



Het overlijden van een baby in augustus 2022 op de COA- locatie in Ter Apel

Onderzoeken van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en van de Inspectie Justitie en Veiligheid

Utrecht/Den Haag mei 2023

Het overlijden van een baby in Ter Apel

Op 24 augustus 2022 overlijdt in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel een baby van drie maanden.

Zijn overlijden is een grote schok. Bovenal uiteraard voor de nabestaanden. In de eerste plaats voor de moeder die erbij was en voor de vader die op afstand het vreselijke nieuws moest horen. Maar ook voor de verdere familie en vriendenkring. Hun verdriet is onnoemelijk groot.

Ook voor medewerkers op de locatie heeft het overlijden van de baby veel impact. In het bijzonder voor degenen die bij de directe hulpverlening betrokken waren, maar ook breder. En na brede berichtgeving tonen velen in de samenleving zich betrokken.

Na het bekend worden van het overlijden besluiten de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid, vanwege de impact van deze gebeurtenis, in samenwerking onderzoek uit te voeren.

De slechte leefomstandigheden voor asielzoekers die niet meer in het Asielzoekerscentrum (AZC) Ter Apel opgevangen konden worden maar buiten moesten verblijven, waren al nadrukkelijk door de media in beeld gebracht. Op 26 augustus 2022 schreef de IGJ hierover in een brief aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de voorzitter van de Veiligheidsregio Groningen het volgende:

"Er verblijven momenteel zo'n 700 vluchtelingen voor de hekken van het aanmeldcentrum, onder erbarmelijke omstandigheden. Een groot risico is dat er infectieziekten uitbreken als gevolg van het totale gebrek aan hygiëne op het terrein: gebrek aan drinkwater, (schone) toiletten, douches, wasgelegenheid en beschutting. De omstandigheden brengen ook een verhoogd risico met zich mee op het ontstaan van andere ziekten, alsook het niet naar algemene basale maatstaven afdoende kunnen behandelen van (bestaande) ziekten en wonden."

De vraag die het overlijden bij velen oproept is: hoe heeft dit kunnen gebeuren? Hebben de omstandigheden hierbij een rol gespeeld? Op deze vragen kunnen de inspecties geen volledig antwoord geven. De inspecties deden geen onderzoek naar de oorzaak van het overlijden van de baby. Het Openbaar Ministerie heeft het Nederland Forensisch Instituut opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de doodsoorzaak. Maar dat onderzoek heeft op dit moment niet geleid tot een vaststelling van de doodsoorzaak van de baby. De inspecties hebben wel, ieder op basis van hun toezichtsverantwoordelijkheden, onderzoek gedaan naar de omstandigheden die kort voor en ten tijde van dit overlijden een rol gespeeld kunnen hebben.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op de zorg. Op basis van de melding die de IGJ kreeg over het overlijden van de baby, heeft de IGJ zich gericht op de volgende vragen:

- voldeed de geleverde zorg aan de eisen die daaraan gesteld mochten worden?
- op welke manier was de toegang tot zorgverlening geregeld?
- waren er, op en rond het moment van overlijden, omstandigheden die voor heel jonge kinderen in het algemeen en de baby in het bijzonder gezondheidsrisico's konden opleveren?

De Inspectie Justitie en Veiligheid richtte zich op het handelen van de betrokken organisaties in de migratieketen en onderzocht daarbij waarom de baby ten tijde van overlijden in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel verbleef. Dit onderzoek richtte zich specifiek op de vraag hoe de organisaties hebben gehandeld bij de gebeurtenissen tussen 21 augustus (de dag waarop de baby en zijn moeder op de locatie Ter Apel arriveerden) en 24 augustus 2022 (de datum van overlijden van de baby) en relevante gebeurtenissen die daaraan vooraf zijn gegaan. Dit leidde tot de centrale vraag: Hoe hebben de betrokken organisatie gehandeld in aanloop naar, tijdens en na het overlijden?

In deze publicatie geven de inspecties waar mogelijk antwoord op de vragen. Al zullen er altijd vragen over blijven, en blijvend verdriet.

Angela van der Putten
hoofdinspecteur Jeugd en Maatschappelijke zorg,
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Hans Faber
hoofdinspecteur-directeur Beschermen, Straffen en Handhaven,
Inspectie Justitie en Veiligheid

De conclusies van de twee inspecties op een rij

A. Conclusies Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Er is geen relatie tussen de verleende zorg of de toegang tot zorg en het overlijden van de baby.

Ten tijde van het verblijf van mevrouw met haar twee kinderen in Ter Apel was sprake van een crisissituatie rond het terrein van AZC Ter Apel. De verblijfsomstandigheden in de sporthal waren ongezond voor een moeder met jonge kinderen. Op basis van de nu bekende informatie is er echter geen relatie vast te stellen tussen de verblijfsomstandigheden in de sporthal en het overlijden van de baby.

Feit blijft dat het tragisch is dat een baby onder deze omstandigheden overlijdt.

In de periode vanaf het moment dat mevrouw met haar kinderen op zondag 21 augustus 2022 in Ter Apel aankwam tot aan het moment op 24 augustus 2022 kort voor 07.00 uur waarop mevrouw wakker werd, is geen aanspraak gemaakt op zorgverlening ten behoeve van de baby. Zover de inspectie dit heeft kunnen vaststellen was hier ook geen aanleiding toe omdat de baby niet zichtbaar ziek was.

Door de ambulancedienst is conform de richtlijnen en van toepassing zijnde normen op de oproep om hulp gereageerd. De door de ambulancedienst aan de IGJ ter beschikking gestelde gegevens hebben geen aanleiding gegeven om tot nader onderzoek over te gaan. Dit is niet anders geworden na de interviews door de IGJ met alle betrokkenen.

B. Conclusies Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie constateert dat de COA-locatie Ter Apel niet was voorbereid op de grote aantallen personen die door hen opgevangen moesten worden. De COA-medewerkers hebben, ondanks dat ze onvoldoende toegerust waren, vanuit humanitair oogpunt gedaan wat in hun mogelijkheden lag.

De Inspectie concludeert dat er ten tijde van het incident feitelijk en formeel niets geregeld was voor het opvangen van vreemdelingen die een asielaanvraag willen doen maar nog niet bij het aanmeldproces terecht konden of voor wie het aanmeldproces nog niet was afgerond. Hierdoor is in de zomer van 2022 een situatie ontstaan waarbij vreemdelingen buiten op het grasveld vóór het aanmeldcentrum in Ter Apel moesten overnachten. Het bestuursdepartement van Justitie en Veiligheid heeft het COA opgedragen aan de overnachtingen op het grasveld een einde te maken, zonder daar een formele opdracht of een uitvoerbaar handelingsperspectief aan te koppelen. De Inspectie constateert daarbij dat er onvoldoende opvangplekken waren en dat het COA, uit humanitair oogpunt, besloot in ieder geval geen kwetsbare personen op de grond op het grasveld te laten slapen. Het COA koos ervoor om de sporthal op het COA-terrein te gebruiken om deze personen te laten overnachten hoewel deze daar niet voor was ingericht. Dit is de reden waarom de moeder met baby zich in de nacht van 23 op 24 augustus zich bevonden in de sporthal.

De Inspectie concludeert dat de inrichting van het aanmeldproces onvoldoende flexibel is om maatwerk te kunnen bieden als de situatie daarom vraagt. Los van de aanzienlijke humanitaire en logistieke opgaven die bijvoorbeeld een opvangcrisis met zich meebrengt, heeft de Inspectie geconstateerd dat er in het aanmeldproces ook sprake is van systemische kenmerken die flexibiliteit in de weg staan. Zo is het aanmeldproces gedetailleerd in de Vreemdelingencirculaire geregeld, waaronder het voorschrift om een asielaanvraag in persoon op een specifieke locatie in te dienen. Daarnaast schrijft de inrichting van het ondersteunende cliëntinformatiesysteem Smartflow voor dat ook tot een gezin behorende kinderen onder de 15 jaar zich voor een asielaanvraag altijd in Ter Apel moeten melden – ook als hun identiteit en gezinsband al bekend is – zonder dat dit in wet- en regelgeving is vastgelegd. Dit samenstel van vereisten leidt ertoe dat de specifieke groep van vreemdelingen met een afgeleide verblijfsvergunning gehouden is met alle gezinsleden naar Ter Apel te reizen voor het aanvragen van een zelfstandige verblijfsvergunning. Ook in situaties waarin op voorhand bekend is dat voor het gezin geen opvang beschikbaar is.



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Onderzoek naar het overlijden van een 3 maanden oude baby bij het aanmeldcentrum in Ter Apel

Utrecht, mei 2023

2067391

Inhoud

- 1 Inleiding 4**
 - 1.1 Aanleiding, belang en onderzoeksvragen 4
 - 1.2 Toetsingskader 4
 - 1.3 Onderzoeksmethode en -periode 4

- 2 Resultaten inspectieonderzoek 5**
 - 2.1 Verblijf van mevrouw T.Y. met haar twee kinderen in Ter Apel 5
 - 2.2 Het overlijden van de baby 6
 - 2.3 Strafrechtelijk onderzoek 8
 - 2.4 Medische voorgeschiedenis de baby 8
 - 2.5 Situatie in Ter Apel ten tijde van het verblijf van mevrouw T.Y. met haar twee kinderen (21-24 augustus 2022) 9

- 3 Conclusies 11**
 - 3.1 Er is geen relatie tussen de verleende zorg of de toegang tot zorg en het overlijden van de baby 11

- 4 Tot Slot 12**
 - 4.1 Sporthal niet gebruiken voor opvang van kwetsbaren 12

1 Inleiding

1.1 **Aanleiding, belang en onderzoeksvragen**

Zie hiervoor de gezamenlijke inleiding van de twee inspecties.

1.2 **Toetsingskader**

Bij haar beoordeling gebruikt de inspectie normen die zijn afgeleid uit de volgende wet- en regelgeving, richtlijnen en standaarden:

- Gezondheidswet
- Wet publieke gezondheid
- Wet BIG (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg)
- Wkkgz (Wet Kwaliteit klachten en geschillen zorg)
- JGZ (Jeugdgezondheidszorg)-richtlijn preventie wiegendood

1.3 **Onderzoeksmethode en -periode**

Ten behoeve van dit onderzoek spraken de IJenV en de IGJ met:

- De moeder van de overleden baby (hierna mevrouw T.Y.), in bijzijn van haar advocaat en de heer H.Y., vertrouwenspersoon.
- Betrokken medewerkers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en Trigion-medewerkers die dienst hadden op de dag en nacht van het overlijden van de baby en de regiomanager van AZC Ter Apel.

Van deze gesprekken zijn (geautoriseerde) gespreksverslagen gemaakt.

De IGJ ontving op verzoek de volgende schriftelijke informatie:

- informatie over de medische voorgeschiedenis van de baby;
- feitenrelaas opgesteld door het COA;
- feitenrelaas/tijdlijn van de betrokken ambulancedienst;
- informatie-uitwisseling tussen Vluchtelingenwerk en mevrouw T.Y. over de asielaanvraag;
- schouwverslag van GGD Groningen;
- voorlopige conclusie van het forensisch pathologisch onderzoek van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI);
- het proces-verbaal van de verklaring van mevrouw T.Y.

2 Resultaten inspectieonderzoek

2.1 **Verblijf van mevrouw T.Y. met haar twee kinderen in Ter Apel**

Mevrouw verbleef sinds december 2019 in Nederland. Ze woonde, in het kader van gezinshereniging, bij haar moeder, zus en broer in Tilburg. Ze had twee zoons, één van 2 jaar en de baby (een jongetje) van 3 maanden. Ze ging naar Ter Apel om een aanvraag te doen voor een zelfstandige asielvergunning. Voor het vragen van asiel moet iedereen naar het aanmeldcentrum in Ter Apel. Dit geldt ook voor personen die reeds in Nederland woonachtig zijn, zoals in het geval van mevrouw.

Mevrouw liet zich door Vluchtelingenwerk Nederland voorlichten over het doen van een asielaanvraag voor zichzelf. Vanuit Vluchtelingenwerk kreeg mevrouw een brief, 'Zelfstandig asiel aanvragen', ter beschikking die ze mee kon nemen naar Ter Apel. Verder gaf Vluchtelingenwerk aan, op een vraag daarover van mevrouw, dat ze bij het doen van de aanvraag haar kinderen mee moest nemen¹.

Mevrouw kwam op zondag 21 augustus rond 12.00 uur aan bij het aanmeldcentrum in Ter Apel. Ze beschrijft dat ze bij aankomst in Ter Apel zag dat er veel mensen op het veld voor de poort waren. Mevrouw heeft eerst een tijdje op het veld moeten wachten en mocht toen met haar kinderen door het hek het terrein op. Uit het gesprek met mevrouw blijkt dat ze zich daar kon laten registreren en aangeven waarom ze naar Ter Apel kwam. Mevrouw heeft aangegeven toen geen informatie over de verdere procedure te hebben gekregen. Mevrouw heeft aan de inspecties aangegeven dat zij een foto op haar telefoon had van een brief van het ziekenhuis over haar baby. Ze geeft aan dat ze niet precies wist wat er in de brief² stond, maar wel dat het belangrijk was dat ze met haar baby in een hygiënische omgeving verbleef. Mevrouw geeft aan dat ze deze foto aan verschillende medewerkers heeft laten zien. Dit leidde niet tot een verandering van de situatie. COA-medewerkers geven aan zich niet te kunnen herinneren dat mevrouw een brief van het ziekenhuis op haar telefoon aan hen heeft laten zien.

Een COA-medewerker geeft aan dat ze op zondag 21 augustus met mevrouw in gesprek is gegaan omdat ze een beetje Nederlands sprak. Mevrouw kwam om een zelfstandige vergunning aan te vragen. De COA-medewerker vertelde dat ze in het Nederlands aan mevrouw heeft aangegeven dat het misschien verstandiger was om een andere keer terug te keren om een aanvraag in te dienen omdat er sprake was van een chaotische situatie. Mevrouw wilde echter blijven om haar aanvraag in te dienen. De COA-medewerker heeft mevrouw toegang verleend tot de sporthal. Mevrouw mocht rond 21.00 uur naar binnen.

Daar verbleef ze 's nachts met haar twee kinderen in de sporthal bij het aanmeldcentrum. Een andere opvangplek was niet beschikbaar. Mevrouw geeft aan dat er in de sporthal veel mensen sliepen en in en uit liepen en dat er werd gerookt³. Ze sliep met haar twee kinderen op matrassen die op de grond lagen.

1 Uitleg van Vluchtelingenwerk over dit advies staat in het deelonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid.

2 De brief die de IGJ van mevrouw T.Y. ontvangen heeft betreft een brief van het ziekenhuis aan de huisarts waarin een kort verslag is opgenomen aangaande het verblijf en behandeling van de baby zoals beschreven in 2.4.

3 COA geeft in reactie op het concept-rapport aan dat brandwachten aangaven dat er niet gerookt mocht worden in de sporthal.

Mevrouw had alle spullen voor haar kinderen bij zich. Ze had alleen warm water nodig voor de fles van haar zoontje. Ze kreeg dit van bewoners van het AZC.

De volgende nacht verbleef mevrouw met haar kinderen in een andere nachtopvanglocatie in Zuidbroek. Ze werd hier met de bus naar toe gebracht. De situatie in deze nachtopvang was beter volgens mevrouw. Mevrouw vertelde dat ze op die locatie beschikte over een apart babybedje. De volgende ochtend (dinsdag 23 augustus) werd mevrouw met haar kinderen weer teruggebracht naar Ter Apel. Daar verbleef ze in eerste instantie op het veld. Iemand op het veld die Nederlands sprak, heeft haar geholpen naar binnen te komen. Ze heeft niet buiten geslapen. Alleen overdag gewacht op het veld. Mevrouw heeft zich met kinderen bij de poort gemeld. Ze verbleef toen opnieuw met haar kinderen in de sporthal. Het was nu drukker in de sporthal. Er waren niet genoeg matrassen. Er werd volgens mevrouw opnieuw gerookt en veel mensen liepen in en uit. Door de hoge temperaturen waren deuren open omdat het anders te heet werd in de sporthal. 's Nachts was er tevens een brandwacht aanwezig die lette op de brandveiligheid.

COA-medewerkers geven aan dat mevrouw een aantal andere vrouwen had leren kennen en samen met hen verbleef in de sporthal. Mevrouw vertelt dat ze het geen goede, veilige situatie vond voor haar kinderen, maar ze kreeg geen andere verblijfs optie. Mevrouw geeft aan dat ze altijd het advies gekregen heeft om vanuit veiligheidsoverwegingen haar baby niet bij zich in bed te laten slapen. Ze wilde graag een apart bedje voor haar baby. Dat was er niet in de sporthal. Er was volgens mevrouw ook geen goede mogelijkheid om haar baby te wassen. Ze probeerde hem schoon te houden met doeken. Ze deelde twee matrassen met haar kinderen. Zelf sliep ze met haar baby op een matras en haar 2-jarige zoontje deelde het matras naast haar met een andere vrouw. Op dinsdagavond voedde mevrouw haar baby rond 23.30 uur. Daarna is zij gaan slapen. Normaal gesproken zou de volgende voeding drie à vier uur later moeten zijn.

2.2 Het overlijden van de baby

Mevrouw werd tussen 06.00 en 07.00 uur wakker naast haar baby en zag dat hij bloed en schuim op zijn gezicht had en begon om hulp te roepen. De brandwacht schakelde gelijk hulp in.

Op 24 augustus om 06.59 uur kwam de melding binnen op de portofoon van de meldkamer van het COA dat er met spoed BHV (bedrijfshulpverlening)/hulp nodig was. De brandwacht meldde in paniek dat er hulp nodig was. Het was even niet duidelijk waar de brandwacht hulp nodig had. Via camerabeelden werd de locatie snel duidelijk. De beveiligers waren net in overdracht, dus konden met veel mensen gelijk naar de sporthal. Er waren zeven mensen heel snel ter plaatse. De medewerkers zagen dat de baby rood schuim op zijn hoofd had. De BHV van een andere unit vroeg over de portofoon of er ondersteuning nodig was en na het bevestigende antwoord, kwamen er direct nog twee personen. Ook kwamen er twee BHV'ers van de VBL (vrijheidsbeperkende locatie). Er werd door twee medewerkers direct gestart met reanimatie en 112 werd gebeld. Deze medewerkers werden door twee andere mensen van het BHV-team afgelost. Politie en ambulance werden opgevangen door andere beveiligers en BHV'ers en naar de sporthal geleid. De hulpverlening kwam zeer snel op gang. Mevrouw werd door omstanders⁴ bij de reanimatie weggehaald en wachtte in de gang bij de sporthal.

Toen het ambulancepersoneel aankwam, werd snel duidelijk dat de baby was overleden en de reanimatie werd gestopt. Het ambulancepersoneel en politie namen het toen over.

⁴ Mevrouw geeft in reactie op de concept-rapportage aan dat het om beveiligers ging.

Volgens COA-medewerkers hebben een AVIM-medewerker (afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel) en een COA-medewerker van de VBL mevrouw verteld dat haar baby overleden was. Mevrouw was aangeslagen. Mevrouw geeft aan dat ze naar haar kind wilde, maar dat werd aangegeven dat dat niet kon. Niet twee agenten, maar een tolk vertelde haar, via de telefoon, dat haar baby was overleden. Na het overlijden startte de politie een onderzoek. Twee COA-medewerkers en twee AVIM-medewerkers ontfermden zich over mevrouw en haar 2-jarige zoontje. Ze hebben een tolk gebeld en aan mevrouw verteld dat de politie onderzoek ging doen. Deze medewerkers zijn de hele dag bij haar gebleven, tot ze is opgehaald door haar familie. Mevrouw heeft dit anders ervaren en heeft zich alleengelaten gevoeld.

Het lichaam van de baby is door de ambulance vervoerd naar een ruimte op de VBL. Deze ruimte is door COA-medewerkers snel in orde gebracht voor het overbrengen van het lichaam. Mevrouw en haar 2-jarige zoontje zijn door de politie per auto naar de VBL gebracht. De bagage van mevrouw en de kinderen is naar de VBL gebracht. Pas toen de baby er goed bij lag, is mevrouw de ruimte binnen gekomen. COA-medewerkers geven aan geprobeerd te hebben voor het 2-jarige zoontje te zorgen door eten voor hem te maken, met hem te lezen, filmpjes te kijken et cetera. Ze hebben aan mevrouw gevraagd of ze liever alleen wilde zijn, maar dat wilde ze niet. Er is tevens steeds een tolk ingeschakeld om met mevrouw te kunnen communiceren. Er was een ruimte beschikbaar naast de ruimte waar het lichaam van de baby lag, om te verblijven. Op verzoek van mevrouw heeft AVIM haar familie ingelicht.

De tactische en technische recherche is geweest, de lijkschouwer en later het NFI. Het lichaam van de baby is tussen 15.00 en 15.30 uur opgehaald door het NFI. Mevrouw is toen ook door haar familie (moeder, zusje en vriendin van moeder) opgehaald.

Daarnaast is er volgens COA-medewerkers op verzoek van mevrouw tijdens de dag voor gezorgd dat zij bij de AVIM voor de identificatie en registratie en bij de immigratie en naturalisatiedienst (IND) voor haar aanvraag terecht kon (zodat ze niet een andere keer daarvoor terug hoefde te komen). Ze heeft niet in de rij gestaan en is door de COA-medewerkers begeleid naar die afspraken toe.

Nazorg mevrouw T.Y.

Of mevrouw benaderd is door slachtofferhulp was bij COA-medewerkers niet bekend. Ze gingen ervan uit dat dit gebeurd was⁵.

