werkinstructies en eenduidige regels noodzakelijk voor de veiligheid van zowel medewerkers als bewoners.

Plaatsingscriteria onvoldoende duidelijk
Ook de criteria voor een plaatsing op de vtl waren nog onvoldoende duidelijk toen de pilot van start ging. Asielzoekers kunnen op de vtl geplaatst worden wanneer zij overlast veroorzaken. Maar een formele definitie voor het 'soort' overlast als grond voor plaatsing ontbrak bij de start van de vtl.

In Ter Apel gaven medewerkers in maart 2025 daarom aan dat het voor de Afdeling Bewonerslogistiek aan het begin lastig te borgen was dat de juiste personen op de vtl terechtkwamen. In Budel constateerde de Inspectie JenV tijdens haar bezoek in juni 2025 dat *alle* alleenreizende mannen met voorzienbaar weinig kans op een positieve uitkomst van hun asielverzoek direct op de vtl werden geplaatst, ook wanneer zij geen overlast hadden veroorzaakt of de dagelijkse aanwezigheidsregistraties hadden gemist. Dit betekent dat mogelijk vreemdelingen ten onrechte in een strenger regime werden geplaatst. In Ter Apel was dit niet het geval. Inmiddels zijn de criteria verduidelijkt en vastgelegd in de interne werkinstructie die de Inspectie JenV ontving in maart 2026.[17]

Desondanks vernam de Inspectie JenV in april 2026 dat het tenminste één keer is voorgekomen dat een minderjarige op de vtl in Budel verbleef, terwijl minderjarigen niet in een vtl mogen worden geplaatst omdat zij als kwetsbaar worden beschouwd. Opgemerkt daarbij dient te worden dat de plaatsing per hoge uitzondering werd toegezegd en voor een korte periode was.

Conclusies en aanbevelingen
Hoewel de vtl nog in ontwikkeling is, constateert de Inspectie JenV dat de vtl een waardevolle toevoeging vormt aan de opvanglocaties in Budel en Ter Apel. Incidenten concentreren zich op de daarop ingerichte vtl's en – in elk geval in Ter Apel – lijken het intensieve dagprogramma en de begeleiding, inclusief de doorgevoerde verbeteringen, het aantal incidenten binnen de doelgroep te verminderen. Daarnaast zorgt de versnelde procedure voor een relatief kort verblijf van gemiddeld vijf weken bij het COA.

[16] Beleidskader verscherpte toezichtlocatie, januari 2025
[17] COA interne werkinstructie procesbeschikbaarheidsaanpak (pba), versie ontvangen door de Inspectie JenV in maart 2026; De plaatsingcriteria zijn niet opgenomen in de publieke versie van de werkinstructies gepubliceerd op 15 juli 2025.

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

Datum
27 augustus 2026

Onze referentie
7827344

Wel vindt de Inspectie JenV het zorgelijk dat dat BASE- en DJI-beveiligers zonder wettelijke bevoegdheid handelen op de vtl's door dwang in te zetten en bewoners te fouilleren en visiteren zonder dat zij hiervoor bevoegd zijn. Daarnaast zijn de vtl's begin 2025 van start gegaan, terwijl de randvoorwaarden nog niet op orde waren. De Inspectie JenV constateerde dat heldere werkinstructies, plaatsing criteria en voldoende personele capaciteit nog ontbraken.

De Inspectie JenV doet daarom de volgende aanbevelingen:

Aan de minister van Asiel en Migratie

- Stop per direct met het onrechtmatig toepassen van dwangmiddelen en pijnprikkels door beveiligers op de vtl's.
- Beoordeel welke vormen van geweldstoepassing noodzakelijk zijn op de vtl's. Zorg vervolgens dat deze taken uitsluitend worden uitgevoerd door beveiligers voor wie een wettelijke grondslag kan worden ingericht en regel die grondslag op zo kort mogelijke termijn. Borg hierbij dat beveiligers hun werkzaamheden op een rechtmatige en veilige manier kunnen uitvoeren zodat wordt bijgedragen aan het veiligheidsgevoel van zowel medewerkers als bewoners. Werk deze grondslag uit in heldere en gedetailleerde werkinstructies.
- Dit zelfde geldt voor de bevoegdheid en werkwijze voor fouilleren en visiteren. Zonder wettelijke grondslag handelen de beveiligers onrechtmatig.

