Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Centraal Orgaan opvang asielzoekers
t.a.v. de heer Schoenmaker, bestuursvoorzitter

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
6440104

Datum 10 juni 2025
Betreft Terugkoppeling locatiebezoeken reguliere azc's 2024

Geachte heer Schoenmaker,

In deze brief informeert de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) u over haar bevindingen van locatiebezoeken aan vier reguliere asielzoekerscentra (azc) in september en oktober 2024. De Inspectie JenV houdt toezicht op de taakuitvoering binnen de vreemdelingenketen en heeft hierbij aandacht voor de kwaliteit van de asielopvang.[1] Als onderdeel van haar doorlopend toezicht streeft de Inspectie JenV ernaar om via locatiebezoeken een actueel beeld op te halen van risico's en kansen in de uitvoering van verschillende type opvanglocaties.[2]

Onderliggend aan deze brief zijn locatiebezoeken verricht aan vier reguliere azc's verspreid over de regio's van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), namelijk in Burgum, Hardenberg, Maastricht en Wageningen.[3] De Inspectie JenV sprak daarbij met COA-locatiemanagers, COA-medewerkers, en met medewerkers van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en beveiligingsorganisaties.[4] Daarnaast spraken inspecteurs met bewoners, omwonenden en wijkagenten. De Inspectie JenV heeft deze gesprekken over het algemeen als erg open en constructief ervaren, waaruit ook de grote betrokkenheid van medewerkers naar voren kwam.

Tijdens de inspectiebezoeken is een beeld opgehaald over de taakuitvoering van verschillende organisaties. Deze terugkoppeling richt zich echter met name op de taakuitvoering van het COA en hoe deze wordt gevormd door de randvoorwaarden, eigen toerusting en samenwerking met betrokken organisaties. Gezien het geringe aantal bezochte azc's resulteren de bevindingen niet in een

[1] Bij het toezicht op de opvang van asielzoekers baseert de Inspectie JenV zich onder andere op de normen en kaders die ontleend zijn aan de Europese Opvangrichtlijn, de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (wet COA) en de Regeling verstrekkingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RvA 2005).
[2] Zoals IJenV (2024) 'Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel' en IJenV, IGJ, NLA en IvhO (2023) 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'.
[3] Deze azc's zijn willekeurig gekozen uit een selectie van COA locaties die minimaal vier jaar geopend zijn. Hier is voor gekozen omdat de Inspectie JenV ervan uitgaat dat deze openingsduur volstaat om een zekere mate aan stabiliteit in de samenwerking en vormgeving te realiseren. De locatie in Burgum is van oorsprong een gezinslocatie (GLO) voor uitgeprocedeerde gezinnen en vangt sinds een aantal jaren ook reguliere bewoners op. In het kader van deze brief wordt deze locatie als 'regulier' meegenomen (aangezien het geen noodopvang betreft).
[4] De locatieverslagen zijn voor wederhoor gedeeld met de gesprekspartners voordat ze zijn vastgesteld.

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

Datum
10 juni 2025

Onze referentie
6440104

landelijk representatief beeld over reguliere azc's. Wel dient deze brief als terugkoppeling van risico's en kansen die mogelijk ook voor andere reguliere azc's relevant zijn.[5]

De Inspectie JenV constateert dat de stabiliteit van deze reguliere locaties leidt tot kansen, zoals het kunnen investeren in structurele verbeteringen en samenwerkingsafspraken tussen het COA en betrokken organisaties. Dit heeft veelal een positieve uitwerking voor medewerkers, bewoners en omwonenden. Daarnaast ziet de Inspectie JenV risico's waardoor de opvang en begeleiding van bewoners ook op deze locaties op enkele onderdelen onder druk staat. Onderstaand licht de Inspectie JenV haar bevindingen toe. Hierbij merkt de Inspectie JenV op dat deze ten dele reeds voor het COA bekend zijn, waaronder de voordelen van reguliere opvang ten opzichte van noodopvang.[6]

Medewerkers en bewoners hebben profijt van reguliere opvang
Stabiliteit bevordert samenwerking en de kwaliteit van begeleiding
Medewerkers van het COA en van andere betrokken organisaties spreken veelal over een constructieve samenwerking. Stabiliteit in de personeelsbezetting draagt bij aan onderling vertrouwen, het laagdrempelig kunnen delen van informatie en signalen en een gezamenlijke aanpak bij casuïstiek. De veelgenoemde "korte lijntjes" stelden medewerkers in staat om elkaar ook buiten reguliere overlegmomenten (zoals de Lokale Keten Overleggen) op te zoeken. Medewerkers benadrukken hierin ook de onderlinge afhankelijkheid in de asielketen wat het belang van samenwerking vergroot.