Mevrouw geeft aan dat ze nazorg mist, voor zichzelf, maar zeker ook voor haar 2-jarige zoon. Hij is erg van slag en durft niet te gaan slapen. Mevrouw heeft één keer contact gehad met slachtofferhulp. Haar advocaat geeft aan dat er geen blijk van medeleven geweest is vanuit de Staat of wie dan ook. Dat er tevens geen casemanager is die normaal gesproken aangewezen wordt door slachtofferhulp bij incidenten waarbij veel maatschappelijke impact is. Haar advocaat geeft aan dat, omdat mevrouw geen slachtoffer is van een geweld- of zedenmisdrijf, ze daarmee volgens de richtlijn niet in aanmerking komt voor een casemanager. Daarnaast is het volgens de advocaat zo dat hulp pas later wordt ingezet omdat psychische klachten pas zes weken na het incident geduid worden als mogelijk PTSS omdat het

⁵ In reactie op het concept-rapport geeft COA aan dat vanuit het COA contact is opgenomen met de gemeente Tilburg om na te gaan of nazorg voor mevrouw geborgd was.

daarvoor een normale reactie is op een abnormale gebeurtenis, waardoor mevrouw op het moment waarop de inspectie met haar spreekt geen contact heeft met slachtofferhulp. Hij geeft aan dat naar zijn oordeel hulp voor mevrouw conform de huidige regelgeving onvoldoende geborgd is. Mevrouw heeft direct na het overlijden van haar baby geen juridische bijstand gehad, terwijl er wel een verhoor door de politie heeft plaatsgevonden. Mevrouw wist tijdens de gesprekken met de politie niet wat haar rechten waren en stond er alleen voor.

De heer H.Y. die als vertrouwenspersoon mevrouw bijstaat geeft aan dat het systeem van hulpverlening er misschien wel is, maar dat er in dat systeem uitgegaan wordt van een 'mondige burger' die zelf hulp zoekt. Mevrouw is daar op dat moment echter niet toe in staat. Mevrouw is wel in zorg bij haar huisarts.

Nazorg personeel

Voor beveiligingspersoneel ter plaatse was het ook een heel schokkende gebeurtenis. Bovendien waren er die dag meerdere incidenten gezien de omstandigheden (verblijf van 700 mensen op het veld buiten). Personeel is opgevangen door een bedrijfsopvangteam van Trigion. De meeste medewerkers wilden graag hun dienst afmaken omdat dat beter voelde dan alleen naar huis gaan. Die mogelijkheid werd hen ook geboden.

Ook COA-medewerkers geven aan 's middags, nadat mevrouw vertrokken was, intern goed opgevangen te zijn.

2.3 Strafrechtelijk onderzoek

Op 2 september 2022 heeft het Openbaar Ministerie (OM) openbaar gemaakt dat er op dat moment geen aanwijzingen waren dat het overlijden op 24 augustus van de baby in het aanmeldcentrum in Ter Apel het gevolg is geweest van een strafbaar feit. Dat concludeerde het OM op basis van het onderzoek door de forensische opsporing en het NFI. Het OM had het NFI opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de doodsoorzaak. Dat onderzoek had (nog) niet geleid tot een vaststelling van de doodsoorzaak van de baby. Daarnaast had overig onderzoek niet geleid tot de verdenking van enig strafbaar feit.

Bij het overlijden van kinderen tot 1 jaar doet het NFI standaard neuropathologisch onderzoek, dat het NFI laat uitvoeren door gespecialiseerde forensisch neuropathologen. Het resultaat daarvan laat zo'n zes tot negen maanden op zich wachten. Een definitief oordeel kan daarom pas later worden gegeven.

2.4 Medische voorgeschiedenis de baby

De baby is geboren in Nederland. Tijdens de zwangerschap en rondom zijn geboorte zijn er geen medische bijzonderheden. De baby is gedurende een aantal dagen in juni 2022 in het ziekenhuis opgenomen geweest vanwege een bij jonge kinderen veel voorkomend virus. Na anderhalve week ziekenhuisverblijf werd hij in goede klinische conditie uit het ziekenhuis ontslagen. Er werden geen andere medische bijzonderheden geconstateerd en verdere medische opvolging was niet nodig, zo blijkt uit de overdracht van het ziekenhuis aan de huisarts.

Uit medische gegevens blijkt wel dat er behoefte was aan zelfstandige woonruimte voor moeder met haar kinderen.

2.5 **Situatie in Ter Apel ten tijde van het verblijf van mevrouw T.Y. met haar twee kinderen (21-24 augustus 2022)**

Verblijfsomstandigheden

In de periode van 21-24 augustus was sprake van een chaotische situatie bij het aanmeldcentrum in Ter Apel. Er verbleven overdag en 's nachts 600 à 700 mensen op het veld buiten de hekken van het aanmeldcentrum. Voor deze mensen was geen plek in de opvang. Niet in reguliere AZC's, maar ook niet in noodopvang of crisisnoodopvanglocaties. Asielzoekers verbleven al langere tijd buiten⁶. Er was buiten de hekken geen toegang tot sanitaire voorzieningen. Het Rode Kruis bemande een noodpost op het veld⁷.

COA-medewerkers haalden dagelijks 'kwetsbaren' van het veld en gaven deze mensen een plek in de sporthal aan de voorkant van het terrein. Het ging bijvoorbeeld om moeders met kinderen, ouderen en zwangeren. Soms zagen COA-medewerkers om wie het ging – bijvoorbeeld wanneer iemand in een rolstoel zat of documenten toonde uit een ander land waar informatie op stond over de medische situatie. Soms gaven Rode Kruis-medewerkers die op het veld aanwezig waren aan wie als kwetsbaar aangemerkt moest worden. Bij twijfel over iemands gezondheidstoestand of wanneer bekend was dat er medische zorg nodig was, werden medewerkers van Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) ingeschakeld.

Sinds mei 2022 was door het COA een 'parkeerteam' ingericht⁸. Dit team probeerde iedere dag om voor iedereen opvang te verzorgen. In noodopvanglocaties of in de sporthal van het aanmeldcentrum in Ter Apel. De capaciteit van de sporthal was beperkt, zo ook die van de noodopvang elders in het land. Medewerkers gaven aan dat het lastig was te selecteren wie als 'kwetsbaar' aangemerkt moest worden en dat het tekort aan opvangplekken in de loop der tijd steeds nijpender werd.

In de sporthal waren matrassen aanwezig en viltten (wegwerp)lakens. Hosts⁹ van het COA zorgden voor eten en drinken. Op het terrein waren woonbegeleiders aanwezig en een brandwacht hield iedere nacht toezicht op brandveiligheid. De sporthal werd dagelijks gereinigd (door een schoonmaakbedrijf). Omdat de sporthal tijdens het schoonmaken niet leeg was, liet de reiniging volgens het COA te wensen over. De verblijfsomstandigheden in de sporthal waren beter dan buiten op het veld. In de sporthal was beschutting en was er toegang tot toiletten en stromend water. Hygiëne kon echter onvoldoende geborgd worden (bij het wassen van een baby en verzorgen van voeding) en er waren geen babybedjes aanwezig. Daarnaast verbleven veel mensen dicht op elkaar waardoor het risico van verspreiding van infectieziekten groot was.

De sporthal werd sinds 2016 af en toe gebruikt voor opvang ('s nachts of overdag) als er geen andere plek beschikbaar was voor ongeregistreerden die nog niet verder in het aanmeldproces konden. Sinds oktober 2021 was de sporthal intensief in gebruik als opvangplek. Ten tijde van het verblijf van mevrouw met haar twee kinderen in Ter Apel was overduidelijk sprake van een crisissituatie. Buiten

6 De IGJ bezocht op 26 augustus het veld in ter Apel en rapporteerde hierover: [Inspectie slaat alarm over situatie in Ter Apel | Nieuwsbericht | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#).

7 Artsen zonder grenzen was aanwezig op het veld vanaf 25 augustus 2022.

8 In reactie op het concept rapport geeft COA aan dat het parkeerteam officieel gestart is op 29 juni 2022.

9 Hosts zijn bewoners van het AZC in Ter Apel die vrijwillig werkzaamheden verrichten op het centrum tegen een kleine vergoeding.

verbleven 600 à 700 mensen in de open lucht, zonder toegang tot sanitaire voorzieningen.

Toegang tot zorg

Normaal gesproken krijgt iedere asielzoeker de dag na registratie¹⁰ een medische intake door het GZA in Ter Apel. Omdat de opvang vol zat en registratie nog niet plaats had kunnen vinden, kwam deze medische intake niet tot stand bij mensen die in de sporthal of buiten op het veld voor het aanmeldcentrum verbleven. Daarnaast kregen nieuwe bewoners in AZC Ter Apel informatie over de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de medische zorg. Maar de asielzoekers die verbleven in de sporthal en op het veld beschikten niet over deze informatie omdat ze (nog) geen bewoners waren van het AZC¹¹. Voor hen was het hierdoor nog onduidelijk of en op welke manier zij toegang tot zorgverlening konden krijgen. In de periode van het verblijf van mevrouw met haar kinderen in Ter Apel was er een noodpost van het Rode Kruis op het veld voor het aanmeldcentrum. Deze noodpost was op sommige momenten gesloten wanneer de veiligheidssituatie daarom vroeg. Het team van GZA op locatie zorgde ervoor dat ze periodiek naar de sporthal en naar het veld gingen om te kijken of iemand urgent zorg nodig had. Ook voor GZA-medewerkers gold dat ze op sommige momenten niet naar het veld gingen als de veiligheidssituatie niet stabiel genoeg was. Het kwam daarnaast voor dat COA-medewerkers of Rode Kruis-medewerkers GZA inschakelden als ze zagen dat iemand acuut zorg nodig had. Het GZA-team deed daarin wat ze konden, maar ook voor hen was er sprake van een onoverzichtelijke crisissituatie. Artsen zonder Grenzen besloot in die tijd om hulp te gaan bieden op het veld in Ter Apel om op die manier toegang tot zorg te borgen¹². Artsen zonder Grenzen startte de zorgverlening op 25 augustus 2022.

10 In reactie op het concept rapport geeft COA aan dat dit meer specifiek gaat om de dag na identificatie bij de AVIM.

11 Voor een goed begrip wordt, ten overvloede, opgemerkt dat mevrouw met haar kinderen al langere tijd in Nederland verbleven en beschikten over een huisarts in de gemeente van verblijf.

12 [Medische hulp verlenen in Ter Apel \(artsenzondergrenzen.nl\)](https://www.artsenzondergrenzen.nl).

3 Conclusies

Dit onderzoek richtte zich op de volgende vragen:

- voldeed de geleverde zorg aan de eisen die daaraan gesteld mochten worden?
- op welke manier was de toegang tot zorgverlening geborgd?
- waren er, op en rond het moment van overlijden, omstandigheden die voor hele jonge kinderen en baby S. in het bijzonder, gezondheidsrisico's konden opleveren?

Op basis van haar onderzoek komt de IGJ tot de volgende conclusies.

3.1 Er is geen relatie tussen de verleende zorg of de toegang tot zorg en het overlijden van de baby

Ten tijde van het verblijf van mevrouw met haar twee kinderen in Ter Apel was sprake van een crisissituatie rond het terrein van AZC Ter Apel. De verblijfsomstandigheden in de sporthal waren ongezonder voor een moeder met jonge kinderen. Op basis van de nu bekende informatie is er echter geen relatie vast te stellen tussen de verblijfsomstandigheden in de sporthal en het overlijden van de baby.

Feit blijft dat het tragisch is dat een baby onder deze omstandigheden overlijdt.

In de periode vanaf het moment dat mevrouw met haar kinderen op zondag 21 augustus 2022 in Ter Apel aankwam tot aan het moment op 24 augustus 2022 kort voor 07.00 uur waarop mevrouw wakker werd, is geen aanspraak gemaakt op zorgverlening ten behoeve van de baby. Zover de inspectie dit heeft kunnen vaststellen was hier ook geen aanleiding toe omdat de baby niet zichtbaar ziek was.

Door de ambulancedienst is conform de richtlijnen en van toepassing zijnde normen op de oproep om hulp gereageerd. De door de ambulancedienst aan de IGJ ter beschikking gestelde gegevens hebben geen aanleiding gegeven om tot nader onderzoek over te gaan. Dit is niet anders geworden na de interviews door de IGJ met alle betrokkenen.

4 Tot Slot

4.1 Sporthal niet gebruiken voor opvang van kwetsbaren

De sporthal op het terrein van het aanmeldcentrum in Ter Apel is niet bedoeld voor (nacht)opvang. Door het gebrek aan voldoende overnachtingsplaatsen is de sporthal een tijd in gebruik geweest als slaappleats en wachtruimte overdag. Inmiddels is dit niet meer het geval. De inspectie vraagt het COA te borgen dat de sporthal niet opnieuw gebruikt wordt als (nacht)opvang voor kwetsbare mensen¹³. Met name jonge kinderen moeten in een eigen bed/wieg kunnen slapen in een tochtvrije ruimte, onder hygiënisch veilige omstandigheden.

¹³ Na een bezoek in september 2022 vroeg de IGJ om de veiligheid van baby's en jonge kinderen te borgen door de mogelijkheid te creëren dat baby's in een eigen wieg/bed kunnen slapen in een tochtvrije ruimte, in hygiënisch veilige omstandigheden.

Duidelijk. Onafhankelijk. Eerlijk.

www.igj.nl



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Inspectie-onderzoek asielopvangcrisis in Ter Apel

Onderzoeksrapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar het verloop van de asielopvangcrisis in Ter Apel waarbij een baby ten tijde van zijn overlijden in de sporthal van COA Ter Apel verbleef

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	2
Hoofdstuk 1: Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	10
1.3 Onderzoeksaanpak	10
Afbakening	10
Methodiek	11
1.4 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Asielopvangcrisis	14
Inleiding	14
Hoofdstuk 3: Een overzicht van de gebeurtenissen voor, tijdens en na het incident.	25
3.1 Voor het incident	25
3.2 Het overlijden van de baby	32
3.3 Na het incident.....	33
Slotbeschouwing	35
Bijlage: Ter Apel.....	39

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding

Op 24 augustus 2022 overleed in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel een baby van 3 maanden. Zijn overlijden is een grote schok. Bovenal voor de nabestaanden. Maar ook voor medewerkers op de locatie en de maatschappij. Na het bekend worden van het overlijden besloten de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid, vanwege de impact van deze gebeurtenis, in samenwerking een onderzoek uit te voeren.

De IGJ heeft de leiding in het bundelen van twee rapportages; de inspecties doen op basis van hun eigen toezichtsverantwoordelijkheden afzonderlijk onderzoek. Dit is de rapportage van het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid.¹

De Inspectie Justitie en Veiligheid richtte zich op het handelen van de betrokken organisaties in de migratieketen en onderzoekt daarbij *waarom de baby ten tijde van overlijden in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel verbleef*. Het Openbaar Ministerie heeft het Nederland Forensisch Instituut opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de doodsoorzaak. Dat onderzoek heeft op dit moment niet geleid tot een vaststelling van de doodsoorzaak van de baby. Daarnaast heeft overig onderzoek niet geleid tot de verdenking van enig strafbaar feit. De Inspectie Justitie en Veiligheid legde de nadruk op de locatie van het overlijden omdat het geen uitspraken kan doen over de oorzaak van het overlijden en evenmin of er een oorzakelijk verband is tussen het overlijden en de locatie.

De Inspectie Justitie en Veiligheid richtte zich bij het onderzoek specifiek op hoe de organisaties hebben gehandeld bij de gebeurtenissen tussen 21 augustus (de dag waarop de baby en zijn moeder op de locatie Ter Apel arriveerden) en 24 augustus 2022 (de datum van overlijden van de baby) en relevante gebeurtenissen die daaraan vooraf zijn gegaan. Dit leidde tot de centrale vraag:

Hoe hebben de betrokken organisaties gehandeld in aanloop naar, tijdens en na het incident?

Daartoe heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) separaat van de IGJ gesproken met verschillende medewerkers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA), de Immigratie en Naturalisatiedienst (hierna: IND), de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de politie (hierna: AVIM), de Veiligheidsregio Groningen en de gemeente Westerwolde (de gemeente waar Ter Apel in ligt) en VluchtelingenWerk Nederland. Ook sprak zij samen met de IGJ en met COA-medewerkers, en met de moeder van de baby (hierna: mevrouw) in aanwezigheid van haar advocaat en een vertrouwenspersoon.

¹ De IGJ richtte zich in haar onderzoek op de vragen of de geleverde zorg voldeed aan de eisen die daaraan gesteld mochten worden; op welke manier de toegang tot zorgverlening geborgd was en of er, op en rond het moment van overlijden, omstandigheden die in het voor hele jonge kinderen en baby S. in het bijzonder, gezondheidsrisico's konden opleveren?

Voorts heeft de Inspectie een dossierstudie uitgevoerd waarbij zij heeft gekeken naar verschillende wetten, richtlijnen en circulaires, het feitenrelaas over de relevante gebeurtenissen rondom het incident, het proces-verbaal van de politie, het IND-dossier van mevrouw en monitorinformatie die de Inspectie ontving van het directoraat-generaal Migratie van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bevindingen

Crisis in slow motion

Het overlijden van de baby gebeurde in een context van de asielopvangcrisis die een lange aanlooptijd kent. De eerste signalen zijn in het najaar van 2021 al zichtbaar. IND geeft vanaf medio 2021 aan dat er sprake is van een hogere instroom dan in de Meerjaren Productie Prognose voorspeld is. COA, de gemeente Westerwolde en de Veiligheidsregio geven vanaf het najaar 2021 aan dat de situatie bij het IND-aanmeldcentrum en de COA-locatie in Ter Apel niet meer houdbaar is. Het opvangprobleem wordt pas echt zichtbaar nadat gemeente Westerwolde zich op 19 april 2022 genoodzaakt voelt om de vooraf gestelde einddatum te handhaven en de vergunning niet te verlengen voor de paviljoententen waar vreemdelingen konden overnachten in afwachting van het kunnen doorlopen van het aanmeldproces. Het afbreken van de tenten en het vertrek van AVIM uit het aanmeldcentrum naar een nieuw gebouw vlakbij maken zichtbaar dat er geen opvang beschikbaar is voor vreemdelingen waar het aanmeldproces nog niet voor was afgerond. Waar voorheen IND flexibel ruimtes kon aanwijzen als wachtruimte voor AVIM, verblijven wachtenden nu buiten zodra ze klaar zijn bij IND. In het AVIM-gebouw kunnen 30 vreemdelingen verblijven voor de identificatie en registratie. AVIM geeft aan dat niet zij maar COA verantwoordelijk is voor de opvang van wachtenden. Deze hebben volgens AVIM immers al de intentie uitgesproken om asiel te willen aanvragen. De opening van het AVIM-gebouw op 11 mei 2022 valt samen met het moment waarop personen buiten slapen op het grasveld voor het COA-terrein.

Iedere dag wordt pas later in de avond duidelijk of er voldoende opvangplekken zijn. In opdracht van het directoraat-generaal Migratie (hierna: het bestuursdepartement) brengt COA de personen die geen opvangplek hebben onder in de nachtopvang, sporthal en recreatieruimte op het COA-terrein. COA selecteert de kwetsbaren op het grasveld die als eerste in aanmerking komen voor opvang. Het bestuursdepartement heeft COA niet concreet de opdracht gegeven om vreemdelingen te laten overnachten in de sporthal maar wel de opdracht dat het grasveld leeg moet. Hoe COA dat moest organiseren, is daarbij niet vermeld noch is COA daar op voorbereid.

Nationale crisis

Vanaf 17 juni 2022 wordt de opvangproblematiek door het kabinet als nationale crisis bestempeld en wordt er intensief ingezet op het vinden van opvangplekken in de noodopvang en crisisnoodopvang. Voor de lange termijn worden er ambities uitgesproken voor maatregelen zoals het dwingend juridisch instrumentarium, de uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen en het inzetten van flexwoningen. Deze maatregelen hebben onvoldoende effect op de situatie ter plekke in Ter Apel. Het aantal personen dat geen opvang heeft, neemt toe; net als het aantal personen van wie het onbekend is waar ze zich in het aanmeldproces bevinden.

Grip kwijt

De situatie wordt vanaf augustus 2022 grimmig. Vreemdelingen die niet door AVIM zijn geregistreerd en die in de crisisopvang in het land verblijven, keren terug naar Ter Apel omdat ze bang zijn vergeten te worden. Daarnaast melden zich nog steeds nieuwe asielzoekers. Het aantal incidenten op het grasveld neemt toe. De situatie wordt zo onveilig dat het Rode Kruis zijn noodpost sluit en de COA-medewerkers in de dagen van 21 tot en met 25 augustus 2022 het veld niet meer opgaan om kwetsbaren te selecteren. De medewerkers van COA hebben geen handelingsperspectief om met deze situatie om te gaan. De medewerkers maken de keuze om zich, van mens tot mens tot elkaar te verhouden en trachten vanuit dit humanitaire oogpunt te voorkomen dat de kwetsbare personen zoals moeders met kinderen op het grasveld moeten slapen.

Aankomst Ter Apel

In deze context arriveert op 21 augustus mevrouw in Ter Apel om een zelfstandige verblijfsvergunning aan te vragen. Op advies van VluchtelingenWerk Nederland en conform de werkwijze van IND heeft ze haar twee kinderen van 3 maanden en 2 jaar oud mee.² Na de voorregistratie bij IND verblijft ze met haar kinderen op het grasveld voor het COA-terrein dat in die dagen dient als wachtkamer. Ze meldt zich met haar kinderwagen bij de poort die toegang geeft tot het COA-terrein en wordt daar toegelaten. De eerste nacht slaapt mevrouw in de sporthal met haar kinderen, de tweede in een nachtopvanglocatie die beheerd wordt door het Rode Kruis in het dorp Zuidbroek, en de derde nacht weer in de sporthal. De sporthal wordt door COA niet gezien als een officiële opvang. De faciliteiten zijn minder dan in een crisisnoodopvanglocatie worden geboden en voor de crisisnoodopvang geldt dat daar kinderen onder de één jaar niet worden geplaatst.