Aan het COA

- Blijf de dagbesteding en begeleiding voor vtl-bewoners doorontwikkelen en benut daarbij ook de geleerde lessen van andere opvanglocaties voor asielzoekers die overlast veroorzaken. Voorzie medewerkers van gerichte training om de complexe vtl-doelgroep te kunnen begeleiden.
- Locatie Budel: Stel een zorgvuldige leer- en evaluatiemethodiek bij incidenten vast. Benut hierbij de geleerde lessen uit de evaluatiemethodiek bij Ter Apel
- Neem bovenstaande aanbevelingen ook mee bij het opzetten van nieuwe opvanglocaties, en zorg hierbij dat randvoorwaarden vooraf op orde zijn: leg actuele werkinstructies vast en organiseer voldoende personele capaciteit vóór de start van een nieuwe opvanglocatie.

Hoogachtend,

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

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

Datum
27 augustus 2026

Onze referentie
7827344

Bijlage 1: Achtergrond informatie over de procesbeschikbaarheidsaanpak, verscherpte toezichtlocatie en de onderzoeksaanpak

De procesbeschikbaarheidsaanpak
De vtl is een onderdeel van de pilot procesbeschikbaarheidsaanpak (pba). Dat is een aanpak die er op gericht is om vreemdelingen met een kansarme asielaanvraag beschikbaar te houden voor hun asielprocedure, zodat zij deze zo snel mogelijk kunnen doorlopen. Deze aanpak bestaat uit drie treden en een set aan maatregelen waarbij een steeds zwaarder regime kan worden toegepast als de asielzoeker niet meewerkt aan zijn procedure en/of overlast veroorzaakt. De aanpak is specifiek bedoeld voor alleenreizende mannen met voorzienbaar weinig kans op asiel (pba doelgroep)[18] en wordt sinds februari 2025 uitgevoerd op de aanmeldcentra van het COA in Ter Apel en in Budel. [19]

De pba-doelgroep wordt na aanmelding bij Ter Apel[20] in de eerste trede van de pba geplaatst; zij moeten zich twee keer per dag melden voor de registratie om beschikbaar te zijn voor afspraken bij de IND voor hun asielprocedure. Plaatsing in de eerste trede is puur gebaseerd op de kansrijkheid van je asielaanvraag, overlast is dus geen criterium. Wanneer er sprake is van overlast kan namelijk worden overgegaan tot de tweede trede van de pba: plaatsing op de vtl.

Op de vtl verblijven alleenreizende mannelijke asielzoekers die overlast veroorzaakt hebben of – indien sprake is van een kansarme asielaanvraag – die onvoldoende beschikbaar zijn geweest voor hun (versnelde) asielprocedure.[21] Op de vtl is sprake van een intensief programma in een met hekken afgeschermde omgeving gericht op gedragsverandering. Bewoners van de vtl moeten zich ook tweemaal per dag registreren. Verder krijgen zij drie keer per dag een maaltijd van het COA, maar geen eet- of leefgeld. Zij hebben een locatieverbod voor de rest van het COA-terrein in Ter Apel of Budel, maar zijn verder vrij om zich buiten de opvanglocatie te begeven.