Daar staat tegenover dat verschillende medewerkers aangaven dat personeelswisselingen en onvoldoende kennis over privacy wetgeving, zoals de Algemene verordening van gegevensbescherming (AVG), kunnen leiden tot een terughoudendheid in het delen van informatie met ketenpartners. De Inspectie JenV erkent dat de personeelsbezetting van het COA en zijn ketenpartners (deels) afhankelijk is van de arbeidsmarkt, maar benadrukt ook het belang van heldere vastgelegde (gezamenlijke) werkwijzen over bijvoorbeeld gegevensdeling waardoor afspraken eenvoudig inzichtelijk zijn en het effect van personeelswisselingen kan worden gemitigeerd.[7]

Daarbij komt dat medewerkers aangeven dat ze hun begeleidingstaak beter kunnen uitvoeren naarmate ze bekend zijn met COA-werkwijzen en de specifieke bewoners van een opvanglocatie, wat een zekere mate van stabiliteit veronderstelt. De kwaliteit van begeleiding is daarnaast afhankelijk van een passende samenstelling van medewerkers met relevante expertise. Als de personeelssamenstelling aansluit bij de bewoners vergroot dit de kans dat kwetsbare bewoners en andere aandachtsgroepen in beeld zijn. De Inspectie JenV

[5] De bevindingen kunnen ook nog op een later moment worden meegenomen in andere toezichtsproducten.
[6] COA (2024) 'Vraag naar opvangplekken blijft groeien door knelpunten in de asielketen'.
[7] Gezamenlijke kaders met andere ketenpartners waar relevant, zoals bij het onderwerp informatiedeling in lijn met de AVG.

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

Datum
10 juni 2025

Onze referentie
6440104

leidt uit gesprekken hierover af dat de kans dat aan deze voorwaarden voor kwalitatieve begeleiding wordt voldaan groter is op reguliere locaties, wat een positieve weerslag heeft op de rust op deze locaties.

Brede samenwerking en maatwerk bevordert veiligheid
Alle gesprekspartners benadrukten het gedeelde belang om de veiligheid op en rondom de azc's te waarborgen. Zowel regelmatige overleggen inzake veiligheid als ook ad hoc contact werden ingezet om signalen te delen en handelingsperspectieven te bespreken. Deze organisatie overstijgende samenwerking bleek zowel het veiligheidsgevoel van bewoners als medewerkers te verbeteren.

Hierbij kwam de betrokkenheid van de wijkagent als vast aanspreekpunt als good practice naar voren. Onderdeel hiervan waren de zogenoemde kennismakingsgesprekken die wijkagenten op een aantal locaties voeren met bewoners. Deze gesprekken worden gebruikt om gedragsverwachtingen te communiceren aan bewoners die nieuw zijn op de locatie en die voorheen incidenten hebben veroorzaakt. Er is hierbij sprake van een gezamenlijke aanpak tussen de politie en het COA. Ook de gezamenlijke ontwikkeling van een sjabloonformulier waardoor huisvredebreuk efficiënter kan worden opgepakt is hier een voorbeeld van.

COA-locatiemanagers en wijkagenten benadrukken dat de rust op een locatie niet voortkomt uit repressie maar uit een basis van sociaal contact, perspectief en zinvolle dagbesteding. Ook blijkt uit enkele gesprekken dat een leermaatregel de voorkeur kan hebben boven een reglement onthouding verstrekkingen (ROV) maatregel om een gedragsverandering te bewerkstelligen. Een leermaatregel is maatwerk en kan dus inspelen op de specifieke aandachtspunten van een bewoner, zoals het bieden van dagritme. De Inspectie JenV is positief over deze brede en preventieve aanpak om de veiligheid op en rondom locaties te waarborgen.