COA is op dat moment het overzicht kwijt over wie waar verblijft. Wie wanneer aan de beurt is voor identificatie en registratie bij AVIM, is voor IND niet te achterhalen omdat ze niet weten waar de vreemdelingen die 'voorgeregistreerd' zijn, verblijven. IND heeft haar uitgeboekt; dat wil zeggen in het registratiesysteem uit de werkvoorraad IND voor de voorregistratie overgezet naar de werkbak voor AVIM voor de identificatie en registratie en voor plaatsing bij COA. COA heeft mevrouw niet ingeboekt. Ook voor mevrouw is niet duidelijk wanneer ze bij AVIM terecht kan. Naar haar huis elders in Nederland gaan, is voor haar geen optie omdat ze dan niet weet wanneer ze aan de beurt is.

In de nacht van 23 op 24 augustus 2022 verblijft mevrouw voor de tweede keer in de sporthal. De faciliteiten van de sporthal zijn onder de maat. Zo is er geen mogelijkheid om de baby te verzorgen noch om water te verwarmen voor een flesje voor haar andere kind. Er is geen wieg en ze slapen op matrassen op de grond die ze moeten delen met anderen. Mevrouw slaapt met haar baby op een matras. De hygiëne in de sporthal is niet op orde.

² VluchtelingenWerk Nederland heeft mevrouw echter afgeraden om op dat moment met haar kinderen naar Ter Apel te gaan

Overlijden

In de ochtend van 24 augustus wordt mevrouw rond 07:00 uur wakker en ontdekt bloed en schuim op het gezicht van haar baby. Ze roept om hulp en er wordt direct alarm geslagen door de brandwacht. Bedrijfs hulpverleners starten de reanimatie en de hulpdiensten worden ingeschakeld. Zodra deze gearriveerd zijn, blijkt de baby overleden te zijn. COA biedt mevrouw en haar andere kind steun en opvang. In eerste instantie is niet bekend wie mevrouw is. De politie arriveert en onderzoekt de situatie. Mevrouw wordt hierbij gezien als slachtoffer en nabestaande. De politie zet een familieagent in voor mevrouw en deze neemt contact op met Slachtofferhulp Nederland zodat slachtofferhulp wordt ingezet.

Mevrouw besluit na het overlijden van haar baby in Ter Apel te blijven. Alleen daar kan zij haar asielaanvraag afronden en ondertekenen.

Maatregelen

Op 26 augustus 2022 kondigt het kabinet nieuwe maatregelen af om de asielcrisis aan te pakken. Daarnaast wordt vanaf 9 september 2022 op uitvoeringsniveau verbetermaatregelen getroffen die ertoe moeten leiden dat het voor de vreemdeling inzichtelijk wordt wanneer hij of zij aan de beurt is voor een identificatie- en registratieafpraak. Ook wordt er een doorstroomlocatie en externe wachtruimte geopend in het dorp Zoutkamp. Na een bezoek in september 2022 vraagt IGJ om de veiligheid van baby's en jonge kinderen te borgen door de mogelijkheid te creëren dat baby's in een eigen wieg/bed kunnen slapen in een tochtvrije ruimte, in hygiënisch veilige omstandigheden.

Conclusie

De Inspectie kon niet tot een oordeel komen over het handelen van de organisaties omdat tijdens het onderzoek gebleken is dat er op sommige punten maar twee bronnen waren die elkaar op een aantal punten tegenspraken. Daarnaast werd al onderkend dat er vanwege de asielopvangcrisis niet voldaan kon worden aan de normale kwaliteit. De crisisplannen die er waren, waren gericht op oplossingen op de (middel)lange termijn en boden alleen handelingsperspectief door het opschalen van de capaciteit maar geen handelingsperspectief voor de actuele situatie op het COA-terrein van Ter Apel waar meer personen verblijven dan er opvangplekken zijn. De Inspectie constateert dat de COA-locatie Ter Apel niet was voorbereid op de grote aantallen personen die door hen opgevangen moesten worden. De COA-medewerkers hebben, ondanks dat ze onvoldoende toegerust waren, vanuit humanitair oogpunt gedaan wat in hun mogelijkheden lag.

Na de analyse van de opgehaalde informatie concludeert de Inspectie verder dat door een samenloop van twee factoren de baby ten tijde van overlijden verbleef in de sporthal. De eerste factor betreft het gebrek aan opvang voor asielzoekers die het aanmeldproces nog niet hebben doorlopen. De capaciteit van het aanmeldcentrum is om meerdere redenen onvoldoende flexibel om ook bij schommelingen in de instroom alle aanvragen tijdig in behandeling te kunnen nemen en aanvragers gedurende het aanmeldproces onderdak te kunnen bieden. Hierdoor moest de baby met zijn moeder overnachten in een sporthal, die overigens niet voor de opvang van personen was ingericht.

De tweede factor betreft de regelgeving en inrichting van de asielprocedure. Mevrouw heeft een afgeleide verblijfsvergunning en mag daarmee tot, in ieder geval, eind 2024 in Nederland verblijven. Een afgeleide verblijfsvergunning houdt in dat het recht op verblijf afhankelijk is van de zelfstandige asielvergunning van een gezinslid. Mevrouw heeft de vrijheid om voor zichzelf een zelfstandige asielaanvraag in te willen dienen en heeft daarbij de door de overheid opgestelde procedures gevolgd. Personen met een afgeleide asielvergunning die een zelfstandige asielvergunning aanvragen moeten zich, gezien de geldende regelgeving melden bij het aanmeldcentrum in Ter Apel en gezien de huidige inrichting van de asielprocedure, moeten hun eventuele minderjarige kinderen mee. Hierdoor moest de baby met zijn moeder naar Ter Apel reizen om een zelfstandige verblijfsaanvraag in te kunnen dienen.

De samenloop van deze factoren leidt tot de volgende constatering en conclusies:

De Inspectie constateert dat de COA-locatie Ter Apel niet was voorbereid op de grote aantallen personen die door hen opgevangen moesten worden. De COA-medewerkers hebben, ondanks dat ze onvoldoende toegerust waren, vanuit humanitair oogpunt gedaan wat in hun mogelijkheden lag.

De Inspectie concludeert dat er ten tijde van het incident feitelijk en formeel niets geregeld was voor het opvangen van vreemdelingen die een asielaanvraag willen doen maar nog niet bij het aanmeldproces terecht konden of voor wie het aanmeldproces nog niet was afgerond. Hierdoor is in de zomer van 2022 een situatie ontstaan waarbij vreemdelingen buiten op het grasveld vóór het aanmeldcentrum in Ter Apel moesten overnachten. Het bestuursdepartement van Justitie en Veiligheid heeft het COA opgedragen aan de overnachtingen op het grasveld een einde te maken, zonder daar een formele opdracht of een uitvoerbaar handelingsperspectief aan te koppelen. De Inspectie constateert daarbij dat er onvoldoende opvangplekken waren en dat het COA, uit humanitair oogpunt, besloot in ieder geval geen kwetsbare personen op de grond op het grasveld te laten slapen. Het COA koos ervoor om de sporthal op het COA-terrein te gebruiken om deze personen te laten overnachten hoewel deze daar niet voor was ingericht. Dit is de reden waarom de moeder met baby zich in de nacht van 23 op 24 augustus zich bevonden in de sporthal.

De Inspectie concludeert dat de inrichting van het aanmeldproces onvoldoende flexibel is om maatwerk te kunnen bieden als de situatie daarom vraagt. Los van de aanzienlijke humanitaire en logistieke opgaven die bijvoorbeeld een opvangcrisis met zich meebrengt, heeft de Inspectie geconstateerd dat er in het aanmeldproces ook sprake is van systemische kenmerken die flexibiliteit in de weg staan. Zo is het aanmeldproces gedetailleerd in de Vreemdelingencirculaire geregeld, waaronder het voorschrift om een asielaanvraag in persoon op een specifieke locatie in te dienen. Daarnaast schrijft de inrichting van het ondersteunende cliëntinformatiesysteem Smartflow voor dat ook tot een gezin behorende kinderen onder de 15 jaar zich voor een asielaanvraag altijd in Ter Apel moeten melden – ook als hun identiteit en gezinsband al bekend is – zonder dat dit in wet- en regelgeving is vastgelegd. Dit samenstel van vereisten leidt ertoe dat de specifieke groep van vreemdelingen met een afgeleide verblijfsvergunning gehouden is met alle gezinsleden naar Ter Apel te reizen voor het aanvragen van een zelfstandige verblijfsvergunning. Ook in situaties waarin op voorhand bekend is dat voor het gezin geen opvang beschikbaar is.

Op basis van de bevindingen, analyse en conclusie stelt de Inspectie, ten behoeve van het welzijn van de vreemdelingen én die van de medewerkers van de organisaties in Ter Apel, de volgende aanbevelingen op:

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid:

1. Voorkom dat er een situatie ontstaat dat er geen opvang is voor personen die te kennen geven asiel te willen aanvragen maar het aanmeldproces nog niet hebben doorlopen;
2. Als er – desalniettemin – problemen in die opvangcapaciteit ontstaan, zoek maximaal naar mogelijkheden om binnen de bestaande regelgeving over het aanmeldproces meer flexibiliteit in te bouwen in de circulaire, werkwijzen en richtlijnen om de druk op die specifieke opvangcapaciteit in Ter Apel te verminderen;
3. Als dat geen oplossing biedt en er gekozen moet worden voor een noodoplossing om in de opvang te voorzien: zorg er dan voor dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de noodoplossing tijdig en expliciet worden besproken en belegd.

Aan COA:

Draag zorg voor een crisisbeleid- en uitvoering, betreffende 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.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 17 juni 2022 roept het kabinet de asielopvangcrisis uit tot nationale crisis. In Ter Apel liggen dan al enige tijd mensen buiten te slapen op het voorterrein bij het aanmeldcentrum, de locatie waar vreemdelingen die in Nederland een asielvraag willen indienen zich moeten melden. De slechte situatie ter plekke neemt gaandeweg zo toe in ernst, dat Artsen zonder Grenzen vanaf 25 augustus voor het eerst in de geschiedenis van de organisatie medische hulp biedt in Nederland.³

Wanneer een asielzoeker aankomt in Ter Apel vindt er eerst registratie plaats bij de IND. Dit is de eerste stap in het aanmeldproces. Na deze 'voorregistratie' wordt de asielzoeker formeel geïdentificeerd en geregistreerd door AVIM. Dit proces eindigt met ondertekening van de asielaanvraag door de asielzoeker. Normaal duurt het identificatie- en registratieproces één dag, maar tijdens de opvangcrisis duurt dit langer.

Op 21 augustus 2022 zijn er 580 personen in het aanmeldproces waarbij het van 440 personen onbekend is in welke fase ze zich in het aanmeldproces bevinden. Op 26 augustus is het aantal personen in het aanmeldproces toegenomen naar 960, waarbij het van 950 personen onbekend is waar ze zich in het aanmeldproces bevinden. Circa 700 personen verblijven overdag en 's nachts op het grasveld voor het aanmeldcentrum. Er is daar geen toegang tot sanitaire voorzieningen; het Rode Kruis bemant vanaf 11 mei 2022 een noodpost op het grasveld.⁴

Medewerkers van het COA halen dagelijks 'kwetsbaren' van het grasveld en geven deze mensen een plek in de sporthal aan de voorkant van het COA-terrein. Het betrof bijvoorbeeld moeders met kinderen, ouderen en zwangere vrouwen.

Op 24 augustus 2022 overlijdt in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel een baby van 3 maanden. Zijn overlijden is een grote schok. Bovenal voor de nabestaanden. Maar ook voor medewerkers op de locatie en de maatschappij. Vanwege de impact van deze gebeurtenis besluiten de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, ieder een afzonderlijk onderzoek uit zullen uitvoeren op basis van hun eigen toezichtsverantwoordelijkheden.⁵ De inspecties hebben met elkaar afgestemd over de afzonderlijke onderzoeksvragen. IGJ heeft de leiding om de afzonderlijke rapporten van de onderzoeken te bundelen en aan te bieden.

³ <https://www.artsenzonderegrenzen.nl/nieuws/medische-hulp-ter-apel/>

⁴ In bijlage 1 is een luchtfoto van de situatie ter plaatse.

⁵ De IGJ houdt het toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid. Hiertoe behoort ook de publieke gezondheidszorg. Op basis van de melding die aan de IGJ gedaan werd betreffende het overlijden van de baby op het terrein van het aanmeldcentrum in Ter Apel, heeft de IGJ zich in haar onderzoek gericht op de navolgende vragen:

- voldeed de geleverde zorg aan de eisen die daaraan gesteld mochten worden;
- op welke manier was de toegang tot zorgverlening geborgd;
- waren er, op en rond het moment van overlijden, omstandigheden die in het voor hele jonge kinderen en baby S. in het bijzonder, gezondheidsrisico's konden opleveren?

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De Inspectie Justitie en Veiligheid richt zich op het handelen van de betrokken organisaties in de migratieketen en onderzoekt daarbij waarom de baby ten tijde van het overlijden in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel verbleef. Het OM heeft het NFI opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de doodsoorzaak. Dat onderzoek heeft op dit moment niet geleid tot een vaststelling van de doodsoorzaak van de baby. Daarnaast heeft overig onderzoek niet geleid tot de verdenking van enig strafbaar feit. De Inspectie legde de nadruk op de locatie van het overlijden omdat het geen uitspraken kan doen over de oorzaak van het overlijden en evenmin of er een verband is tussen het overlijden en de locatie.

De Inspectie houdt toezicht op de taakuitvoering binnen de vreemdelingenketen, met als doel de kwaliteit van de uitvoering van overheidstaken binnen de vreemdelingenketen zo nodig te verbeteren. De gebeurtenissen hebben zich afgespeeld op de opvanglocatie van COA dat naast het aanmeldcentrum in Ter Apel ligt. Het onderzoek van de Inspectie richt zich daarom op IND, COA en AVIM. De Inspectie onderzoekt daarbij hoe de betrokken organisaties hebben gehandeld in aanloop naar, tijdens en na het incident. Het onderzoek van de Inspectie gaat daarmee uit van een centrale vraag:

Hoe hebben de betrokken organisatie gehandeld in aanloop naar, tijdens en na het incident?

Met het onderzoek wordt vervolgens antwoord gegeven op een aantal deelvragen:

1. Welke feiten en gebeurtenissen zijn van invloed geweest in aanloop naar, tijdens en na het incident?
2. Hebben de betrokken organisaties conform de geldende kaders, regels en normen gehandeld?
3. Welke oorzaken hebben bijgedragen aan het ontstaan van het incident en de manier waarop de betrokken organisaties met het incident zijn omgegaan?

Dit rapport betreft het onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid.

1.3 Onderzoeksaanpak

Afbakening

Het onderzoek richt zich specifiek op de gebeurtenissen tussen 21 augustus (de dag waarop de baby en zijn moeder op de locatie Ter Apel arriveerden) en 24 augustus 2022 (de datum van overlijden van de baby) en relevante gebeurtenissen die daaraan vooraf zijn gegaan. Deze gebeurtenissen spelen zich af in de context van de asielopvangcrisis. De Inspectie betreft daarom de ontwikkelingen rondom de opvangsituatie in Ter Apel vanaf 17 juni 2022, het moment waarop het kabinet besluit de structuur voor nationale crisisbesluitvorming te activeren, bij het onderzoek.⁶

⁶ [tk-maatregelen en situatie asielopvang](#)

Methodiek

De Inspectie onderzoekt dit incident met de SIRE/PRISMA-methodiek, een methode om incidenten te analyseren, waarmee informatie systematisch verzameld en geanalyseerd wordt. Hierdoor wordt focus en richting gegeven aan het onderzoek. Het onderzoek bevat de volgende onderdelen:

Schouw

De Inspectie heeft vlak na het overlijden de sporthal en het voorterrein bezocht als onderdeel van het feitenonderzoek.

Opstellen tijdlijn

De Inspectie heeft twee tijdlijnen opgesteld. Een tijdlijn over de belangrijkste gebeurtenissen op en voor het terrein van COA Ter Apel in de periode van 17 juni tot 24 augustus 2022 en een tijdlijn over de gebeurtenissen tussen 30 december 2019 waarop mevrouw in Nederland arriveert en 24 augustus 2022, de dag dat haar baby in Ter Apel overleed.

Interviews

De Inspectie heeft samen met de IGJ met mevrouw, haar advocaat en een vertrouwenspersoon gesproken. Ook spraken beide inspecties met medewerkers van COA en Trigion⁷ die dienst hadden op de dag en nacht van het overlijden van de baby en met de regiomanager van COA Ter Apel. De Inspectie sprak daarnaast ook met 13 medewerkers van COA, Trigion, IND, AVIM, en VluchtelingenWerk Nederland. Dit waren medewerkers die direct bij het incident betrokken waren. Daarnaast is gesproken met staf en managementfunctionarissen van de betrokken organisaties, om inzicht te krijgen in het beleid van de organisaties en de dagelijkse toepassing daarvan. Daarnaast sprak de inspectie met de officier van justitie over de nazorg aan mevrouw.

Documentstudie

- Vreemdelingencirculaire (Vc C1/2.1)⁸
- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers⁹
- Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking)¹⁰
- Handreiking crisisnoodopvang, 2 december 2020¹¹
- Hygiënerichtlijnen collectieve voorzieningen asielzoekers¹²

De Inspectie heeft inzage gekregen in het IND-dossier van mevrouw ten behoeve van het opstellen van de tijdlijn.

⁷ Trigion is de beveiligingsorganisatie die door COA ingehuurd is

⁸ [wetten.nl - Regeling - Vreemdelingencirculaire 2000 \(C\) - BWBR0012288 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Vreemdelingencirculaire-2000-C-BWBR0012288-overheid.nl)

⁹ [wetten.nl - Regeling - Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers - BWBR0006685 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Wet-Centraal-Organ-opvang-asielzoekers-BWBR0006685-overheid.nl)

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=en>

¹¹ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-10/handreiking-crisisnoodopvang.pdf>

¹² <https://www.rivm.nl/hygienerichtlijnen/asielzoekerscentra>

De Inspectie ontving daarnaast op verzoek de volgende schriftelijke informatie:

- Feitenrelaas met een overzicht van de gebeurtenissen rond het overlijden, opgesteld door COA
- Feitenrelaas met een overzicht van de gebeurtenissen rond het overlijden, opgesteld door IND
- Loopbrief van mevrouw¹³
- Procesbeschrijving genaamd: "beschrijving werkzaamheden aanmeldbalie, voorregistratie". Dit document is een fragment uit de interne procesbeschrijving Asiel
- Drie Tweede Kamerbrieven uit 2015 over de voorregistratie door de IND:
 - o Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 19 637, nr. 2027
 - o Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2067
 - o Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 317, nr. 322
- Informatie-uitwisseling tussen VluchtelingenWerk Nederland en mevrouw over de asielaanvraag
- Overzicht van de asielprocedure: asielprocedure_A3_2021
- Proces-verbaal van de verklaring van mevrouw naar aanleiding van het overlijden van haar kind
- Cijfermatige informatie die inzicht geeft in de capaciteit en de bezetting van de opvang in de periode 17-06-2022 tot en met 24-08-2022
- IND-nota van 06-10-2022 waarin de totstandkoming van uitgangspunten en afspraken voor het nachtonderdak van vreemdelingen in aanmeldcentrum Ter Apel beschreven staat¹⁴
- Documenten betreffende het handelingsperspectief van COA in een opvangcrisis: 'Handboek Crisisnoodopvang', 'Handelingsperspectief op- en afschalen – inspelen op dynamiek', 'Huisvesting nachtopvang' en 'memo tijdelijke programmadirectie'
- Aanvraagformulier+art+51 VRG d.d. 20-10-2021
- Reactie Bijstandsverzoek d.d. 21-12-2021
- Brief Aan JenV Opvolging Aangevraagde Bijstand D d.d. 10-11-2021
- Reactie Opvolging bijstandsverzoek minVenJ d.d. 16-02-2022
- Brief aan minister niet verlengen bijstandsverzoek d.d. 03—02-2022
- Aanvraagformulier+art+51+Wet+veiligheidsregio's D d.d. 26-03-2022
- Begeleidend schrijven bijstandsverzoek maart 2022 d.d. 26-03-2022
- Reactie minJenV op bijstandsverzoek 07-04-2022
- Brief inzake einde bijstandsverzoek 28-04-2022
- Aanvraagformulier+art+51+Wet+veiligheidsregio's 17-06-2022
- Begeleidend schrijven bijstandsverzoek juni 2022 17-06-2022
- Aanvraagformulier Militaire bijstand 17-06-2022
- Begeleidend Schrijven Bijstandsverzoek 17-06-2022
- Afwijzing Defensie MSOB Groningen
- Getekend - 20220908 Aanvraagformulier bijstand KMar 08-09-2022

Daarnaast heeft de Inspectie gebruik gemaakt van openbare informatie zoals die op de het internet te vinden is. Dit betreft onder andere documentatie van de

¹³ Voor een toelichting op het begrip 'loopbrief': zie paragraaf 3.1.

¹⁴ Aan IND is gevraagd om de formele opdracht waarin vastgesteld is dat COA IND formeel moet vragen of ze de wachtkamers mogen gebruiken. IND heeft deze formele opdracht niet kunnen verstrekken omdat deze mondeling werden gegeven.

gemeente Westerwolde, de Veiligheidsregio Groningen, het Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen maar ook berichten van de websites van COA, IND en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Rijksoverheid.nl en TweedeKamer.nl. Ook is er een overzicht gebruikt van de berichtgeving van het dagblad van het Noorden in de periode 17 juni 2022 tot en met 24 augustus 2022.

De Inspectie verzocht tevens om de volgende schriftelijke informatie, maar ontving deze ondanks rappel niet:

- Aan het directoraat-generaal Migratie is verzocht om de notulen van de overleggen betreffende de asielopvangcrisis op de locatie Ter Apel tussen de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid, de Veiligheidsregio Groningen en COA.¹⁵
- Aan COA is gevraagd om de notulen van het strategisch bestuurlijk overleg capaciteit, een sinds oktober 2021 ingesteld overleg om de opvangcrisis te managen.
- Aan COA is gevraagd om documentatie over de opdracht en verantwoordelijkheidsverdeling rondom de nachtopvang in Ter Apel in brede zin, waarin onder meer de volgende vragen worden behandeld: wie is verantwoordelijk voor de mensen in het aanmeldproces, wie organiseert de opvang, hoe is de opdrachtverlening daarbij verlopen en welke afspraken zijn daarover gemaakt met de gemeente.¹⁶

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geeft de Inspectie een korte toelichting op de context van de asielopvangcrisis waarbinnen de gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. In hoofdstuk 3 beschrijft de tijdlijn van de gebeurtenissen van 21 augustus tot en met 24 augustus. In de bijlage is een foto van het COA-terrein en IND. Hierop zijn de diverse locaties aangegeven waar mevrouw is geweest. Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing, conclusie en aanbevelingen.