Tot slot is de pilot voor de derde trede op 1 juni 2025 van start gegaan in Ter Apel: de procesbeschikbaarheidslocatie (pbl).[22] Asielzoekers die verblijven op de pbl behoren tot de pba-doelgroep en hebben één of meerdere incidenten met middelgrote impact veroorzaakt op of buiten het azc in Ter Apel.[23] Aan hen wordt

[18] Dit gaat om asielzoekers uit een veilig land van herkomst of die reeds internationale bescherming genieten in een ander EU-lidstaat (personen die vallen onder het zogenoemde 'spoor 2') en om asielzoekers uit een land met een inwilligingspercentage van asielaanvragen van minder dan 10% gebaseerd op minimaal 50 afdoeningen (die vallen onder het zogenoemde 'spoor 4' met laag inwilligingspercentage).
[19] De vtl is in februari 2025 gestart in Ter Apel en Budel - COA - Start procesbeschikbaarheidsaanpak | www.coa.nl
[20] Alle eerste aanmeldingen zijn bij het aanmeldcentrum in Ter Apel. Vanuit Ter Apel kan een asielzoeker worden doorgeplaatst naar het aanmeldcentrum in Budel.
[21] Asielzoekers met een kansarme aanvraag kunnen door het interventieteam (IVT) van de IND met prioriteit door de procedure worden gehaald wanneer er signalen zijn dat de asielzoeker misbruik van de asielprocedure/voorzieningen maakt en/of overlast heeft veroorzaakt.
[22] De procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) in Ter Apel was ten tijde van het onderzoek nog niet volledig operationeel en valt daarom buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Op het terrein in Budel bevindt zich geen pbl.
[23] Incidenten met middelgrote impact worden gedefinieerd in het afwegingskader pbl van de Ketenbrede werkinstructie procesbeschikbaarheidsaanpak (p. 4 en 5).

een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd, wat inhoudt dat zij zich uitsluitend op het terrein van de vtl of in een speciaal aangewezen gebied direct rondom de opvanglocatie Ter Apel mogen begeven.[24] De pbl bevindt zich op het vtl-terrein en voor bewoners geldt verder hetzelfde regime als voor de vtl-bewoners. De Inspectie JenV heeft haar zorgen over de uitvoerbaarheid van deze opvangmodaliteit reeds gedeeld in haar meest recente brief over Ter Apel.[25]

Onderzoeksaanpak
De Inspectie JenV monitorde de leefomstandigheden en veiligheid in de vtl's door gesprekken met medewerkers van betrokken organisaties en met vtl-bewoners, door op verschillende momenten in 2025 en 2026 informatie op te vragen bij de locaties, en door observaties tijdens locatiebezoeken.

Opgevraagde informatie betrof o.a. (geactualiseerde) werkinstructies, beleidskaders, dagprogramma's, incidentrapportages en data over bezetting en verblijfsduur van bewoners.

In juni 2025 bracht de Inspectie JenV een tweedaags inspectiebezoek aan de vtl in Budel en in augustus 2025 aan de vtl in Ter Apel. In Budel sprak de Inspectie JenV met 14 respondenten verspreid over 10 interviews en in Ter Apel met 12 respondenten verspreid over 9 gesprekken. Respondenten bestonden uit vtl-medewerkers en bewoners, zorg- en politiemedewerkers. Daarnaast bracht de Inspectie JenV korte bezoeken aan de vtl in Ter Apel in maart en oktober 2025. In maart 2025 kreeg de Inspectie JenV een rondleiding over het vtl-terrein en in oktober 2025 werd de Inspectie JenV tijdens haar bezoek geïnformeerd over de incident evaluatie methodiek ontwikkeld door het vtl-team in Ter Apel.

[24] Deze trede is alleen bedoeld voor mensen uit de doelgroep van de pba (voorzienbaar weinig kans op asiel) die met prioriteit de asielprocedure doorlopen. Mensen die in een ander EU land aankwamen en daarmee de Dublin procedure doorlopen (spoor 1) vallen niet onder de doelgroep voor pbl omdat in deze gevallen de asielprocedure niet versneld kan worden doorlopen.
[25] Veiligheidssituatie opvanglocatie Ter Apel verbeterd maar nog kwetsbaar | Inspectie Justitie en Veiligheid