Hierbij benadrukte men echter ook dat preventieve maatregelen en een persoonsgerichte benadering maatwerk en een vertrouwensband vereist. Dit vereist tijd en een zekere mate aan consistentie in de begeleiding die niet altijd mogelijk is, bijvoorbeeld door verhuizingen van een bewoner en onvolledige dossiervoering. De inzet van straatcoaches en het COA-programma "intensief begeleiden op locatie" werden als helpend ervaren omdat dit ruimte biedt voor een persoonsgerichte benadering, waar COA-medewerkers zelf onvoldoende aan toe lijken te komen en/of op toegerust te zijn.

Hoewel gesprekspartners grotendeels positief zijn over de samenwerking rondom veiligheid, zijn er wisselende ervaringen over de samenwerking met de beveiligingsorganisatie door het ontbreken van een eenduidig beeld bij medewerkers over de rolverdeling. Ook medewerkers van de beveiligingsorganisatie zagen ruimte voor verbetering in de samenwerking met COA-medewerkers en de politie, bijvoorbeeld door het wederzijds delen van

signalen. Daarnaast benoemden zij tekortkomingen in de eigen toerusting en personeelswisselingen als een barrière om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Sommige COA-medewerkers gaven aan dat ze zich soms gedwongen voelen om in te grijpen bij incidenten tussen bewoners, waarvoor ook zij niet altijd voldoende zijn toegerust.

Inzetten op structurele verbeteringen
Uit gesprekken tijdens de locatiebezoeken kwam naar voren dat de stabiliteit van een reguliere locatie kansen biedt om de leefomstandigheden in een azc te optimaliseren. Er bleek sprake van een aantal lokale, azc-specifieke initiatieven die inzetten op structurele verbeteringen. Een voorbeeld hiervan zijn de samenwerkingsafspraken tussen het azc Maastricht en omliggende locaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) om de overgang van amv-opvang naar een regulier azc te bevorderen. Hierbij is afgesproken dat een amv in de drie maanden voor overplaatsing aan een aantal criteria rondom zelfredzaamheid en aanwezigheid op school moet voldoen om overgeplaatst te worden naar het azc in Maastricht. Vervolgens ontvangen deze jongvolwassenen de eerste zes weken na overplaatsing intensievere begeleiding op het azc Maastricht.

Daarnaast gaven gesprekspartners aan dat ze door de structurele aard van een reguliere locatie de ruimte hadden om te investeren in een fysieke inrichting van het azc om sociale cohesie en individueel welzijn te bevorderen. Voorbeelden hiervan waren het aanleggen van een pleintje als laagdrempelige ontmoetingsplek voor bewoners en medewerkers; het beter toegankelijk maken van gezamenlijke ruimtes; het creëren van tuinen die door bewoners worden onderhouden; en het schoon opleveren van kamers voor nieuwe bewoners om een gevoel van eigenaarschap te stimuleren. De Inspectie JenV erkent het belang van zulke aanpassingen die de leefbaarheid op een locatie verbeteren.

Ook reguliere locaties ervaren knelpunten, waardoor de begeleiding van bewoners onder druk kan komen te staan
Toerusting en toewijzing medewerkers
Bij drie van de vier azc's gaven medewerkers aan dat het niet lukt om iedere bewoner voldoende in beeld te hebben. Bij alle azc's benadrukken medewerkers dat ze vaak meer zouden willen betekenen voor bewoners dan dat momenteel mogelijk is. De Inspectie JenV ziet hierin een wens van medewerkers om betere begeleiding te kunnen bieden en vindt het zorgelijk dat de randvoorwaarden dit niet toelaten.

Zo vertelden een aantal medewerkers dat het bieden van voldoende begeleiding afhankelijk is van de toerusting van (nieuwe) medewerkers, waarover zij zorgen uitten. Het lukt niet altijd om medewerkers te vinden met de nodige specialisatie om begeleiding te bieden aan kwetsbare groepen, zoals bewoners met psychische problematiek of jongeren. Daarnaast werd benadrukt dat de druk op ervaren medewerkers (tijdelijk) wordt verhoogd door het bijstellen van de opleidingseisen en de tijd die het vergt om nieuwe medewerkers op te leiden.