¹⁵ Begin december 2022 werd na de analysefase bekend dat deze overleggen hadden plaatsgevonden. Per telefoon en per mail is aan het bestuursdepartement verzocht om de notulen van dit overleg. Ondanks een rappel halverwege januari 2023 ontving de Inspectie geen notulen. De inspectie besloot geen tweede rappel te versturen vanwege de fase waarin het onderzoek zich bevond. Vanwege het ontbreken van de door de Inspectie gevraagde informatie is de rapportage van de Inspectie daarom gebaseerd op verklaringen en documentatie die ontvangen is van de uitvoeringsorganisaties. De Inspectie betreft bij uitzondering in het kader van de zorgvuldigheid het bestuursdepartement in de wederhoorfase van het onderzoek daar gebleken is dat het bestuursdepartement ten tijde van de asielopvangcrisis rechtstreeks heeft geschakeld met de uitvoering van de diverse organisaties in de vreemdelingenketen.

¹⁶ Na diverse keren rappelleren verwees COA op 27 januari 2023 voor de opdrachtformulering naar de opdrachtgever, het directoraat-generaal Migratie. Omdat een nieuwe uitvraag leidt tot vertraging, koos de Inspectie ervoor dit niet te doen omdat de afspraken tussen het directoraat-generaal Migratie en COA hierover wel gedeeld zijn door COA. Uit onderzoek bleek dat de realiteit van de opvangcrisis deze afspraken inhaalde. Een van de afspraken was bijvoorbeeld een tweede aanloopcentrum.

Hoofdstuk 2: Asielopvangcrisis

De besluiten en het handelen van de betrokken organisaties speelden zich af tijdens een asielopvangcrisis. Gesteld wordt dat het handelen van de organisaties beïnvloed wordt door de context waarbinnen dit handelen uitgevoerd moet worden. In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie daarom in een tijdlijn hoe de situatie in Ter Apel zich heeft ontwikkeld sinds het kabinet besloot de structuur voor nationale crisisbesluitvorming te activeren. Er wordt daarbij ingegaan op de maatregelen die vanuit deze crisisbesluitvorming zijn ingezet. Ook wordt specifiek ingegaan op de lokale ontwikkelingen in de asielopvangcrisis bij het COA Ter Apel.

Inleiding

In deze paragraaf beschrijft de Inspectie de ontwikkelingen op locatie Ter Apel. Hiervoor is een overzicht gemaakt van de aantallen op de locatie verblijvende vreemdelingen, zoals die geregistreerd zijn door COA en IND en die gedeeld zijn met de Inspectie nadat de nationale crisisstructuur is ingesteld.

COA heeft de wettelijke taak om opvang te bieden aan asielzoekers en hen te begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten. Daarnaast verwerft en beheert COA opvanglocaties, handhaaft COA de veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties en voorziet COA asielzoekers van noodzakelijke middelen.¹⁷

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven staat, moeten vreemdelingen die Nederland inreizen en een asielaanvraag willen doen, zich melden in Ter Apel. Deze aanmeldfase start met een voorregistratie van de vreemdeling door IND waarna de vreemdeling vervolgens het identificatie en registratie proces (hierna: I&R) van AVIM doorloopt waarna een tweede registratie volgt. Na het ondertekenen van de aanvraag bij AVIM start de wettelijke beslistermijn voor IND¹⁸ en verzorgt COA vanaf dat moment de opvang in de centrale ontvangstlocatie in Ter Apel of Budel. COA biedt in deze fase van het asielaanvraagproces onderdak, verstrekt maaltijden, verleent toegang tot medisch noodzakelijke zorg en biedt begeleiding bij de voorbereiding van de asielaanvraag.

Verantwoordelijkheid voor niet-geregistreerde vreemdelingen is niet formeel geregeld.

COA neemt alleen volledig geregistreerde vreemdelingen op in de reguliere opvang en is daarvoor afhankelijk van de afronding van de I&R door IND en AVIM. Echter, als een registratie op een bepaalde dag niet volledig kan worden uitgevoerd, wordt de vreemdeling aan het einde van de dag door IND overgedragen aan COA en in de nachtopvang geplaatst.

¹⁷ Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (1994)

¹⁸ De IND moet binnen een bepaalde tijd een beslissing nemen op een aanvraag of bezwaar. Dit is de beslistermijn.

Volgens COA hebben personen die nog geen asielaanvraag in kunnen dienen, formeel gezien geen recht op COA-opvang. Deze zienswijze wordt door het bestuursdepartement in een eerdere brief in 2020 aan de Inspectie over de noodopvang Zoutkamp bevestigd, maar ook tegengesproken.¹⁹ Zo schrijft het bestuursdepartement in de betreffende brief: "Doordat asielaanvragen tijdelijk niet meer in behandeling werden genomen, kon formeel geen gebruik gemaakt worden van COA-opvang" maar ook: "Met het doen van een beschermingsverzoek vallen de vreemdelingen immers onder de reikwijdte van de Opvangrichtlijn"²⁰. De Inspectie verzoekt in februari 2021 het bestuursdepartement haar te voorzien van een duidelijk standpunt ten aanzien van de juridische status van aanmelders en vraagt daarbij onder andere specifiek in te gaan op het recht op COA-opvang nadat de intentie om asiel aan te vragen bekend is gemaakt, maar voordat een formele asielaanvraag is ondertekend. Dit standpunt is dusver niet door de Inspectie ontvangen. Daarnaast ontstaan er tussen uitvoeringsorganisaties onderling en het bestuursdepartement discussies over wie waar verantwoordelijk voor is, hetgeen het handelingsperspectief beperkt. Als een organisatie verantwoordelijk wordt gehouden voor een taak, is deze gehouden om de taken of plichten naar behoren uit te voeren. Als deze duidelijkheid er niet is, kan er niet op gestuurd worden en kunnen geen afspraken gemaakt worden over de randvoorwaarden waaronder de taak uitgevoerd kan worden.

De gemeente Westerwolde heeft vanaf medio september 2020 op het Sindorf-terrein nabij het aanmeldcentrum Ter Apel tijdelijk paviljoententen toegestaan als wachtruimte voor asielzoekers die het aanmeldproces nog niet doorlopen hebben.²¹ Deze paviljoententen zijn ook, indien nodig, ingezet voor nachtopvang.

Op 24 augustus 2021 schrijven de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid²² een brief aan de commissarissen van de Koning, colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders over de omvang van de huidige instroom in de vreemdelingenketen en de achterblijvende uitplaatsing van vergunninghouders naar huisvesting in gemeenten. COA verwacht binnen enkele weken volledig bezet te zijn en niet langer nieuwe asielzoekers te kunnen opvangen. Op dat moment is crisishulp noodzakelijk. Om dit te voorkomen is het nodig enerzijds de reguliere opvangcapaciteit van het COA te vergroten en anderzijds om de achterstand in de taakstelling om vergunninghouders in de gemeente in te lopen. In de brief wordt beschreven welke maatregelen COA neemt, zoals het inrichten van noodopvang. Tevens vragen de bewindslieden aan de provinciale regietafel om te inventariseren waar ruimte is voor additionele locaties ten behoeve van huisvesting van vergunninghouders.

Enkele weken later, in oktober 2021, wordt door COA, de gemeente Westerwolde en de Veiligheidsregio Groningen in diverse gremia aangegeven dat er grote

¹⁹ Brief Inspectie aan bestuursdepartement, kenmerk 3215332, betreffende "Reflectie op inrichting en gebruik noodonderdaklocatie Zoutkamp".

²⁰ Brief van directoraat-generaal Migratie aan de Inspectie betreffende 'Reflectie noodonderdak Zoutkamp'

²¹ [coa-bouwt-zes-nieuwe-paviljoens-voor-tijdelijke-nachtopvang](#)

²² Mede namens de voorzitters van het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het COA.

problemen zijn in de opvang van asielzoekers, die men name tot uiting komen in Ter Apel. Zo wordt in de gemeenteraad van Westerwolde besproken dat in de nacht van 5 op 6 oktober 2021 in de paviljoententen voor nachtopvang, waar normaal gesproken plaats is voor 275 personen, 660 personen hebben verbleven. Daardoor wordt het maximale aantal personen dat op de locatie Ter Apel op grond van de gebruiksvergunning mag verblijven (i.e. 2000 personen) overschreden.²³ De Veiligheidsregio Groningen dient op 20 oktober 2021 een bijstandsverzoek²⁴ in bij de minister van Justitie en Veiligheid, maar dit verzoek wordt niet gehonoreerd.

In december 2021 wijst de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid vier gemeenten aan om noodopvanglocaties voor in totaal 2.000 personen in te richten en is op de locatie Ter Apel de druk enigszins van de ketel.

In maart 2022 neemt de druk weer toe omdat dan het aantal personen dat zich dagelijks als asielzoeker aanmeldt weer toeneemt.²⁵ De Veiligheidsregio Groningen dient opnieuw een bijstandsverzoek in dat zich wederom richt op het organiseren van noodopvang, het opschalen van het I&R-proces en het verzoek om ook, net als voor de opvang van Oekraïners, voor de opvang van asielzoekers noodwetgeving te overwegen. Op de eerste twee punten wordt actie ondernomen, maar over het derde punt betreffende de noodwetgeving schrijft de minister van Justitie en Veiligheid dat de situatie in aanmeldcentrum Ter Apel - hoe onwenselijk ook - een andere situatie is. *"Het is veroorzaakt door een gebrek aan mogelijkheden om asielzoekers door te plaatsen vanuit het aanmeldcentrum. Dit maakt de inzet van noodwetgeving in deze situatie niet mogelijk."*

Op 19 april 2022 verloopt de vergunning voor de paviljoententen en besluit de gemeente Westerwolde de vergunning niet te verlengen omdat op basis van regelmatige inspecties gebleken is dat in de tenten de (brand)veiligheid en gezondheid in het geding was, aldus de gemeente. De tenten worden afgebroken en voor de honderden personen die daar normaal gesproken overdag verbleven en soms overnachtten is daarmee geen plek meer op de locatie Ter Apel. COA had hierop geanticipeerd en was in het najaar van 2021 gestart met planvorming voor een permanente nachtopvang. Maar deze was in april 2022 nog niet gerealiseerd. COA probeert om tenminste één of twee van de paviljoens te laten staan als verblijfsvoorziening voor overdag, maar krijgt hiervoor geen toestemming van de gemeente. De nachtopvang wordt verplaatst naar woningen op het COA-terrein in Ter Apel, waardoor de reguliere COA-opvangcapaciteit afneemt. COA ontving voor het organiseren van de nachtopvang geen formele opdracht van het bestuursdepartement.

In mei 2022 betreft AVIM een nieuwe pand op de locatie Ter Apel en start met een herzien tweedaags I&R-proces voor asielzoekers. In diezelfde maand wordt zichtbaar dat asielzoekers direct buiten (de omheining van) de locatie Ter Apel overnachten. Uit de interviews blijkt dat de buiten wachtende personen bij de

²³ Verslag extra raadsvergadering gemeente Westerwolde 18 oktober 2021

²⁴ Specifiek wordt er verzocht om: Noodopvang organiseren voor asielzoekers in een andere veiligheidsregio. Uitbreiding van het registratie- en identificatieproces, bij voorkeur het openen van het opvangcentrum in Budel. Het opzetten en delen van sluitende informatie over de instroom, doorstroom en uitstroom, aan te leveren door COA.

²⁵ In dezelfde periode ontstaat er een vluchtelingstroom uit Oekraïne. Deze worden rechtstreeks in gemeenten opgevangen en hoeven zich niet aan te melden in Ter Apel.

opvanglocatie met name asielzoekers zijn die het aanmeldproces nog niet hebben doorlopen en daarom volgens COA nog niet in aanmerking komen voor asielopvang.

COA brengt de personen die geen opvangplek hebben onder in de nachtopvang, sporthal en recreatieruimte op het COA-terrein. Als ook die ruimten vol zijn, kan COA via het bestuursdepartement en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een beroep doen voor ingebruikname van de wachtruimte van de IND. Het bestuursdepartement heeft COA niet concreet opdracht gegeven om vreemdelingen te laten overnachten in de sporthal maar wel de opdracht dat het grasveld leeg moet. Hoe COA dat moest organiseren, is daarbij niet vermeldt. De sporthal wordt door COA niet gezien als een officiële opvang. De faciliteiten zijn minder dan die in een crisisnoodopvanglocatie worden geboden.

IND Ter Apel krijgt de opdracht om – indien COA daartoe via de staatssecretaris Justitie en Veiligheid verzoekt – onder de juiste randvoorwaarden in de nacht onderdak te bieden aan maximaal 130 personen. COA dient vervolgens het onderdak bij IND te faciliteren. Desondanks overnachten vanaf 10 mei 2022 herhaaldelijk personen op het grasveld voor het terrein van COA.

Ook nu is er discussie tussen diverse organisaties wie deze personen moet opvangen. Nachtopvang zou een gemeentelijke taak kunnen zijn, omdat personen ongeregistreerd in de openbare ruimte verblijven.²⁶ Zij zijn nog niet in de asielprocedure, aldus COA. Hier staat tegenover dat de Veiligheidsregio Groningen, IND en AVIM aangeven dat deze personen wel het voornemen asiel aan te willen vragen uitspreken zodra ze zich melden bij de aanmeldbalie van IND en daarmee recht op opvang hebben.

2.1 Tijdslijn van lokale ontwikkelingen en maatregelen vanuit nationale crisisbesluitvorming

Zoals bij de introductie van het hoofdstuk beschreven heeft de Inspectie twee overzichten gemaakt van de aantallen op de locatie verblijvende personen. In deze overzichten is zichtbaar:

- de ontwikkeling van het aantal personen in het aanmeldproces en hoe de aantallen fluctueren (figuur 1)
- de ontwikkeling van het aantal personen en waar ze verblijven (figuur 2)

In de beschrijving van de tijdslijn zal met enige regelmaat terugverwezen worden naar deze overzichten.

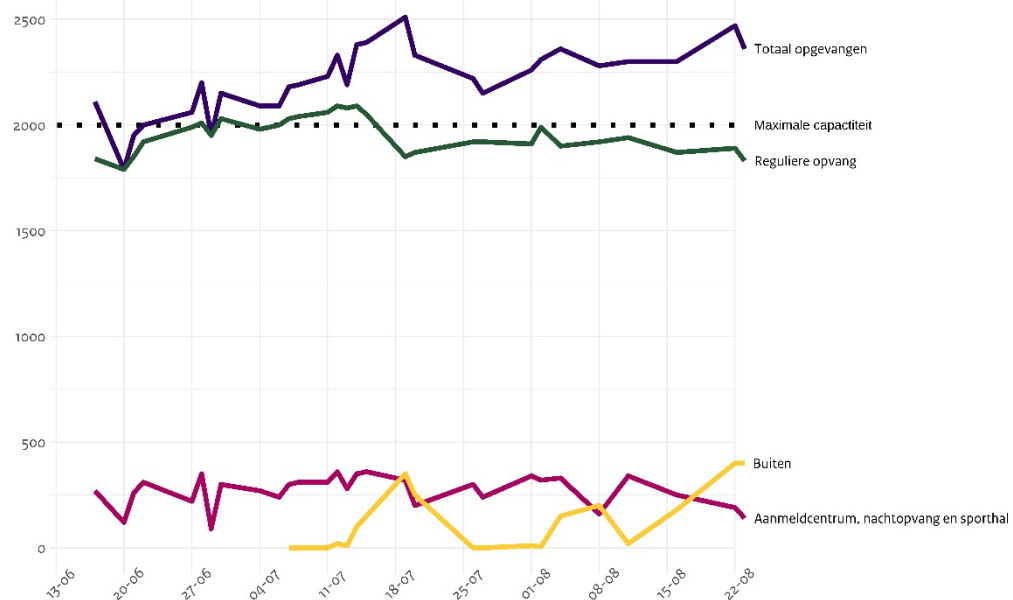
²⁶ Uit RICHTLIJN 2013/33/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) „verzoeker”: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen

Aantal personen in het aanmeldproces in Ter Apel



Figuur 1

Aantal personen per opvangplaats in Ter Apel



Figuur 2

Week 24: 13 tot en met 19 juni 2022

Het Rode Kruis plaatst aan het begin van de week in totaal 50 tenten op het voorterrein en de parkeerplaats bij COA. Deze moeten plaats bieden aan 200 personen.²⁷ Deze tenten zijn niet geschikt om lang in te verblijven. Later in deze

²⁷ [14 juni 2022 persbericht Rode Kruis](#)

week blijkt dat de situatie in de tenten onhoudbaar is. COA is volgens het Rode Kruis verantwoordelijk voor het eten, drinken en de veiligheid voor de asielzoekers, maar regelt dat volgens het Rode Kruis niet goed. Het Rode Kruis neemt waar dat er kinderen buiten slapen en vraagt aan COA om kinderen op andere opvanglocaties onder te brengen. Er ontstaan in die week opstootjes op het voorterrein en de parkeerplaats, spullen van daar wachtende asielzoekers worden gestolen en op enig moment is er ook geen water of eten voor de mensen op het voorterrein.

De beveiliging van COA begeleidt de instroom van personen op het terrein en bemant daartoe de poort die toegang biedt tot het COA-terrein. Het terrein is normaliter ook toegankelijk met auto maar wordt nu gebruikt voor de tentjes. Dit parkeerterrein, dat zich vóór de receptie van COA bevindt, is afgesloten met een slagboom. Nu het aantal mensen op het grasveld toeneemt is het parkeerterrein afgesloten met een hek en is het slechts toegankelijk via een poortje met draaideur.

Op 17 juni besluit het kabinet de structuur voor nationale crisisbesluitvorming te activeren.²⁸ ²⁹ De Veiligheidsregio Groningen besluit in het verlengde hiervan op dezelfde dag om op te schalen naar GRIP-4 (gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure). Door de opschaling wordt een aantal bevoegdheden in de crisisbeheersing van de afzonderlijke Groningse burgemeesters overgedragen aan de voorzitter van de Veiligheidsregio Groningen. De opschaling moet ervoor zorgen dat de maatregelen efficiënt en eenduidig worden uitgevoerd en dat er goede afstemming plaatsvindt tussen de bestuurders en de betrokken diensten. Daarnaast dient de Veiligheidsregio twee verzoeken in voor bijstand die gericht zijn op het voorzien van medische ondersteuning voor zowel locatie Ter Apel als diverse crisisnoodopvangen in de regio Groningen. Het tweede verzoek is specifiek gericht op de aanvraag voor militaire steunverlening in het openbaar belang met als doel het voorzien (in afstemming met COA) in doorlopende medische zorg. Uit schriftelijke bron blijkt dat deze verzoeken niet gehonoreerd worden omdat COA heeft aangegeven dat medische ondersteuning van Defensie aan het COA op dit moment niet noodzakelijk is.

Week 25: 20 tot en met 26 juni 2022

In het weekend voorafgaand aan deze week worden geregistreerde en ongeregistreerde asielzoekers vanaf het aanmeldcentrum Ter Apel vervoerd naar andere delen van het land. Op 20 juni zijn de tenten van het Rode Kruis, de sporthal en de wachtruimte van IND voor het eerst leeg. Er is in het Veiligheidsberaad afgesproken dat vier veiligheidsregio's voor de wachtende asielzoekers slaapplekken in de crisisnoodopvang (hierna: CNO) zullen realiseren. De verantwoordelijke veiligheidsregio's rouleren; na twee weken zijn vier andere

²⁸ Op 16 juni sturen de Inspectie Justitie en Veiligheid en IGJ een signaalbrief naar de staatsecretaris Justitie en Veiligheid. In deze brief oordelen de inspecties dat de asielopvang zich in een staat van crisis bevindt en dat het functioneren van het asielopvangstelsel ernstig is verstoord. De geldende opvangnormen zijn vanwege gekozen noodoplossingen op de korte termijn losgelaten. Hierdoor is de leefbaarheid in de COA-opvanglocaties onder de maat en kunnen ook de rechten van en de veiligheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kinderen in de asielopvang niet worden gewaarborgd.

²⁹ [17 juni 2022 tk-maatregelen-en-situatie-asielopvang](#)

regio's aan de beurt. Asielzoekers die nog niet geregistreerd zijn worden na overnachting in de CNO weer teruggebracht naar het aanmeldcentrum Ter Apel voor identificatie en registratie.

Op 24 juni maakt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het plan van aanpak van het Veiligheidsberaad bekend,³⁰ waarmee op de korte en middellange termijn de druk op de asielopvang, en met name op het aanmeldcentrum Ter Apel, moet worden verlicht. Deze maatregelen zijn: het inrichten van CNO's door de gemeenten, versnelde uitplaatsing van statushouders, het inrichten van grootschalige tijdelijke noodvoorzieningen en van extra flexwoningen. Voor de lange termijn richt men zich op beheersing van de instroom van asielzoekers, van terugkeer van uitgeprocedeerden, realisatie van de zogeheten Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen, op verlengde pleegzorg voor AMV's en op het realiseren van een juridisch instrumentarium waarmee gemeenten gedwongen kunnen worden asielopvang te realiseren.

Week 26: 27 juni tot en met 3 juli 2022

Op 28 juni schrijft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer dat de CNO's de opvangsituatie licht hebben verbeterd. COA plaatst echter nog steeds ongeregistreerde en ongeïdentificeerde asielzoekers naar de CNO's uit om vervolgens weer teruggebracht te worden naar Ter Apel voor identificatie en registratie.³¹

Op 29 juni vreest de COA-beveiliging dat ze binnen enkele uren personen die vanaf het grasveld het terrein van COA op willen niet meer kunnen tegenhouden omdat de frustratie oploopt. Op initiatief van een COA-woonbegeleider wordt een coördinatieteam ('het parkeerplaatsteam') van vier personen opgericht. In eerste instantie voor een korte periode, maar de inzet van het team duurt uiteindelijk tot 1 januari 2023. In korte tijd richt COA een kantoor in voor het team door het plaatsen van een tijdelijk unit, en treft COA voorzieningen ten behoeve van de vreemdelingen die buiten verblijven. Er wordt gezorgd voor basisbehoeften zoals eten en drinken.

Binnen een week komt ook de samenwerking met Landelijk Centrum Vluchtelingen Spreiding³² op gang. Het parkeerplaatsteam wordt verantwoordelijk voor het contact met busmaatschappijen die personen van Ter Apel naar de (crisis-)noodopvangplekken brengen en vice versa. Het team functioneert als een crisisteam, ze werken onderling intensief samen en gaandeweg blijkt wat wel en niet werkt. Het team kan hierbij niet putten uit bestaande crisisprotocollen, omdat deze niet toepasbaar zijn op de crisissituatie. De documenten die er zijn, zijn gericht op oplossingen op de (middel)lange termijn en bieden alleen handelingsperspectief door het opschalen van de capaciteit maar geen handelingsperspectief voor de actuele situatie op het COA-terrein van Ter Apel waar meer personen verblijven dan er opvangplekken zijn.

³⁰ [24 juni 2022 Concept aanpak veiligheidsregio's](#)

³¹ [28 juni 2022 tk-actuele-situatie-asielopvang-en-maatregelen](#)

³² Het Landelijk Centrum Vluchtelingen Spreiding (LCVS) is in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid opgericht en verantwoordelijk voor de bovenregionale spreiding van Oekraïense vluchtelingen ter voorkoming van overbelasting van de gemeentelijke opvanglocaties.

Het team past continu zijn werkwijze aan de actuele situatie aan. Een belangrijke taak voor het team, naast het creëren van rust door het organiseren van basisbehoeften, en het coördineren welke mensen waar ondergebracht moesten worden, was de selectie van kwetsbaren op het grasveld die als eerste in aanmerking komen voor opvang in de (crisis-) noodopvanglocaties, dan wel voor toelating tot het COA-terrein om daar te verblijven of overnachten. De Inspectie gaat in hoofdstuk 3 hier in de tijdlijn van de gebeurtenissen tussen 21 en 24 augustus verder op in.

IND geeft in week 26 op zijn website aan in de aankomende periode onvoldoende capaciteit te hebben voor het verwachte aantal asielaanvragen.³³ De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bevestigt dat in die week, per brief van 1 juli 2022, aan de Tweede Kamer. Hij geeft daarbij aan dat door wijzigingen in het sporenbeleid en extra IND-personeel het beslissen op asielaanvragen versneld kan worden³⁴, maar dat daarmee niet kan voorkomen worden dat in veel zaken buiten de wettelijke termijn beslist wordt. De veiligheidsregio's moeten noodopvangcapaciteit opschalen en daarnaast zullen zij statushouders door middel van een nog te ontwikkelen systeem versneld moeten uitplaatsen. De veiligheidsregio's coördineren de inzet op de versnelde huisvesting van vergunninghouders naar reguliere/tijdelijke huisvesting maar, zo schrijft de staatssecretaris, hebben geen doorzettingsmacht. Een tijdpad waarbinnen de maatregelen gerealiseerd moet zijn, wordt niet beschreven.

Week 27: 4 juli tot en met 10 juli 2022

Op het aanmeldcentrum Ter Apel heeft de beschreven situatie tot gevolg dat de Interschool – de openbare basisschool op het asielcentrum Ter Apel – een paar dagen moet sluiten omdat medewerkers tijdens de route vanaf de parkeerplaats van het aanmeldcentrum naar de school worden aangeklampt door wanhopige asielzoekers en dat de medewerkers daardoor niet meer veilig op hun werk kunnen komen. Op 5 juli 2022 wordt de school weer heropend. Ook slapen er deze week mensen op het grasveld.³⁵

Op 6 juli verschijnt het volgende brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer over de situatie en maatregelen betreffende de asielopvang.³⁶ Hierin staat dat, hoewel de situatie kritiek blijft, het wel lukt om voor iedereen overnachting te organiseren. Incidenteel zullen er mensen op een stoel of in een tent moeten overnachten. Ook kiest een aantal asielzoekers er zelf voor om voor het hek van het aanmeldcentrum de nacht door te brengen om zodoende als de volgende dag als eerste aan de beurt te zijn voor registratie. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verwacht 'dat deze situatie de komende dagen blijft bestaan totdat de afgesproken CNO's geopend zijn'. Het aantal statushouders in de gehele asielopvang is ongewijzigd en bedraagt meer dan 15.000 personen, waarvan er meer dan 7.500 gereed zijn om te worden gehuisvest in gemeenten. Verder

³³ [4 juli 2022 capaciteit-ind-onvoldoende-voor-verwacht-aantal-asielaanvragen](#)

³⁴ [1 juli 2022 tk-actuele-situatie-asielketen](#)

³⁵ De Inspectie moet hierbij afgaan op berichten uit de media omdat het bij de directie Migratiebeleid opgevraagde cijfermateriaal niet is aangeleverd.

³⁶ [6 juli 2022 tk-maatregelen-en-situatie-asielopvang](#)

schrijft de staatssecretaris op dezelfde dag in een separate brief aan de Tweede Kamer dat er een tweede aanmeldcentrum in Bant komt.^{37 38}

Week 28: 11 juli tot en met 17 juli 2022

Het aantal mensen dat buiten verblijft neemt toe, zoals in figuur 2 zichtbaar is. In de media verschijnen diverse berichten over mensen die buiten slapen. COA geeft in het crisisonderzoek van 13 juli 2022 aan dat er naar een noodscenario toegewerkt moet worden dat gericht is op uitbreiding van plekken als er geen alternatieve locaties meer zijn en Ter Apel over dreigt te lopen. Gesprekken met het Rode Kruis worden gevoerd voor extra plekken, maar er is volgens het Rode Kruis een reële kans dat het bestuurlijk met de gemeenten niet lukt om dat afspraken over te maken.

Week 29: 18 juli tot en met 24 juli 2022

Op 19 juli signaleren de veiligheidsregio's dat de door het Rijk toegezegde personele ondersteuning en de realisatie van grootschalige opvanglocaties uitblijven.³⁹ COA geeft een soortgelijke signaal aan het kabinet. Het Rijk maakt €33 miljoen vrij voor meer personeel.

Het aantal personen zonder opvang neemt deze week toe. In de nacht van 19 op 20 juli overnachten er 350 personen op het grasveld en in totaal 320 in de nachtopvang, in wachtruimtes van IND en in de sporthal van COA. De nacht daarna, van 20 op 21 juli, verblijven er 250 personen op het grasveld en in totaal 200 in de nachtopvang, bij IND en in de sporthal (zie ook figuur 1). De situatie in Ter Apel verslechtert, en er ligt veel afval op het grasveld voor het COA-terrein. Er is gebrek aan hygiëne en een tekort aan toiletten.

Week 30: 25 juli tot en met 31 juli

In de loop van deze week neemt het aantal buitenslapers af tot nul. Op 28 juli meldt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in een brief aan de Tweede Kamer dat 'operationele wijzigingen' in het werkproces in Ter Apel hebben bijgedragen aan het wegnemen van knelpunten en het verbeteren van de situatie op korte termijn.⁴⁰ De staatssecretaris meldt dat de prognose van het aantal benodigde plekken tot het einde van dit jaar laat zien dat de situatie alarmerend is en blijft. Het kabinet zet daarom via drie sporen in op het realiseren van alternatieve grootschalige locaties. Als eerste wordt een locatie gezocht waar zowel (een deel) van het I&R-proces kan worden verricht als een groot aantal asielzoekers kan worden opgevangen. Daarnaast zet het kabinet in op het huren van drie (cruise)schepen voor de opvang van asielzoekers. En, ten slotte, op het openen van drie nieuwe COA-locaties voor in totaal 780 personen en op het uitbreiden van enkele bestaande locaties. Een ander knelpunt dat door de veiligheidsregio's benoemd is, is de personele capaciteit voor het creëren van CNO's. Het Rijk start een aanbestedingsprocedure bij diverse uitzendorganisaties, maar de daadwerkelijke werving is ten tijde van het aanbieden van de brief aan de

³⁷ Het besluit tot het openen van een tweede aanmeldcentrum in Bant wordt op 19 september 2022 teruggedraaid vanwege een gebrek aan draagvlak in de gemeente. [Brief aanmeldcentrum gemeente Noordoostpolder](#)

³⁸ [Brief 6 juli 2022 TK aanmeldcentrum Bant](#)

³⁹ [19 juli 2022 Brief inzake ontbrekend perspectief](#)

⁴⁰ [28 juli 2022 tk-actuele-situatie-in-ter-apel-en-maatregelen-asielopvang](#)

Tweede Kamer nog niet begonnen. Wel zijn er 150 rijksambtenaren geworven. De versnelde uitplaatsing van 7.500 statushouders door de veiligheidsregio's boekt nog geen vooruitgang. Met betrekking tot de voorgenomen lange termijn maatregelen, zoals het juridisch instrumentarium, wordt nog geen concrete vooruitgang gemeld.

Op 29 juli 2022 bevestigt de woordvoerder van COA in een krantenartikel dat een derde van de medewerkers van COA Ter Apel ziek thuis zit door de druk en het ontbreken van perspectief voor een oplossing.

Week 31: 1 tot en met 7 augustus

Vanaf het begin van deze week is er weer een stijgende lijn in het aantal personen dat buiten op het grasveld slaapt. VluchtelingenWerk Nederland heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid eerder een ultimatum gesteld. Als er voor 1 augustus niet genoeg opvangplekken zijn die voldoen aan de minimale wettelijke vereisten voor asielzoekers, stapt VluchtelingenWerk Nederland naar de rechter. Op 2 augustus spant VluchtelingenWerk Nederland een kort geding tegen de Staat en COA aan.⁴¹

Week 32: 8 augustus tot en met 14 augustus

Op 9 augustus verzoekt het kabinet de veiligheidsregio's nogmaals om elk 225 extra opvangplekken te realiseren. Het merendeel van de regio's heeft echter (nog) niet aan de eerste opvangtaak voldaan.⁴² Er wordt geen perspectief geboden hoe de veiligheidsregio's alsnog op korte termijn aan hun taak kunnen voldoen.

Tussen 12 tot en met 14 augustus zijn er op de locatie Ter Apel diverse ernstige incidenten: twee steekincidenten en een massale vechtpartij. Daarnaast meldt COA dat veel personen aangegeven op het grasveld bestolen te worden. De sfeer daar wordt grimmig en de spanning loopt op.

Week 33: 15 tot en met 21 augustus

Op 15 augustus deelt een Groningse ondernemer ruim 100 tenten uit aan personen die op het grasveld verblijven. Deze worden vervolgens op last van de Veiligheidsregio Groningen op 16 augustus ingenomen. De aangegeven reden is dat de tenten de situatie onveilig en onoverzichtelijker maken. Daarnaast vindt de Veiligheidsregio Groningen dat het laten ontstaan van een klein tentenkamp mogelijk kan leiden tot een uitdijend kamp voor de poort van COA. De Veiligheidsregio Groningen geeft aan dat het zonder voldoende en structureel toezicht op de sociale veiligheid, de hygiëne en in mindere mate de brandveiligheid op voor de lokale autoriteiten onmogelijk is om de veiligheid van de aanwezigen duurzaam te garanderen. Zij wijst vervolgens op de zorgplicht van COA en IND ten aanzien van de personen op het grasveld.

Op 19 augustus 2022 wijst de gemeente Westerwolde de directe omgeving van het aanmeldcentrum Ter Apel aan als veiligheidsrisicogebied. Hierdoor krijgt de politie de mogelijkheid om personen die zich in het gebied ophouden onder voorwaarden

⁴¹ Het gerechtshof heeft op 20 december 2022 geoordeeld dat de Staat en COA handelen in strijd met de rechten van asielzoekers <https://uitspraken.rechtspraak.nl>

⁴² De eerste opvangtaak betrof een resultaatverplichting en de extra 225 opvangplekken een inspanningsverplichting. [9 augustus 2022 tk-maatregelen-voor-de-korte-middellange-en-lange-termijn](#)

preventief te fouilleren. Daarnaast wordt op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Westerwolde het cameratoezicht verscherpt.

De situatie wordt grimmiger. Het Rode Kruis trekt zich terug van het grasveld en sluit de noodpost. Medewerkers van het parkeerplaatsteam die eerder nog het grasveld opgingen om kwetsbaren te selecteren, gaan het grasveld niet meer op vanwege veiligheidsrisico's. Kwetsbare personen kunnen zich bij de poort melden. Medewerkers van het parkeerplaatsteam en Trigion maken daar de selectie van kwetsbaren die in aanmerking komen voor overnachting op het aanmeldcentrum of in een CNO elders in het land.

Week 34: 22 tot en met 24 augustus

Op 21 augustus zijn er 580 personen in het aanmeldproces, waarbij het van 440 personen onbekend is in welke fase van het aanmeldproces ze zich bevinden. Op 26 augustus is dit aantal toegenomen naar 960 personen in het aanmeldproces en waarbij het van 950 personen onbekend is waar ze zich in het aanmeldproces bevinden (zie figuur 1). Overdag en 's nachts verblijven in die periode circa 700 personen op het grasveld buiten de hekken van het aanmeldcentrum. Er is onvoldoende toegang tot sanitaire voorzieningen.

Op 23 augustus geeft een deel van het COA-personeel een signaal af over de te hoge werkdruk. De begeleiding van de opvangmodaliteiten zoals nachtopvang, overnachting in de sporthal of recreatieruimte en de overnachtingen in het aanmeldcentrum moest door de vaste medewerkers naast hun normale taken worden uitgevoerd. Zij werken door de laatste kwetsbaren van het grasveld af zijn. Dit kon duren tot 23.00 uur in de avond, zo ook op de avond van 23 augustus. In de avond van 23 augustus blijkt namelijk dat de noodlocatie Stadskanaal, die samen met Zuidbroek twee keer per week nachtopvang biedt aan 100 personen, volgens COA onverwacht niet open ging. De voor deze nachtopvang geselecteerde personen moeten nu op het COA-terrein verblijven. Zie figuur 2 voor het totaal aantal mensen dat die nacht op het terrein verblijft.

Hoofdstuk 3: Tijdlijn van de gebeurtenissen voor, tijdens en na het incident.

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie de gebeurtenissen voorafgaand, tijdens en na het incident. De gebeurtenissen in de periode van 21 augustus tot en met 24 augustus 2022 worden daarbij gedetailleerd beschreven, relevante gebeurtenissen daaraan voorafgaand op hoofdlijnen. De Inspectie gaat in dit hoofdstuk in op de reden waarom mevrouw met haar twee kinderen naar Ter Apel is gegaan.

3.1 Voor het incident

December 2019: aankomst in Nederland

Mevrouw reist met haar broer eind december 2019 Nederland in met een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna MVV) om zich met haar moeder en zus te herenigen. Mevrouw meldt zich in Ter Apel en krijgt een afgeleide asielvergunning op basis van gezinshereniging die geldig is tot eind 2024. Mevrouw verblijft 5 dagen op de Centrale Ontvangstlocatie in Ter Apel en wordt daar ingeschreven in het cliëntvolgsysteem 'Smartflow'. Daarbij worden onder meer geregistreerd: welke aanvraag een vreemdeling doet, naam en geboortedatum, nationaliteit, datum en tijd van aanmelding, met hoeveel personen men zich aanmeldt, het aantal stuks bagage en eventuele bijzonderheden. Bij de registratie wordt de vreemdeling voorzien van een logenummer. Het logenummer is een volgnummer dat in Smartflow wordt aangemaakt en dat gebruikt wordt totdat er een v-nummer aangemaakt is.⁴³ De in Smartflow geregistreerde gegevens worden afgedrukt op een zogeheten loopbrief samen met een overzicht van de afspraken met AVIM, COA en IND, en die ook aan mevrouw beschikbaar wordt gesteld.

Een paar dagen later is de afgeleide verblijfsvergunning beschikbaar voor mevrouw. Deze is geldig tot eind 2024 en na inschrijving in de gemeente ontvangt ze een Burgerservicenummer.⁴⁴ In het najaar van 2020 vraagt mevrouw hereniging aan met haar in het buitenland verblijvende man. IND wijst de aanvraag kort daarna af en voor mevrouw blijven twee opties over om zich kunnen te herenigen met de vader van haar kinderen. Of voor haar man een reguliere verblijfsvergunning aanvragen of een zelfstandige asielvergunning aanvragen.

Augustus 2022: naar Ter Apel

Besluit een zelfstandige asielaanvraag in te dienen

In augustus 2022 besluit mevrouw om een zelfstandige asielvergunning aan te vragen.

Zelfstandige asielaanvraag moet in persoon in Ter Apel

Mevrouw moet naar Ter Apel om in persoon een zelfstandige asielaanvraag in te kunnen dienen. Ter Apel wordt specifiek genoemd in de Vreemdelingencirculaire als

⁴³ Als de vreemdeling al eerder bekend was in de migratieketen, wordt ook het zogeheten Vreemdelingsnummer (hierna V-nummer) geregistreerd. In alle andere gevallen ontvangt de vreemdeling later een V-nummer, na identificatie en registratie door AVIM.

⁴⁴ Het Burgerservicenummer is een persoonsnummer voor contact met de overheid.

de locatie voor het indienen een zelfstandige asielaanvraag. Het is voor personen die al een verblijfstatus hebben en een zelfstandige asielaanvraag willen doen niet mogelijk om in plaats van naar Ter Apel naar aanmeldcentrum Budel te gaan zonder een afspraak. Het is ook niet mogelijk om met het Burgerservicenummer een online-afspraak te maken. Volgens de circulaire kan IND 'in een individueel geval een van de andere aanmeldcentra of een andere locatie, niet zijnde een aanmeldcentrum, aanwijzen voor het in persoon indienen van een asielaanvraag'. In dat geval kan een advocaat contact opnemen met IND om te komen tot een maatwerkafspraak. Mevrouw wordt in deze fase echter niet bijgestaan door een advocaat.

Zelfstandige asielaanvraag moet in persoon vanwege afname biometrie

Volgens IND moet de aanvraag in persoon omdat bij een aanvraag het verplicht is om biometrie af te nemen, ook als iemand met een MVV eerder in Nederland is aangekomen. IND heeft dan nog geen volledig biometrisch onderzoek gedaan conform de regelgeving voor een asielaanvraag. IND richt zich alleen op het familielid dat aangetoond heeft dat de nareizende familie echt familie is. Voordat het nareizende familielid vervolgens met een MVV Nederland inreist, zijn de biometrische gegevens op een andere manier afgenomen dan bij een eerste aanvrager gebeurt.⁴⁵

Kinderen moeten mee

Op 8 juli 2022 neemt mevrouw via WhatsApp contact op met VluchtelingenWerk Nederland om zich te laten voorlichten over het doen van een asielaanvraag met als doel om daarna gezinshereniging aan te vragen. Op 9 augustus 2022 vraagt mevrouw via WhatsApp aan de medewerker van VluchtelingenWerk Nederland een begeleidende brief voor het indienen van een zelfstandige asielaanvraag en ontvangt deze een dag later. Mevrouw vraagt of haar kinderen mee moeten en dit wordt, conform de landelijke instructie van VluchtelingenWerk Nederland, bevestigend beantwoord. Mevrouw geeft aan de Inspectie aan dat ze niet echt op de hoogte van de actuele situatie in Ter Apel was en geeft aan dat zij en haar familie matig Nederlands spreken. Haar broer had gevraagd of het verstandig was om te gaan omdat het druk was. Op 18 augustus 2022 neemt mevrouw nogmaals via WhatsApp contact op met de medewerker van VluchtelingenWerk Nederland, waarin ze aangeeft op zondag 21 augustus 2022 naar Ter Apel te willen gaan en dat ze gehoord heeft dat het erg druk is in Ter Apel. De medewerker bevestigt dit en geeft aan dat het beter is als mevrouw later naar Ter Apel gaat omdat er zelfs mensen buiten op de grond slapen. Het eerstvolgende WhatsApp contact van mevrouw met VluchtelingenWerk Nederland is op 25 augustus 2022, waarin ze aangeeft dat haar baby is overleden. De medewerker condoleert mevrouw en vraagt wat ze voor mevrouw kan doen. Mevrouw vraagt om hulp bij het contact met IND. De medewerker geeft aan dat het heel verdrietig voor mevrouw is maar dat het eerdere advies over het doen van een asielaanvraag met als doel om daarna gezinshereniging aan te vragen, hetzelfde blijft.

⁴⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 februari 2014, nummer WBV 2014/4, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000: De Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst of bestendig verblijf neemt tien digitale vingerafdrukken af en scant de door de vreemdeling ingeleverde pasfoto als de vreemdeling een mvv aanvraag indient of de referent in Nederland ten behoeve van de vreemdeling een mvv aanvraag indient.

Voorlichting VluchtelingenWerk Nederland over werkwijze IND

VluchtelingenWerk Nederland heeft op 22 maart 2022 een advies opgesteld over het meenemen van kinderen naar Ter Apel voor het aanvragen van een zelfstandige asielvergunning door personen die al over een afgeleide asielvergunning beschikken. In dit advies staat dat als een asielzoeker een zelfstandige aanvraag wil indienen en kinderen heeft, die kinderen zich samen met de ouder op het aanmeldcentrum moeten melden. Alleen op die manier kunnen de kinderen in de zelfstandige asielaanvraag van de ouder worden meegenomen. Worden de kinderen niet meegenomen naar het gesprek over de asielaanvraag, dan betekent dit dat ze ook niet worden meegenomen in de zelfstandige asielaanvraag van de ouder. Als in dat geval de zelfstandige asielaanvraag van de ouder dan wordt ingewilligd, behouden de kinderen de oorspronkelijke afgeleide asielvergunning. In de meeste gevallen kiest de houder van de afgeleide asielvergunning er dan voor niet op dat moment zelfstandig asiel aan te vragen. Ze keren dan terug naar hun woonadres, om zich vervolgens weer te melden, maar dan met kinderen.