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

Datum
10 juni 2025

Onze referentie
6440104

Bovendien werd de verdeelsleutel voor het aantal medewerkers op een azc benoemd als aandachtspunt. Deze is voornamelijk gebaseerd op het *aantal* bewoners van een locatie en houdt dus geen rekening met het *type* bewoners.[8] Echter, in nagenoeg alle gesprekken werd benadrukt dat de begeleidingsvraag op een azc juist sterk afhangt van het type bewoners dat op een azc verblijft. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de hoeveelheid en de mate van toerusting van medewerkers niet altijd aansluit bij de begeleidingsvraag.

Als voorbeeld werd meermaals verwezen naar situaties waarin amv die de leeftijd van achttien jaar bereiken en worden overgeplaatst van een amv-locatie met intensieve begeleiding naar een regulier azc. Op een regulier azc wordt aanzienlijk meer zelfstandigheid van een bewoner verwacht. Gesprekspartners benadrukten dat deze overgang voor jongvolwassenen vaak erg groot en ontwrichtend is. Dit wordt verergerd als scholing of zinvolle dagbesteding ontbreekt. Uit gesprekken met medewerkers en bewoners blijkt dat dit een negatief effect kan hebben op de rust op de locatie.

Het bieden van passende begeleiding, ondersteuning en bescherming aan deze jongvolwassenen - inclusief begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekers - vraagt extra capaciteit en expertise van medewerkers. De Inspectie JenV ziet risico's bij het bijplaatsen van groepen met bijzondere behoeften zonder de benodigde begeleidingscapaciteit en verwacht dat de toerusting en toewijzing van medewerkers wordt aangepast zodat deze aansluit bij de daadwerkelijke bewoners.

Een andere groep waar veel zorgen over werden geuit, waren bewoners die kampen met psychische problematiek. AVIM-medewerkers, beveiligers en wijkagenten geven aan rekening te houden met mogelijke psychische problematiek bij bewoners. Een aantal locaties werkt nauw samen met lokale GGZ-aanbieders. COA-medewerkers vertellen echter ook dat bewoners met (mogelijke) psychische problematiek niet altijd tijdig in beeld zijn en dat handelingsperspectieven beperkt zijn.[9] Een (crisis) opname blijkt vaak niet mogelijk of het wordt door de tijdelijkheid van de opname als onvoldoende ervaren omdat bewoners daarna vaak terugkeren op de locatie. De Inspectie JenV erkent dat de toegang tot specialistische zorg (deels) buiten de invloedsfeer van het COA ligt. Dit leidt desalniettemin tot risico's voor het welzijn en de veiligheid van deze bewoners, medebewoners en medewerkers.

Langdurig verblijf in de opvang vergroot de druk op bewoners en medewerkers
COA-locatiemanagers, medewerkers en bewoners gaven aan dat het lange verblijf in de opvang een negatieve impact heeft op de veerkracht en gemoedstoestand van bewoners. Zowel de materiële en immateriële opvangomstandigheden verzwaren de (mentale) lasten voor zowel bewoners als medewerkers.

[8] Daarnaast werd ook benoemd dat de grootschaligheid van een locatie ook een rol speelt: één locatie voor 600 bewoners vereist een andere capaciteit aan begeleiding dan 4 locaties van 150 bewoners.
[9] De Inspectie JenV heeft aandacht voor (de alternatieven voor) de samenwerkingsafspraken tussen het COA en het Centrum voor Transculturele Psychiatrie (CTP) Veldzicht en verwijst hier ook naar de eerder gedane aanbevelingen uit het 'Onderzoek naar aanleiding van het steekincident in CTP Veldzicht' (2023).

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

Datum
10 juni 2025

Onze referentie
6440104

De fysieke voorzieningen schoten bijvoorbeeld op onderdelen tekort. Met name op twee van de bezochte azc's gaven medewerkers van het COA en andere organisaties aan dat de hygiëne (o.a. ongedierte) niet op orde was, met een negatieve impact op de leefbaarheid van de locatie als gevolg. Dit zag de Inspectie JenV ook tijdens de schouw. Zulke opvangvoorzieningen zijn onvoldoende om het welzijn van zowel medewerkers en bewoners te waarborgen, zeker gezien het doorgaans lange verblijf van mensen in de asielopvang.