IND-aanmeldbalie

IND bevestigt de bovenstaande werkwijze. Daarbij blijkt dat er aanvullende redenen zijn waarom kinderen meegenomen moeten worden bij het indienen van een zelfstandige asielaanvraag. Smartflow heeft in Ter Apel niet alleen de functie van cliëntvolgsysteem waarin de stappen die de asielzoeker in de asielprocedure doorloopt, gepland kunnen worden. In Ter Apel wordt ook in Smartflow geregistreerd wie aanwezig is in het aanmeldcentrum (aanwezigheidsregistratie). Als een persoon voor zichzelf en voor zijn/haar een zelfstandige asielaanvraag wil indienen, maar zich zonder kinderen aanmeldt, dan worden de kinderen niet in Smartflow geregistreerd, omdat de kinderen niet in het aanmeldcentrum aanwezig zijn en anders de aanwezigheidsregistratie niet zou kloppen. Gevolg van het niet opnemen in Smartflow is dat de kinderen niet meegenomen worden in de zelfstandige asielaanvraag van de ouder. Dit kan alleen worden voorkomen door de kinderen mee te nemen bij de aanmelding voor de zelfstandige asielaanvraag.

21 augustus 2022: aankomst in Ter Apel

Voorregistratie

Op zondag 21 augustus 2022, omstreeks 12.00 uur, komt mevrouw met haar kinderen aan in Ter Apel. Er zijn bij aankomst veel mensen op het grasveld. Na een tijdje, na selectie door het parkeerterreinteam, mag ze het terrein van het aanmeldcentrum op, naar de IND-aanmeldbalie A.

Bij de aanmeldbalie komen per dag 100 tot 200 personen. Met vier mensen per dienst worden de voorregistraties in Smartflow vastgelegd. Als een aanvrager nog niet in de vreemdelingenketen bekend is, wordt er een foto gemaakt, en worden de naam, geboortedatum, spreektaal, land van herkomst en telefoonnummer ingevoerd. De medewerker van de aanmeldbalie vraagt dan naar eventuele identiteitsdocumenten en als die er niet zijn, volgt een vingerscan voor alle personen boven de zes jaar. De medewerker van de aanmeldbalie registreert welke soort asielaanvraag wordt gedaan.

Voor mevrouw registreert de IND-medewerker in Smartflow dat zij een zelfstandige vergunning wil aanvragen, nadat zij eerder op een MVV Nederland was ingereisd. Mevrouw heeft daardoor al een V-nummer en een lognummer (Smartflownummer) omdat ze in 2019 ook al in Ter Apel was. Ze krijgt daarom geen nieuw V- en of lognummer. Haar jongste kind, de baby, staat nog niet in Smartflow, maar wel in het basisprocessysteem van IND: INDiGO.⁴⁶ De gegevens van de baby worden uit INDiGO gehaald en toegevoegd aan Smartflow. Mevrouw krijgt een loopbrief mee.

AVIM

AVIM voert normaliter de I&R van asielzoekers uit in twee werkdagen. De eerste dag is altijd in Ter Apel en dan krijgt iemand zijn V-nummer. De tweede dag kan ook in Budel plaatsvinden, waar AVIM ook het identificatieproces uitvoert. In de periode van 21 tot en met 24 augustus wordt de locatie Budel volledig ingezet om de achterstanden weg te werken. Voor kwetsbaren, zoals moeders met minderjarige kinderen, is het in die periode niet mogelijk om in Budel geïdentificeerd en geregistreerd te worden.

Het I&R-proces wordt afgesloten met ondertekening van de asielaanvraag door de vreemdeling.

Op 21 augustus 2022 om 13.50 uur wordt vastgelegd dat mevrouw door AVIM in Ter Apel moet worden geïdentificeerd en geregistreerd. Er wachten op dat moment meer dan 2.000 mensen - in Ter Apel maar ook in de crisisnoodopvang en noodopvang elders - op I&R door AVIM. Mevrouw is na deze groep aan de beurt omdat het principe 'first in first out' wordt gevolgd. Mevrouw krijgt een grijs polsbandje waardoor zichtbaar is dat zij alleen een voorregistratie bij IND heeft gehad en verlaat de IND-aanmeldlocatie.

Mevrouw geeft aan bij die gelegenheid geen informatie over de verdere procedure te hebben gekregen en wanneer ze waar naartoe moet. IND geeft aan dat zij in die periode informatie verstrekt over de drukte door na de voorregistratie zogeheten 'verwachtingenbrieven' uit te reiken. Deze brieven zijn in meerdere talen geschreven, zo ook in de moedertaal van mevrouw. Daarnaast worden mensen na de voorregistratie in groepsverband voorgelicht, alvorens ze weer uitstromen naar het grasveld. Dergelijke groepen bestaan uit verschillende nationaliteiten, waardoor het voor IND te lastig is om tolken te organiseren. De voorlichting wordt daarom in het Engels gegeven.

Naar het grasveld

Als personen na de voorregistratie nog niet diezelfde dag terecht kunnen bij AVIM voor de identificatie en registratie, is de normale werkwijze dat deze personen overnachten. Deze overnachting kan niet plaatsvinden in de reguliere COA-opvang, omdat daarvoor een ondertekende asielaanvraag vereist is. En deze ondertekening vindt immer pas plaats ná identificatie en registratie bij AVIM.

Volgens IND heeft een persoon die *het voornemen* heeft uitgesproken asiel aan te vragen, recht op een vorm van opvang, ook als er nog geen asielaanvraag is ondertekend. Dus moet er voor deze groep nachtopvang verzorgd worden. De

⁴⁶ Voor kinderen die in Nederland worden geboren kan online een vergunning worden aangevraagd.

groep valt volgens IND in deze fase van de asielprocedure nog wel onder de verantwoordelijkheid van IND, maar COA faciliteert de opvang en begeleiding. IND neemt in dergelijke gevallen contact op met COA dat er personen door COA opgehaald kunnen worden voor nachtopvang. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van COA om in Smartflow te vermelden wat de verblijfplaats van deze persoon is. In deze periode van crisis is dat niet gebeurd en ontbreekt het aan een overzicht welke persoon waar naartoe is gegaan.

Mevrouw is door IND overgedragen aan COA, maar dat is niet terug te zien in Smartflow. Ze komt op het grasveld terecht dat feitelijk dient als de wachtruimte van COA voor plaatsing. Voor mevrouw is, nu er eenmaal geen zicht is op wanneer ze aan de beurt is bij AVIM, blijven wachten tot ze aan de beurt de enige manier om de asielaanvraag in te kunnen dienen.

Op dat moment zijn er 600 tot 700 mensen op het grasveld aanwezig, waarvan het niet duidelijk is waar ze naar toe moeten. COA kijkt of en waar er plek is: in de nachtopvang op het aanmeldcentrum, in een CNO, in de sporthal van het aanmeldcentrum of in de locaties Zuidbroek en/of Stadskanaal. Het is voor de COA- en Trigion-medewerkers van het parkeerplaatsteam allemaal zeer hectisch en de werkdruk is extreem hoog. Het doel van het parkeerplaatsteam om het veld voor de COA-locatie aan het einde van de dag leeg te krijgen, lukt niet meer. Het team moet selecteren wie het COA-terrein op mag. Het terrein op mogen, betekent overigens niet dat er daar reguliere opvangplekken zijn. COA vangt mensen op het terrein op in de nachtopvang en als deze vol is in de sporthal, de recreatieruimte en soms, na uitdrukkelijke toestemming van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de wachtkamer van IND.⁴⁷

Selectie

Vrouwen, kinderen en kwetsbaren worden als eersten geselecteerd om het terrein van het aanmeldcentrum op te mogen. Er wordt niet naar het polsbandje van de vreemdelingen gekeken. De COA-medewerkers roepen met een megafoon wie zich mag melden bij de poort voor toegang naar het COA-terrein tijdens de periode dat mevrouw op het grasveld verblijft. De medewerkers gaan het grasveld niet op omdat het te onveilig is. In de sporthal, die op het COA-terrein staat, wordt overdag aan de wachtende mensen onderdak geboden totdat bepaald is naar welke opvanglocatie ze vervolgens gaan.

De toelating tot het terrein gaat in fasen. Wanneer de sporthal leeg is, kan de volgende groep vreemdelingen naar binnen. Bij de selectie voor de nachtopvang wordt volgens COA zo veel mogelijk rekening gehouden met de aankomstdatum: wie eerder is aangekomen, mag eerder naar de nachtopvang.

Op de loopbrief van mevrouw staat de oorspronkelijke aankomstdatum uit 2019. Op basis van de datum uit 2019 op de loopbrief weet COA dat er in Smartflow meer informatie beschikbaar is. COA heeft toegang tot Smartflow om deze informatie in te kunnen zien.

⁴⁷ In mei 2022 heeft IND de opdracht om – indien COA daartoe via de Staatssecretaris Justitie en Veiligheid verzoekt – onder de juiste randvoorwaarden in de nacht onderdak te bieden aan maximaal 130 vreemdelingen.

Sporthal is geen crisisnoodopvang

De sporthal is volgens COA geen CNO maar een sporthal waar uit nood mensen in de nacht mogen verblijven. De sporthal behoort niet tot formele capaciteit van het COA en/of de gemeente, omdat de sporthal een andere bestemming heeft. COA geeft aan dat het bestuursdepartement COA de opdracht gaf om mensen op het COA-terrein toe te laten. Er was echter geen plek om te overnachten. De ingebruikname van de sporthal voor overnachtingen is daarom een lokaal COA-besluit geweest, zodat mensen tijdens de nacht enige bescherming hebben, maar ook om de situatie op het COA-terrein beheersbaar te houden. Het bestuur van COA is over het gebruik van de sporthal voor nachtopvang ingelicht en stond het toe.

De gemeente Westerwolde heeft geen vergunning verleend voor overnachtingen in de sporthal. De gemeente kiest er daarbij voor om in deze periode van crisis niet over te gaan tot handhaving, omdat dat niet past of niet mogelijk is. Er zijn wel controles in de sporthal uitgevoerd door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) van de gemeente Westerwolde. De boa's hebben regelmatig bij de wachtruimtes van IND gekeken (waar op stoelen werd overnacht) en in de sporthal. Hierbij is er door de boa's gelet op of er voldoende brandwachten en, brandblussers aanwezig waren en hoeveel mensen er daadwerkelijk opgevangen werden. De bevindingen zijn gedeeld met de beveiliging van COA; indien nodig is er gewezen op te nemen maatregelen. De gemeente verklaart dat hiervan geen rapportages zijn gemaakt.

Verblijf van 21 tot 24 augustus

Mevrouw geeft aan dat zij aan verschillende medewerkers een foto op haar telefoon heeft laten zien van een brief van het ziekenhuis over haar baby. Welke medewerkers dit waren, is haar niet bekend. COA-medewerkers zijn in principe te herkennen aan jassen maar omdat het in deze periode erg warm is, hebben ze deze niet aan. Mevrouw geeft aan dat ze niet precies weet wat er in de brief stond, maar wel dat het belangrijk is dat ze met haar baby in een hygiënische omgeving verblijft. Mevrouw geeft aan dat er niets met (de informatie op) deze foto werd gedaan. COA-medewerkers met wie de Inspectie sprak, geven aan zich niet te kunnen herinneren dat mevrouw aan hen een foto van een brief van het ziekenhuis heeft laten zien.

Een COA-medewerker geeft aan dat ze op zondag 21 augustus met mevrouw in gesprek is gegaan omdat ze een beetje Nederlands sprak. De COA-medewerker vertelt dat ze mevrouw in het Nederlands heeft aangegeven dat het misschien verstandiger was om een andere keer terug te keren om een aanvraag in te dienen, omdat er sprake was van een chaotische situatie. Mevrouw wilde echter blijven om haar aanvraag in te dienen. De COA-medewerker heeft mevrouw daarop toegang tot de sporthal verleend. Mevrouw mag rond 21.00 uur naar binnen waar ze met haar twee kinderen verblijft. Mevrouw geeft aan dat er in de sporthal veel mensen verblijven die in- en uitlopen en dat er wordt gerookt.

Mevrouw slaapt met haar twee kinderen op matrassen op de grond. Mevrouw heeft alle spullen voor haar kinderen bij zich en heeft alleen warm water nodig voor de fles van haar kind. Dit kon ze niet krijgen in de sporthal. Ze is in contact gekomen

met bewoners van de reguliere opvang en heeft van hen gekookt water gekregen. Er is volgens mevrouw geen mogelijkheid om kinderen te wassen en te verzorgen. COA geeft aan dat er douches in de sporthal zijn en geeft aan meermalen aangeboden te hebben water te koken.

De volgende nacht van 22 op 23 augustus 2022 verblijft mevrouw met haar kinderen in een andere nachtopvanglocatie in Zuidbroek. Ze wordt hier met de bus naartoe gebracht. De situatie in deze nachtopvang was beter volgens mevrouw. Mevrouw vertelt dat ze op die locatie beschikt over een apart babybedje. De volgende ochtend (dinsdag 23 augustus) wordt mevrouw met haar kinderen weer teruggebracht naar Ter Apel. Overdag verblijft mevrouw op het grasveld en meldt zich bij de poort. Ze mag het terrein op en overnacht opnieuw met haar kinderen in de sporthal.

In de avond en nacht is er een brandwachtteam aanwezig dat let op de brandveiligheid. Twee wachten werken van 18.00 tot 06.00 uur, en vier van 21.00 tot 9.00 uur. Als er een bus vertrekt naar Zuidbroek of Stadskanaal, dan wordt het brandwachtteam verdeeld over de twee locaties. Om 22.00 uur is er nog een laatste ronde voordat mensen gaan slapen. Daarna wordt om 23.00 uur het licht gedimd en om 00.00 uur gaat het licht uit. Door de open deuren van de douches (die niet gebruikt worden) in de sporthal schijnt dan nog licht en er is noodlicht. Hierdoor houden de brandwachten voldoende zicht in de nacht.

Het is druk in de sporthal in de avond en nacht van 23 op 24 augustus 2022, er mogen in principe 50 personen verblijven maar nu zijn dat er minimaal 80. Volgens de COA-medewerkers is mevrouw geselecteerd voor een overnachting in de opvang in Stadskanaal maar ze wil liever in Ter Apel blijven. Volgens mevrouw heeft zij deze keuze niet gehad. Zoals de Inspectie in het vorige hoofdstuk beschrijft, blijkt de noodlocatie Stadskanaal onverwacht niet open te gaan. Mevrouw verblijft opnieuw in de sporthal. Er zijn niet genoeg matrassen voor iedereen. Er wordt volgens mevrouw opnieuw gerookt en veel mensen lopen in en uit. Door de hoge buitentemperaturen zijn deuren open vanwege de hitte. Het was die dag 31 graden Celsius.

Medewerkers van COA geven aan dat mevrouw een aantal andere vrouwen heeft leren kennen en samen met hen in de sporthal verblijft. Mevrouw verklaart dat ze aan verschillende COA-medewerkers aangeeft dat ze het geen goede, veilige situatie vindt voor haar kinderen, maar krijgt geen andere verblijfsoptie. De medewerkers van COA hebben bij de Inspectie aangegeven dit niet te herkennen.

Omstandigheden sporthal

Het COA zet voor de begeleiding in de sporthal naast een enkele woonbegeleider ook hosts in voor het zorgen voor eten en drinken. Deze hosts zijn bewoners van de reguliere opvanglocatie die graag een dagbesteding hebben en in deze crisisperiode willen helpen. Het voornemen van COA is in deze periode om de sporthal dagelijks te reinigen. Maar omdat er tijdens het schoonmaken nog personen in de sporthal verblijven, laat de schoonmaak volgens COA te wensen over. De verblijfsomstandigheden in de sporthal zijn desondanks beter dan buiten op het grasveld volgens COA-medewerkers. In de sporthal is beschutting tegen de

zon en toegang tot toiletten en stromend water. Er verblijven wel veel mensen dicht op elkaar, waardoor het risico van verspreiding van infectieziekten groot is.

Mevrouw heeft samen met een andere, onbekende, vrouw en met haar kinderen de beschikking over twee matrassen. Zij slaapt met haar baby op een matras en haar andere kind deelt het matras naast haar met de andere vrouw. In de sporthal is, zoals eerder beschreven, geen wieg voorhanden, noch enige voorziening, zoals een verschoonmat om kinderen onder een jaar te verzorgen, water te verwarmen voor de fles en geen mogelijkheid om de baby te wassen.

3.2 Het overlijden van de baby

Op dinsdagavond 23 augustus 2022 voedt mevrouw haar baby rond 23.30 uur. Daarna is zij gaan slapen. Normaal gesproken is de volgende voeding drie à vier uur later. Mevrouw wordt woensdagochtend tussen 06.00 en 07.00 uur wakker naast haar baby en ziet dat hij bloed en schuim op zijn gezicht heeft. Zij roept om hulp en samen met een andere vrouw rent ze naar buiten. De brandwacht rent er achteraan met de portofoon in de hand en maakt om 06.59 uur contact met de centrale. Omdat ze nog in beweging zijn, kan de brandwacht niet aangeven waar ze zich bevinden. Op basis van de camerabeelden zien de BHV-medewerkers waar ze moeten zijn. Twee BHV-medewerkers starten direct de reanimatie en andere BHV-medewerkers positioneren zich op de locatie zodanig dat ze de inmiddels ingeroepen ambulance direct naar de juiste plaats kunnen dirigeren. Zodra de ambulancemedewerkers de eerste hulp overnemen, is duidelijk dat de baby overleden is.

Een politiemedewerker en een COA-medewerker vertellen mevrouw dat haar baby overleden is. Na het overlijden start de politie een onderzoek. COA- en politiemedewerkers ontfermen zich over mevrouw en haar tweejarige zoontje. Ze bellen een tolk en vertellen mevrouw dat de politie onderzoek gaat doen. De medewerkers blijven de hele dag bij haar, tot ze is opgehaald door haar familie. Mevrouw heeft dit anders ervaren en heeft zich alleen gelaten gevoeld.

Een dienstdoend manager van COA heeft die dag op de achtergrond praktische zaken geregeld. COA kent woensdagochtend 24 augustus 2022 de identiteit van mevrouw nog niet. Na contact met IND blijkt dat mevrouw de voorafgaande zondag de IND-voorregistratie heeft doorlopen. Op dat moment wordt bekend dat mevrouw in Nederland woont bij haar familie en wordt daarna de familie geïnformeerd. Mevrouw geeft aan dat de familie zelf informatie heeft opgevraagd bij COA.

Politieonderzoek

De politie start een onderzoek naar het overlijden van de baby omdat de doodsoorzaak onbekend is. Het onderzoek is gericht op het achterhalen van de feitelijke toedracht rond het overlijden van de baby. Het Openbaar Ministerie geeft aan dat er geen verdenking van een strafbaar feit is, maar start wel een forensisch onderzoek omdat de doodsoorzaak onbekend is. Door het Openbaar Ministerie wordt mevrouw op basis van de beschikbare informatie niet als verdachte gezien, maar alleen als nabestaande en getuige. De politie spreekt ook met de minderjarige broer van de mevrouw om meer informatie te krijgen. Dit omdat vanwege de gemoedstoestand van mevrouw een uitgebreid verhoor niet mogelijk is.

3.3 Na het incident

Nazorg mevrouw

Op verzoek van COA regelt IND voor mevrouw dat ze nog dezelfde dag bij AVIM terecht kan voor de I&R. De afspraak met AVIM is snel gemaakt en het aanmeldgehoor wordt met voorrang ingepland op een andere locatie dan Ter Apel. De politie zet een familieagent in voor mevrouw en deze neemt contact op met Slachtofferhulp Nederland zodat slachtofferhulp wordt ingezet.

De raadsman van mevrouw, die haar is gaan bijstaan na het overlijden van haar baby, verzoekt namens haar om een afschrift van het sectierapport. Het Openbaar Ministerie biedt, nu het sectierapport nog niet beschikbaar is, mevrouw aan om inzage te geven in het voorlopige sectierapport, in aanwezigheid van haar raadsman, de patholoog, de begeleider van Slachtofferhulp Nederland, de politie en de GGD-arts (forensische arts van de GGD).⁴⁸ De raadsman heeft volgens het OM dit aanbod afgeslagen omdat mevrouw hier nog niet aan toe was. Mevrouw geeft aan dat zij het sectierapport wilde inzien. Mevrouw geeft aan dat ze nazorg mist, voor zichzelf, maar ook voor haar andere kind. Mevrouw heeft naar eigen zeggen één keer contact gehad met Slachtofferhulp Nederland.

Nazorg medewerkers

Ook voor de betrokken medewerkers ter plaatse is het overlijden een schokkende gebeurtenis. Bovendien doen er zich die dag meerdere, incidenten voor. De beveiligingsmedewerkers zijn opgevangen door een bedrijfsopvangteam van Trigion en COA zet voor de nazorg een organisatie die acute opvang en nazorg biedt bij schokkende gebeurtenissen of incidenten op de werkvloer.

Maatregelen

Na het overlijden van de baby op 24 augustus worden er door het kabinet nieuwe maatregelen afgekondigd om de asielcrisis aan te pakken.⁴⁹ Het maatregelenpakket waaronder de beperkingen voor nareizigers, krijgt veel kritiek van asieljuristen en andere deskundigen. Daarnaast is de wens van de staatssecretaris dat AVIM beter in beeld krijgt wie bij hen een afspraak heeft en op verzoek van de staatssecretaris regelt IND hiertoe een proces in. Vanaf 9 september 2022 wordt er gebruik gemaakt van dit systeem: het ticketing-systeem. Iedere asielzoeker die nieuw binnenkomt krijgt een volgnummer. Met dat nummer worden de afspraken

⁴⁸ art. 13 jo 144 RO; Op een gemotiveerd verzoek van nabestaanden kan de officier van justitie in zo'n geval inzage verlenen in informatie dan wel stukken uit dossiers die zich bij het OM bevinden, en daarop een toelichting te geven. Als nabestaanden (delen uit) het dossier verstrekt willen hebben, kan de officier van justitie, na inzage, besluiten de informatie dan wel stukken uit het dossier te verstrekken. Bij de beoordeling van een verzoek om inzage of verstrekking houdt de officier van justitie in ieder geval rekening met de privacybelangen van derden en met de eventuele aanwezigheid van mogelijk schokkende afbeeldingen. Ten behoeve van persoonlijke rouw- of traumaverwerking komt de officier van justitie de nabestaanden in beginsel tegemoet in hun verzoek om verstrekking, tenzij privacybelangen van derden of andere belangen daaraan in de weg staan. Indien nabestaanden verzoeken om verstrekking van het dossier om andere redenen dan persoonlijke rouw- of traumaverwerking, bijvoorbeeld voor het laten verrichten van extern onderzoek, dan weegt de officier van justitie mee of er risico's verbonden zijn aan het verstrekken van de documenten uit het dossier

⁴⁹ [26 augustus tk-brief-besluitvorming-opvangcrisis](#)

gemaakt in het aanmeldproces en is het voor iedereen duidelijk wanneer ze aan de beurt zijn.

Vanaf 10 september 2022 is het grasveld leeg en is de locatie Marnewaard als doorstroomlocatie en externe wachtruimte geopend. Hier kunnen vreemdelingen naar toe, nadat zij door de IND zijn voorgeregistreerd en in afwachting zijn van I&R bij AVIM. Nadat vreemdelingen hun aanvraag hebben ondertekend en ingediend stromen ze uit naar COA-opvangplekken. Het bestuursdepartement heeft volgens IND met COA afgesproken dat het grasveld niet langer als (dag)opvangplek gehanteerd mag worden.⁵⁰ Dit betekent dat er niet langer vreemdelingen mogen uitstromen naar het grasveld zodra ze klaar zijn bij IND en opvang nodig hebben. COA geeft aan deze afspraak niet te herkennen. Indien er een tekort aan opvangruimte is, hanteert IND een gefaseerde instroom – dat wil zeggen dat IND met het registreren van nieuwe asielaanvragen wacht - totdat COA aangeeft dat er opvangruimte is.

Na een bezoek in september 2022 vraagt IGJ aan COA om de veiligheid van baby's en jonge kinderen te borgen door de mogelijkheid te creëren dat baby's in een eigen wieg/bed kunnen slapen in een tochtvrije ruimte, in hygiënisch veilige omstandigheden.

⁵⁰ COA geeft aan deze afspraak niet te herkennen.

Slotbeschouwing

Het handelen van de organisaties

In de tijdlijnen schetst de Inspectie hoe de organisaties hebben gehandeld voor, tijdens en na het incident en binnen welke context. Bij deze beschrijving kan de Inspectie niet tot een oordeel komen over het handelen van de organisaties omdat tijdens het onderzoek gebleken is dat er op sommige punten maar twee bronnen waren. Zo zegt mevrouw bijvoorbeeld na de voorregistratie geen informatie over verdere procedure te hebben gekregen en wanneer ze waar naartoe moet. IND zegt in die periode verwachtingsbrieven te hebben uitgereikt en in het Engels in groepsverband te hebben voorgelicht. Omdat er geen objectieve derde bron is, kan de Inspectie niet vaststellen hoe er feitelijk is gehandeld en daardoor geen oordeel geven. Daar waar de twee bronnen elkaar bevestigen zoals bij de afronding van het indienen van de asielaanvraag, oordeelt de Inspectie dat dit goed verlopen is.

Ook geldt dat het niet mogelijk is om te komen tot een oordeel of de organisaties kaders, regels en normen gehandeld hebben. Geen van de betrokken organisaties waar de Inspectie toezicht op houdt, heeft gehandeld conform hoe het aanmeldproces in een normale situatie hoort te verlopen. In een normale situatie zou mevrouw na aankomst in Ter Apel nog dezelfde dag bij IND en AVIM terecht hebben gekund en kon ze uiterlijk een dag later weer huiswaarts gaan. Haar baby zou niet ten tijde van het overlijden in de sporthal op de COA-locatie Ter Apel zijn verbleven.

Bijkomend geldt dat om een oordeel te kunnen geven over het handelen, de Inspectie een toetsingskader hanteert. In dit onderzoek ontbrak een toetsingskader. Normaliter wordt dan aan de hand van wetten, richtlijnen en werkwijzen getoetst hoe organisaties hun taak uitvoeren. Echter, vanwege de opvangcrisis werd al onderkend dat er niet voldaan kon worden aan de normale kwaliteit. De Inspectie is daarom nagegaan in hoeverre COA in Ter Apel was voorbereid op een crisis door te vragen wat er in beleid is beschreven over aanwezige generieke en specifieke risico's voor de vreemdelingen, medewerkers en het proces op de betreffende locatie. De Inspectie heeft hiervoor gevraagd naar documentatie over hoe te handelen in geval van een opvangcrisis. Deze informatie bleek er niet te zijn. De medewerkers hebben daarom werkenderwijs vanuit humanitair oogpunt getracht de opvang vorm te geven zonder dat ze hiervoor feitelijk waren toegerust. Het ontbrak aan voldoende opvangplekken waardoor de medewerkers van de COA-locatie Ter Apel besloten om in ieder geval geen kwetsbare personen op de grond op het grasveld te laten slapen.

De Inspectie constateert dat de COA-locatie Ter Apel niet was voorbereid op de grote aantallen personen die door hen opgevangen moesten worden. De COA-medewerkers hebben, ondanks dat ze onvoldoende toegerust waren, vanuit humanitair oogpunt gedaan wat in hun mogelijkheden lag.

Onvoldoende opvangcapaciteit voor vreemdelingen die het aanmeldproces nog niet hebben doorlopen

Door de problemen in de asielopvang staat COA onder druk om de opvang voor asielzoekers uit te kunnen voeren vanwege een tekort aan opvangcapaciteit. Dit wordt met name zichtbaar in de zomer van 2022 doordat in Ter Apel er voor de vreemdelingen die komen aanlopen om zich aan te melden voor de asielprocedure geen opvang is. De betrokken organisaties nemen ieder een eigen standpunt in over wie verantwoordelijk is voor opvang van die specifieke groep. AVIM geeft aan dat niet zij maar COA verantwoordelijk is voor de opvang van wachtenden. Ze hebben immers al de intentie uitgesproken om asiel te willen aanvragen, aldus AVIM.

IND geeft eveneens aan dat COA verantwoordelijk is en in de zomer moet COA dan ook via de het bestuursdepartement en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toestemming vragen als ze vreemdelingen willen laten overnachten in de wachtkamers van IND. De gemeente Westerwolde verhoogt de druk op COA door in april 2022 de paviljoententen te sluiten.

COA heeft wel scenario's ontwikkeld hoe om te gaan met deze sluiting, zoals een tweede aanloopcentrum waar mensen zonder afspraak zich spontaan kunnen melden, maar deze plannen worden door de dagelijkse realiteit ingehaald. Een van de scenario's is gebaseerd op de wet COA. Hierin staat dat COA belast is met de opvang van asielzoekers.

Volgens COA kan de opvangrichtlijn zo geïnterpreteerd worden dat een vreemdeling pas een asielzoeker is als de asielaanvraag is ondertekend. Door deze redenering te volgen kan COA zich niet verantwoordelijk achten om de vreemdeling op te vangen die het aanmeldproces niet heeft ondertekend. COA weet dat deze redenatie betwist wordt en wil eigenlijk ook niet volgens die interpretatie handelen. COA heeft echter formeel geen opdracht gekregen om deze groep op te vangen maar heeft dit van uit humanitair oogpunt, van mens tot mens, wel getracht te doen. Of COA als organisatie daarvoor verantwoordelijk is, is echter niet duidelijk.

De Inspectie heeft in 2020 en 2021 aan het bestuursdepartement duidelijkheid gevraagd, maar niet gekregen, over de juridische status van aanmelders en verzocht hierbij specifiek in te gaan op het recht op COA-opvang nadat de intentie om asiel aan te vragen bekend is gemaakt maar voordat een formele asielaanvraag is ondertekend. Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende beelden bestaan bij de organisaties over wie waarvoor verantwoordelijk is, hetgeen een aanpak in de vreemdelingenketen bemoeilijkt.

De Inspectie concludeert dat er ten tijde van het incident feitelijk en formeel niets geregeld was voor het opvangen van vreemdelingen die een asielaanvraag willen doen maar nog niet bij het aanmeldproces terecht konden of voor wie het aanmeldproces nog niet was afgerond. Hierdoor is in de zomer van 2022 een situatie ontstaan waarbij vreemdelingen buiten op het grasveld vóór het aanmeldcentrum in Ter Apel moesten overnachten. Het bestuursdepartement van Justitie en Veiligheid heeft het COA opgedragen aan de overnachtingen op het grasveld een einde te maken, zonder daar een formele opdracht of een uitvoerbaar handelingsperspectief aan te koppelen. De Inspectie constateert daarbij dat er onvoldoende opvangplekken waren en dat het COA, uit humanitair oogpunt, besloot in ieder geval geen kwetsbare personen op de grond op het grasveld te laten slapen. Het COA koos er voor om de sporthal op het COA-terrein te gebruiken om deze personen te laten overnachten hoewel deze daar niet voor was ingericht. Dit is de reden waarom de moeder met baby zich in de nacht van 23 op 24 augustus zich bevonden in de sporthal.

Regelgeving en inrichting van de asielprocedure.

Uitgaande van de wens van mevrouw om een zelfstandige verblijfsvergunning aan te vragen, blijkt uit het onderzoek dat er voor mevrouw geen andere mogelijkheid was dan om naar Ter Apel te gaan. Voordat mevrouw besloot naar Ter Apel af te reizen, heeft ze advies aan VluchtelingenWerk Nederland gevraagd over wat voor haar persoonlijke situatie de beste manier is om herenigd te kunnen worden met de vader van haar kinderen. Mede op basis, van dit advies heeft mevrouw geoordeeld dat de zelfstandige asielaanvraag het meest geschikt is. Mevrouw moet haar kinderen meenemen als ze wil dat haar kinderen worden meegenomen in haar zelfstandige asielaanvraag.

Het meenemen van de kinderen is geen wettelijk vereiste maar komt voort uit de werkwijze van IND. Als een persoon voor zichzelf en voor zijn/haar een zelfstandige asielaanvraag wil indienen, maar zich zonder kinderen aanmeldt, dan worden de kinderen niet in Smartflow, het cliëntvolgsysteem van IND, geregistreerd, omdat de kinderen niet in het aanmeldcentrum aanwezig zijn en anders de aanwezigheidsregistratie niet zou kloppen.

Naast advies over de zelfstandige asielaanvraag heeft mevrouw ook aan VluchtelingenWerk Nederland gevraagd of het verstandig is om naar Ter Apel te gaan nu ze gehoord heeft dat het daar zo druk is. Ondanks het advies om vanwege de drukte later te gaan, besluit mevrouw op 21 augustus 2022 naar Ter Apel af te reizen.

Uit het onderzoek blijkt dat Ter Apel de enige plaats is waar mevrouw de zelfstandige asielaanvraag kan doen. Dit is overeenkomstig het bepaalde in de Vreemdelingencirculaire, waarin expliciet wordt beschreven dat een vreemdeling zich *in persoon* in Ter Apel moet melden om een asielaanvraag in te kunnen dienen. IND kan in een individueel geval een van de andere aanmeldcentra of een andere

locatie, niet zijnde een aanmeldcentrum, aanwijzen, echter dient de vreemdeling zich wel te melden bij AVIM in Ter Apel. Het is in principe mogelijk om via een raadsman te verzoeken een afspraak te maken voor de identificatie en registratie bij AVIM. Deze mogelijkheid is echter in de meeste gevallen een hypothetische mogelijkheid daar de vreemdeling pas na het ondertekenen van de asielaanvraag een advocaat krijgt toebedeeld. Zo ook voor mevrouw.

De Inspectie concludeert dat de inrichting van het aanmeldproces onvoldoende flexibel is om maatwerk te kunnen bieden als de situatie daarom vraagt. Los van de aanzienlijke humanitaire en logistieke opgaven die bijvoorbeeld een opvangcrisis met zich meebrengt heeft de Inspectie geconstateerd dat er in het aanmeldproces ook sprake is van systemische kenmerken die aan flexibiliteit in de weg staan. Zo is het aanmeldproces gedetailleerd in de Vreemdelingencirculaire geregeld, waaronder het voorschrift om een asielaanvraag in persoon op een specifieke locatie in te dienen.

Daarnaast schrijft de inrichting van het ondersteunende informatiesysteem Smartflow voor dat ook tot een gezin behorende kinderen onder de 15 jaar zich voor een asielaanvraag altijd in Ter Apel moeten melden – ook als hun identiteit en gezinsband al bekend is – zonder dat dit in wet- en regelgeving is vastgelegd. Dit samenstel van vereisten leidt ertoe dat de specifieke groep van vreemdelingen met een afgeleide verblijfsvergunning gehouden is met alle gezinsleden naar Ter Apel te reizen voor het aanvragen van een zelfstandige verblijfsvergunning. Ook in situaties waarin op voorhand bekend is dat voor het gezin geen opvang beschikbaar is.

De Inspectie concludeert dat de inrichting van het aanmeldproces onvoldoende flexibel is om maatwerk te kunnen bieden als de situatie daarom vraagt. Los van de aanzienlijke humanitaire en logistieke opgaven die bijvoorbeeld een opvangcrisis met zich meebrengt, heeft de Inspectie geconstateerd dat er in het aanmeldproces ook sprake is van systemische kenmerken die flexibiliteit in de weg staan. Zo is het aanmeldproces gedetailleerd in de Vreemdelingencirculaire geregeld, waaronder het voorschrift om een asielaanvraag in persoon op een specifieke locatie in te dienen. Daarnaast schrijft de inrichting van het ondersteunende cliëntinformatiesysteem Smartflow voor dat ook tot een gezin behorende kinderen onder de 15 jaar zich voor een asielaanvraag altijd in Ter Apel moeten melden – ook als hun identiteit en gezinsband al bekend is – zonder dat dit in wet- en regelgeving is vastgelegd. Dit samenstel van vereisten leidt ertoe dat de specifieke groep van vreemdelingen met een afgeleide verblijfsvergunning gehouden is met alle gezinsleden naar Ter Apel te reizen voor het aanvragen van een zelfstandige verblijfsvergunning. Ook in situaties waarin op voorhand bekend is dat voor het gezin geen opvang beschikbaar is.

Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de bevindingen, beschouwing en de conclusie stelt de Inspectie, ten behoeve van het welzijn van de vreemdelingen én die van de medewerkers van de organisaties in Ter Apel, de volgende aanbevelingen:

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid:

1. Voorkom dat er een situatie ontstaat dat er geen opvang is voor personen die te kennen geven asiel te willen aanvragen maar het aanmeldproces nog niet hebben doorlopen;
2. Als er – desalniettemin – problemen in die opvangcapaciteit ontstaan, zoek maximaal naar mogelijkheden om binnen de bestaande regelgeving over het aanmeldproces meer flexibiliteit in te bouwen in de circulaire, werkwijzen en richtlijnen om de druk op die specifieke opvangcapaciteit in Ter Apel te verminderen;
3. Als dat geen oplossing biedt en er gekozen moet worden voor een noodoplossing om in de opvang te voorzien: zorg er dan voor dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de noodoplossing tijdig en expliciet worden besproken en belegd.

Aan COA:

1. Draag zorg voor een crisisbeleid- en uitvoering, betreffende 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.

Bijlage: Ter Apel



Foto © ANP/Robin Utrecht, bewerking Inspectie JenV.

Legenda

- 1** Slagboom terrein IND
- 2** Balie A IND
- 3** Slagboom terrein COA
- 4** Parkeerplaats COA
- 5** Sporthal COA

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2023

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

Nr.	Inzagepartij	Hst / paragraaf	Te corrigeren tekst (eerste...laatste woord)	Argumentatie / onderbouwing van uw reactie	Reactie Inspectie
1	Politie	Blz. 31	Een AVIM-medewerker en een COA-medewerker vertellen mevrouw dat haar baby overleden is. Na het overlijden start de politie een onderzoek. COA- en AVIM-medewerkers ontfermen zich over mevrouw en haar tweejarige zoontje. AVIM benoemd i.p.v. Politie.	Aanwezigheid bij overlijden baby, wordt geschreven AVIM medewerkers. Dit waren first responders van de Politie aangestuurd door de Meldkamer Noord Nederland (klopt dat het GGP was die ook bij AVIM werken, maar niet in de hoedanigheid van AVIM opgetreden).	Aangepast naar politie-medewerker.
2	Politie	Blz. 3	Waar voorheen vreemdelingen in het IND-gebouw wachten tot ze aan de beurt zijn bij AVIM, verblijven ze nu buiten omdat er maar 30 personen in het gebouw kunnen voor de identificatie en registratie. AVIM geeft aan dat niet zij maar COA verantwoordelijk is voor de opvang van wachtenden.	In het IND gebouw was ook beperkte wachtruimte aan de voorzijde, en kwamen de vreemdelingen ook gecontroleerd aangevoerd.	Tekst is aangepast naar: Waar voorheen IND flexibel ruimtes kon aanwijzen als wachtruimte voor AVIM, verblijven wachtenden nu buiten zodra ze klaar zijn bij IND. In het AVIM-gebouw kunnen 30 vreemdelingen verblijven voor de identificatie en registratie
3	Politie	Blz. 4	Er wordt aangegeven "...in combinatie met het verhuizen van AVIM".	Er is wat ons betreft geen verband tussen het verhuizen van AVIM (I&R proces naar andere locatie) en de ontstane problematiek van te weinig opvang in Ter Apel. Het weghalen van de tenten (bufferlocatie als vorm van opvang) leidde tot het buiten slapen van de asielaanvragers in combinatie met de hoge instroom in die periode. Naar mijn mening: verhuizing I&R proces onterecht benoemd als aanleiding tot...	Er wordt door de Inspectie geen verband gelegd tussen de verhuizing van het I&R proces en de ontstane problematiek. Wel wordt geschetst dat het moment van de opening samenvalt met het moment dat personen buiten sliepen en het daardoor zichtbaar wordt dat er geen opvang beschikbaar is. Tekst is aangepast.
4	Politie	Blz. 10	Overlijden in de sporthal (locatie) leidt tot onderzoek naar IND, COA, AVIM.	Vraag: waar richt dit onderzoek zich op? Op de locatie van de sporthal als opvanglocatie (en wat is dan de relatie met AVIM?) of op het handelen na het incident (dan zou het gaan over met name het handelen van de basispolitiezorg van de politie.	In de inleiding staat beschreven dat de Inspectie Justitie en Veiligheid zich richt op het handelen van de betrokken organisaties in de migratieketen en daarbij onderzoekt waarom de baby ten tijde van het

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

					overlijden in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel verbleef. Het onderzoek van de Inspectie gaat daarmee uit van een centrale vraag: Hoe hebben de betrokken organisatie gehandeld in aanloop naar, tijdens en na het incident? Reactie leidt niet tot aanpassing.
5	Politie	Blz. 15	Uit de interviews blijkt dat de buiten wachtende personen bij de opvanglocatie met name asielzoekers zijn die het aanmeldproces nog niet hebben doorlopen en daarom volgens COA nog niet in aanmerking komen voor asielopvang.	Dit is onjuist, er waren meerdere doelgroepen, IND geregistreerd, IND gehoor klaar/ wachten, AVIM wachtend of geregistreerde, daklozen en uitgeprocedeerde vreemdelingen, MVV wachtenden, CNO wachtenden of retour gekomen uit een gesloten CNO enz. Hier wordt een beeld geschetst dat het i.v.m. de verwerking van AVIM I&R komt dat het grasveld vol lag met wachtenden vreemdelingen. Het was een doorstroom van opvang crisis. AVIM heeft meerdere dagen, weekenden geen werk aanbod gehad ondanks dat het grasveld, POL, COL en Nachtopvang (incl. sporthal) vol lagen...	Het klopt dat niet exact duidelijk is wie er allemaal op het grasveld verbleef. De Inspectie koos er daarom ook voor om te benoemen dat het uit interviews bleek. De groepen die in de reactie benoemd worden zoals MVV-wachtenden, CNO-wachtenden, retour gekomen uit een gesloten CNO enz. vallen eveneens onder de categorie vreemdelingen die het aanmeldproces nog niet doorlopen hebben. Er wordt niet aangegeven dat dat alleen maar komt doordat AVIM onvoldoende de I&R heeft verwerkt.
6	Politie	Blz. 13	De aantallen op de locatie verblijvende personen.	Dit is nooit bevestigd. Bij sluiting Marnewaard zaten de dag ervoor nog 1200 wachtende op de AVIM (in smartflow wat inspectie ook gebruikt heeft) terwijl	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie. Wel zal de

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

				weekend ervoor AVIM geen werk heeft aangeboden gekregen. Op maandag was de werkvoorraad verdampt en Marnewaard leeg.	Inspectie dit meenemen in het regulier toezicht.
7	Politie	Blz. 31	AVIM medewerkers	Het waren in deze hoedanigheid geen AVIM medewerkers, maar politiemedewerkers.	Aangepast naar politiemedewerkers
8	DGM	p. 3	Het overlijden van de baby ... niet meer houdbaar is.	Dit is een te beperkte weergave van het voortraject. Voorstel om ter aanvulling te putten uit Kamerbrief over acute noodopvang asielzoekers Kamerstuk Rijksoverheid.nl	De aangegeven passage maakt deel uit van een samenvatting, die naar zijn aard beknopt is; het ontstaan en de verdere ontwikkeling van de asielopvangcrisis is in hoofdstuk 2 van het conceptrapport uitvoeriger beschreven. De ontvangen inbreng om 'ter aanvulling te putten' uit een bepaalde Kamerbrief is onvoldoende concreet en maakt niet duidelijk tot welke aanpassingen van de aangegeven passage in het conceptrapport de inbreng in wederhoor zou moeten leiden, bijvoorbeeld wegens onvolledigheid of onjuistheid van het conceptrapport. DGM is verzocht om meer concreet aan te geven welke passage van de Kamerbrief naar het oordeel van DGM zou moeten leiden tot aanpassing van welke passage van het conceptrapport. De Inspectie heeft op dit verzoek geen respons ontvangen. De reactie leidt derhalve niet tot aanpassing.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