Gesprekspartners benoemden daarnaast vaak het gebrek aan dagbesteding en het gebrek aan privacy als factoren die tot onrust en/of incidenten leiden. Ook een bezettingsgraad van (nagenoeg) honderd procent werd benoemd als contraproductief omdat het de locatie de flexibiliteit ontneemt om mensen (niet) bij elkaar te plaatsen in het belang van sociale cohesie. Verschillende gesprekspartners benoemden ook een verband tussen deze omstandigheden en het ontstaan of versterken van psychische problematiek bij bewoners. De negatieve impact van het lange verblijf in de opvang op bewoners is wederom taakverzwarend en frustrerend voor medewerkers.

Leer- en verbeter cyclus na incidenten
Uit gesprekken blijkt dat het aantal en de ernst van incidenten fluctueert en dat men door de inzet op preventieve maatregelen deze poogt te mitigeren. De impact van incidenten kan groot zijn, voor zowel bewoners als medewerkers. Uit meerdere gesprekken blijkt dat er vanuit het locatiemanagement wordt ingezet op het stilstaan bij het incident en op het bieden van nazorg, wat als positief werd ervaren door medewerkers. De manier waarop en met welk effect het incident zelf wordt geëvalueerd verschilt echter per locatie. De Inspectie JenV benadrukt het belang om incidenten met grote impact te evalueren en hier verbetermaatregelen uit te halen, met centrale sturing en/of handvatten ten aanzien van de evaluatie en (de effectmeting van) verbetermaatregelen.

Conclusie en aanbevelingen
De Inspectie JenV constateert uit deze bezoeken dat de structurele aard van deze reguliere locaties een positief effect lijkt te hebben op de samenwerking, begeleiding, leefomstandigheden en veiligheid op een azc. De Inspectie JenV onderschrijft hierbij het belang van reguliere locaties en is positief over voorbeelden waaruit blijkt dat het COA en haar ketenpartners zich inzetten om structurele verbeteringen door te voeren wanneer een azc hier de rust en ruimte voor krijgt. Randvoorwaarden (zoals passende voorzieningen, toerusting van medewerkers) dienen hiervoor op orde te zijn. Dit bleek echter niet op alle vlakken het geval te zijn, waardoor de begeleiding van bewoners ook op reguliere locaties onder druk kan komen te staan.

De Inspectie JenV erkent dat het aanhoudende tekort aan reguliere opvangplekken, de lange wachttijden, langzame uitstroom en ook de beperkte toegang tot GGZ zorg buiten de invloedsfeer van het COA liggen maar wel tot risico's kunnen leiden voor de kwaliteit van opvang en begeleiding op reguliere locaties. Ook bleek uit de locatiebezoeken dat er kansen liggen binnen de

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

Datum
10 juni 2025

Onze referentie
6440104

invloedsfeer van het COA, zoals ten aanzien van de toerusting en toewijzing van medewerkers; het evalueren en leren van incidenten; het hebben van gezamenlijke werkwijzen ten aanzien onder andere informatie deling en veiligheid; en de fysieke inrichting van locaties.

Aanbevelingen

- Zorg dat de toerusting en toewijzing van medewerkers aansluit bij de begeleidingsvraag op een azc, waaronder ook het aanpassen hiervan wanneer nieuwe doelgroepen worden bijgeplaatst.
- Zet bij incidenten met een grote impact naast nazorg aan medewerkers in op het leren van incidenten en zorg voor centrale sturing op genomen verbetermaatregelen en de effectmeting hiervan.

De Inspectie IJenV verwacht dat u deze terugkoppeling meeneemt om verbeteringen in gang te zetten en zal in haar doorlopend toezicht aandacht houden voor de asielopvang op reguliere locaties. De Inspectie JenV zal deze brief openbaar maken.

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

Hans Faber
Hoofdinspecteur-directeur Beschermen, Straffen en Handhaving