9	DGM	p. 4	Naar haar huis ... wanneer ze aan de beurt is.	Naar haar huis gaan wordt door mevrouw niet als optie gevoeld, hetgeen niet betekent dat het in objectieve zin geen optie was. Voorstel om dit nuancerende onderscheid nadrukkelijk in de tekst te maken.	Toegevoegd: voor haar
10	DGM	p. 14	Volgens COA hebben personen ... hetgeen het handelingsperspectief beperkt.	Het beeld dat geen duidelijk standpunt is ingenomen richting COA wordt niet herkend. Er is altijd benadrukt dat het uitgangspunt van registratie een politieke keuze is nav de geleerde lessen uit de verhoogde instroom van 2015 en 2016. Dat staat echter los van de juridische verplichting om, ongeacht registratie, opvang te bieden, Aangezien COA de enige partij is met een wettelijke bevoegdheid daartoe, dient het COA die opvang te bieden.	Niet aangepast. De inspectie verzocht COA de opdrachtformulering van de opdrachtgever te verstrekken. Na diverse keren rappelleren verwees COA op 27 januari 2023 voor de opdrachtformulering naar de opdrachtgever, DGM. Omdat een nieuwe uitvraag leidt tot vertraging, koos de Inspectie ervoor dit niet te doen omdat de afspraken tussen DGM en COA hierover wel gedeeld zijn COA. Nu DGM hiernaast gestelde niet onderbouwt met documentatie, kan de inspectie deze bevinding niet aanpassen.
11	OM	3.2	Omdat mevrouw de betreffende nacht naast haar baby slaapt, moet worden uitgesloten dat zij een aandeel heeft in het overlijden van haar kind.	Het OM stelt voor deze zin te schrappen. Het onderzoek was gericht op het achterhalen van de feitelijke toedracht rond het overlijden van de baby. De moeder is daarbij aangemerkt als nabestaande en getuige. Dit staat aangegeven in de zinnen daarna.	Overgenomen
12	IND	1.1 en 2.2	Bij paragraaf 1.1, 3 ^e alinea, staat dat er op 25 augustus het aantal personen in het aanmeldproces is toegenomen naar 960. Bij paragraaf 2.2, pagina 23, staat dat er op 26	Wisselende data	Aangepast naar 26 augustus

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

			augustus het aantal personen in het aanmeldproces is toegenomen naar 960.		
13	IND	3.1, p. 25	Kopje <i>Zelfstandige asielaanvraag moet in persoon vanwege afname biometrie</i> . De zin: IND heeft (...) een MVV ontvangt, (...).	Er staat nu dat IND <i>nog geen compleet onderzoek heeft gedaan</i> , m.i. dient dit te worden aangepast naar: <i>IND heeft dan nog geen volledig biometrisch onderzoek gedaan conform de regelgeving voor een asielaanvraag</i> . Een MVV is een andersoortige vergunning met andere voorwaarden, dit betreft nu een biometrisch onderzoek voor een asielvergunning.	Overgenomen
14	IND	Samenvatting, p. 4, 3 ^e alinea	IND heeft haar (...) niet ingeboekt.	Dit is feitelijk niet juist; ze is niet <u>uitgeboekt</u> , maar overgezet in een andere werkbak conform werkwijze (uit de werkvoorraad IND voor de voorregistratie en in de werkbak voor AVIM betreft I&R en voor plaatsing bij COA).	Uitleg toegevoegd wat wordt bedoeld met 'uitboeken'
15	IND	1.3, p. 11	Procesbeschrijving	Dit betreft de interne procesbeschrijving voor asiel van IND. Hiervan is een gedeelte met de genoemde beschrijving opgenomen.	Niet overgenomen. In de tekst staat al dat dit document een fragment uit de interne procesbeschrijving Asiel is.
16	IND	1.3, p. 11	Informatie-uitwisseling VWN / mevrouw, cijfermatige informatie	De bron wordt niet genoemd in het rapport	Dat wordt in de tijdlijn op p. 26 beschreven.
17	IND	2.0, p. 16, 1 ^e alinea	Desondanks (...) terrein van COA.	Check: klopt de datum van 10 mei 2022?	Ja, asielzoekers hebben enkele uren buiten gelegen. Uiteindelijk is de groep ondergebracht in een wachtruimte van het aanmeldcentrum.
18	IND	2.1, p. 22, 4 ^e alinea	Zij wijst (...) op het grasveld.	Feitelijk is dit gemeentegrond en hebben zowel COA als IND geen formele bevoegdheid.	Niet overgenomen. Het grasveld is grotendeels eigendom van COA.
19	IND	3.1, p. 26, 4 ^e alinea	Met een team (...) in Smartflow vastgelegd.	Dit is geen team van vier personen. Er is continue bezetting tussen 07.00-22.00 uur, en tussen 08.00-19.00 maximale bezetting van vier registratieplekken.	Aangepast naar: met vier mensen per dienst.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

20	IND	3.1, p. 27, 6 ^e alinea	Volgens IND (...) is ondertekend.	Dit is niet volgens IND, maar juridisch is dit zo bepaald en door het departement bevestigd. De IND bepaalt niet, maar voert dit uit o.g.v. opvangrichtlijn.	De inspectie heeft geen documentatie ontvangen waarin duidelijk wordt dat het departement dit bevestigd.
21	IND	3.3, p. 32, 3 ^e alinea	Daarnaast belooft (...) te introduceren	Niet de IND belooft dit, maar het is de wens van de Staatssecretaris dat AVIM beter in beeld krijgt wie bij hen een afspraak heeft en op verzoek van de Staatssecretaris regelt IND hiertoe een proces in	Overgenomen
22	IND	3.3, p. 32, 4 ^e alinea	Het bestuursdepartement (...) mag worden.	Dit is niet met de IND, maar met COA afgesproken. Opvang is geen rol en verantwoordelijkheid van IND. De afspraak is dat de IND het ticketingsysteem regelt en COA zorgt dat niemand meer op het grasveld verblijft.	Aangepast.
23	IND	3.3, p. 32, 4 ^e alinea	De IND (...) IND-terrein bevinden.	De IND zet zijn proces niet stop als er sprake is van onvoldoende uitstroombmogelijkheden naar het COA, maar op dat moment wacht de IND met het registreren van nieuwe asielaanvragen totdat COA weer aangeeft dat er opvangruimte is – gefaseerde instroom heet dit.	Aangepast
24	COA	Van toepassing voor de gehele tekst	-	Omdat diverse delen van de tekst blanco zijn in het rapport dat het COA toegestuurd heeft gekregen ten behoeve van wederhoor op 15 maart 2023, heeft het COA niet een feitencheck kunnen doen op het gehele rapport. Het gaat hierbij met name om de blanco pagina's ten behoeve van conclusies en aanbevelingen p.6 en p.7 en de slotbeschouwing p.34.	Omdat er overkoepelend onderzoek is gedaan bij meerdere organisaties richten de beschouwing en conclusies zich ook op meerdere organisaties. In dat geval worden beschouwing en conclusies niet voor wederhoor aangeboden. Aanbevelingen worden sowieso niet voor wederhoor aangeboden.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

					Bij het aanbieden van het conceptrapport voor wederhoor aan de organisaties waarop het onderzoek zich heeft gericht is hen gevraagd om inhoudelijk onderbouwd aan te geven of er naar hun oordeel feitelijke onjuistheden in het conceptrapport staan. Eventuele aanpassing van de bevindingen vanwege feitelijke onjuistheden worden vervolgens gewogen om te bepalen of dat leidt tot aanpassing van de beschouwing en de conclusie(s).
25	COA	Van toepassing voor de gehele tekst	IGJ heeft de leiding in het bundelen van...	Onduidelijke samenhang IGJ en IJenV. Suggestie is om de aangekondigde bundeling wat meer te duiden en uit te schrijven. Komen de afzonderlijke rapporten in publicatie in samenhang met iets gebundeld? Of is het anders? Idem voor uiteindelijke conclusies, aanbevelingen overigens.	Niet aangepast. Er wordt door IGJ een overkoepelende inleiding toegevoegd.
26	COA	Van toepassing voor hele tekst	Samenhang tussen de titel onderzoek, de centrale vraag en de deelvragen. Is het nu een incidentonderzoek in de context van een crisis of is het een onderzoek naar het verloop van de crisis waarbij een baby bij zijn overlijden in een sporthal verbleef?	Een onduidelijke samenhang: Titel: onderzoek naar verloop van de crisis waarbij een baby bij overlijden in sporthal verbleef Onderzoeksvraag: Hoe hebben organisaties gehandeld voor tijdens en na incident Daarbij richtte de inspectie zich op het handelen van de organisaties in de keten en de vraag waarom de baby in de sporthal verbleef.	Geen feitelijke onjuistheid. Omdat er geen causaal verband bekend is tussen het overlijden van de baby en de omgeving heeft de Inspectie JenV zich gericht op de locatie van overlijden: waarom verbleef de baby ten tijde van het overlijden in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel?

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

				<p>NB: de brief en concept rapport die zijn voorgelegd voor hoor/wederhoor hebben de volgende titels:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conceptrapport 'incidentonderzoek asielopvangcrisis in TA' <p>Brief inzake 'inspectieonderzoek naar het verloop van de asielopvangcrisis in TA'</p>	<p>Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben de besluiten en het handelen van de betrokken organisaties zich afgespeeld tijdens de asielopvangcrisis.</p>
27	COA	Van toepassing voor de gehele tekst	-	<p>Onduidelijk en wellicht te beoordelen als feitelijk onjuist is waarom de asielopvangcrisis als startpunt wordt genomen om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden (Hoe hebben de betrokken organisaties gehandeld in aanloop naar, tijdens en na het incident?).</p> <p>In verlengde geldt dat handelen in crisistijden per definitie anders van aard is dan regulier handelen. Onderzoek leidt dan altijd tot bevindingen tov wat regulier afgesproken is. Voorbeeld is: het inzetten van de sporthal was het alternatief voor buiten slapen van kwetsbare personen. We zien graag deze notie toegevoegd.</p>	Zie boven.
28	COA	Van toepassing voor de gehele tekst	Centrum Orgaan opvang Asielzoekers (p.2)	<p>Onjuiste naam en onjuist hoofdlettergebruik. Verzoek te wijzigen naar: <i>Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)</i>. Tevens advies om dit ook voor andere genoemde organisaties na te gaan. Zo zien we bijvoorbeeld op p.2 onjuiste spelling/ interpunctie bij o.a. IND, AVIM, de veiligheidsregio Groningen, VluchtelingenWerk Nederland.</p>	Aangepast.
29	COA	p.2	Hoe hebben de betrokken organisatie gehandeld in aanloop naar, tijdens en na het incident?	<p>Onduidelijk: waarschijnlijk wordt bedoeld <i>organisaties</i>.</p>	Aangepast.
30	COA	p.2	Ook sprak zij samen met de IGJ met de moeder van de baby (hierna: mevrouw) in aanwezigheid	<p>Onduidelijke zin: heeft de Inspectie gesproken met mevrouw in aanwezigheid</p>	Aangepast.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

			van haar advocaat en een vertrouwenspersoon en met COA-medewerkers.	van haar advocaat, een vertrouwenspersoon en COA-medewerkers? Of heeft de Inspectie gesproken met genoemde personen in separate gesprekken? Verzoek om dit in de tekst te verduidelijken.	
31	COA	p.3	De opening van het AVIM-gebouw op 11 mei 2022 valt samen met het moment waarop personen buiten slapen op het grasveld voor het COA-terrein.	Dit is feitelijk onjuist, verzoek te wijzigen naar: <i>Op het moment dat het AVIM gebouw wordt geopend slapen mensen niet buiten op het grasveld, maar in de sporthal of op het aanmeldcentrum van de IND.</i>	Niet overgenomen. Meerdere personen hebben enkele uren buiten gelegen. Uiteindelijk is de groep ondergebracht in een wachtruimte van het aanmeldcentrum.
32	COA	p.3	meerjarenproductie	Waarschijnlijk wordt bedoeld: Meerjaren Productie Prognose (MPP). Verzoek om benaming in dit document gelijk te houden aan andere externe communicatie hierover zoals bijvoorbeeld ook aan de Tweede Kamer, dus te wijzigen naar: <i>Meerjaren Productie Prognose (MPP)</i>	Aangepast.
33	COA	p.3	Iedere dag wordt pas in de avond duidelijk of er voldoende opvangplekken zijn.	Geen feitelijke weergave door het gebruik van het woord pas, verzoek om te wijzigen naar: <i>Iedere dag wordt in de avond duidelijk of er voldoende opvangplekken zijn.</i>	Aangepast: pas is vervangen door later.
34	COA	p.3	het directoraat-generaal Migratie (hierna: het bestuursdepartement)	Deze actor is al eerder in de tekst genoemd, aan te bevelen is dan ook om eerder in de tekst de afkorting te gebruiken.	Niet overgenomen. Met dank voor de suggestie maar vanwege de leesbaarheid is er voor gekozen om de afkorting later te introduceren.
35	COA	p.3	Hoe COA dat moest organiseren, is daarbij niet vermeld noch is COA daar op voorbereid.	In onze ogen is het feitelijk onjuist dat het COA hier niet op voorbereid is geweest. Verzoek om deze zin dan ook aan te passen in: <i>Hoe COA dat moest organiseren, is daarbij niet vermeld.</i>	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie.
36	COA	p.3	Het aantal personen dat geen opvang heeft, neemt toe; net als het aantal personen van wie	Feitelijk onjuist, deze formulering geeft de indruk dat dit een voortdurende situatie is	Niet overgenomen. De formulering past binnen de

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

			het onbekend is waar ze zich in het aanmeldproces bevinden.	geweest. Verzoek een zin toe te voegen aan deze alinea en daarmee de feitelijke weergave op orde te maken: <i>Naar aanleiding van deze situatie hebben ketenpartners in Ter Apel (AVIM, IND en COA) binnen enkele dagen gezamenlijk een systeem ingericht aan de hand van polsbandjes zodat zij zicht hadden op wie zich waar in en rond het identificatie en registratieproces bevindt.</i>	afbakening van de onderzoeksperiode. Dit systeem is enkele weken, per 11 september, na het overlijden van de baby ingericht.
37	COA	p.4, 1 ^e alinea	De situatie wordt zo onveilig dat het Rode Kruis zijn noodpost sluit en de COA-medewerkers het veld niet meer opgaan om kwetsbaren te selecteren. De medewerkers van COA hebben geen handelingsperspectief om met deze situatie om te gaan.	Deze alinea wekt de indruk dat dat op een gegeven moment de constante situatie was. Dat is feitelijk onjuist. Er werd drie maal per dag gekeken of het veilig was om het veld op te gaan in samenwerking met de operationeel coördinator van Trigion en DV&O. Verzoek om naar aanleiding hiervan de tekst aan te passen. Tekstsuggestie: <i>Naar aanleiding van de situatie worden extra veiligheidsmaatregelen genomen. Het Rode Kruis sluit de noodpost en drie maal per dag werd in samenwerking met de operationeel coördinator van Trigion en DV&O gekeken of het veilig was om het veld op te gaan om bijvoorbeeld kwetsbaren te selecteren.</i>	Deels overgenomen door de toevoeging: in de dagen van 21 tot en met 25 augustus 2022.
38	COA	p.4, 3 ^e alinea	-	Gelieve aan deze alinea toe te voegen zodat gekomen wordt tot een betere feitelijke weergave: <i>Het COA heeft mevrouw herhaaldelijk het advies gegeven om XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX te gaan.</i> Van belang in deze is dat COA meermaals mevrouw heeft geadviseerd. De indruk van COA-medewerkers is ook geweest dat er goed te communiceren is met mevrouw, zeker omdat ze redelijk goed Nederlands spreekt.	Niet overgenomen en deel van de wederhoorreactie verwijderd omdat het tot de persoon herleidbare privacygevoelige informatie bevat.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

39	COA	p.4, 4 ^e alinea	<p>In de nacht van 23 op 24 augustus 2022 verblijft mevrouw voor de tweede keer in de sporthal. De faciliteiten van de sporthal zijn onder de maat. Zo is er geen mogelijkheid om de baby te verzorgen noch om water te verwarmen voor een flesje. Er is geen wieg en ze slapen op matrassen op de grond die ze moeten delen met anderen. Mevrouw slaapt met haar baby op een matras. De hygiëne in de sporthal is niet op orde.</p>	<p>Deze alinea is gekleurd en in onze ogen tevens feitelijk onjuist weergegeven: er was op dat moment warm water beschikbaar in en bij de sporthal, de wasgelegenheden waren open en de sporthal inclusief de wasgelegenheden werden schoongemaakt. Tevens hebben COA-medewerkers overdag meerdere malen aangeboden om flesjes uit te koken waarop mevrouw aan gaf hier geen gebruik van te hoeven maken. Na het overlijden van de baby hebben COA-medewerkers mevrouw voorzien van kolfapparatuur omdat ze last had van lekkende borsten. Ook het koppelen van op een matras slapen met een baby aan hygiëne is niet op zijn plaats.</p> <p>We verzoeken de tekst aan te passen aan de hand van de bovengenoemde feiten.</p>	<p>Omdat het misverstand kan ontstaan dat voor de baby een flesje moest worden klaargemaakt is 'voor haar andere kind' toegevoegd aan de zin. <i>Zo is er geen mogelijkheid om de baby te verzorgen noch om water te verwarmen voor een flesje voor haar andere kind.</i></p>
40	COA	p.5	<p>Mevrouw besluit na het overlijden van haar baby in Ter Apel te blijven. Alleen daar kan zij haar asielaanvraag afronden en ondertekenen.</p>	<p>Verzoek om aan te vullen naar aanleiding van de feitelijke situatie:</p>	<p>Niet aangepast. De tekst op deze pagina is een samenvatting van de bevindingen. In paragraaf 3.2 staat een korte weergave van de bevindingen. De Inspectie JenV ziet alleen toe op de taakuitvoering van organisaties en gaat daarom niet gedetailleerd in op het handelen van mevrouw. De Inspectie heeft deze tekstsuggestie vanwege gedetailleerde informatie over een privé-persoon onleesbaar gemaakt.</p>

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

41	COA	p.8, 2 ^e alinea	Normaal duurt het identificatie- en registratieproces één dag, maar tijdens de opvangcrisis duurt dit veel langer.	Op papier, niet in de werkelijkheid. Tevens is het woord 'veel' in deze zin gekleurd. Advies deze zin aan te passen naar: <i>Normaal duurt het identificatie- en registratieproces één tot enkele dagen, maar tijdens de opvangcrisis duurt dit langer.</i>	Deels overgenomen. Aangepast door 'veel' te verwijderen.
42	COA	p.8, 4 ^e alinea	Medewerkers van het COA halen dagelijks 'kwetsbaren' van het grasveld	Deze formulering doet in onze ogen geen recht aan de inspanningen die het COA hierbij meermaals heeft geleverd. Zie ook opmerking inclusief tekstsuggestie p.4, 1 ^e alinea voor een feitelijke beschrijving van de situatie.	Niet aangepast. De aangegeven passage maakt deel uit van een samenvatting, die naar zijn aard beknopt is
43	COA	p.9, 2 ^e alinea	De gebeurtenissen hebben zich afgespeeld op de opvanglocatie van COA dat naast het aanmeldcentrum in Ter Apel ligt.	Wordt hier bedoeld het aanmeldcentrum van de IND?	Geen feitelijk onjuistheid.
44	COA	p.9, laatste alinea	het opvangsituatie	Verzoek te vervangen door <i>de opvangsituatie</i>	Aangepast.
45	COA	p.10, 2 ^e alinea	-	Advies om in de uiteenzetting van de methodiek ook aan te geven wanneer de sporthal is geschouwd en in welke periode interviews hebben plaatsgevonden.	Deels aangepast.
46	COA	p.12, voetnoot 15	Omdat een nieuwe uitvraag leidt tot vertraging, koos de Inspectie ervoor dit niet te doen omdat de afspraken tussen DGM en COA hierover wel gedeeld zijn COA.	Deze zin loopt niet. Verzoek om aan te passen.	Aangepast.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

			Uit onderzoek bleek dat de realiteit van de opvangcrisis deze afspraken inhaalde. Een van de afspraken was bijvoorbeeld een tweede aanloopcentrum.	Dit herkennen we niet. Aanvullend lijkt het genoemde voorbeeld derhalve niet relevant. Verzoek om deze twee zinnen te schrappen.	Niet aangepast. In het door COA gedeelde document 'Huisvesting nachtopvang' staat benoemd dat een tweede aanloopcentrum de overbelasting in Ter Apel kan aanpakken. Op 6 juli 2022 schrijft staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dat er een locatie is gevonden voor een extra aanmeldcentrum in Bant. Op 19 september 2022 ziet COA af van het opzetten van een aanmeldcentrum.
47	COA	p.13, hoofdstuk 2	Hoofdstuk 2: Asielopvangcrisis	De inhoud van dit hoofdstuk en daarmee de presentatie van feitelijkheden ervaren we als lezers als complex om te volgen. Dat maakt dat een feitencheck lastig is. Omdat dit het enige moment is dat we reactie kunnen geven op de presentatie van feitelijkheden hebben we desalniettemin gepoogd om een inhoudelijke reactie op te stellen.	Geen feitelijke onjuistheid.
48	COA	p.13, 1 ^e alinea	De besluiten en het handelen van de betrokken organisaties speelden zich af tijdens een asielopvangcrisis afgespeeld. Tweede zin: In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie daarom... Onduidelijk gebruik van het woordje 'daarom'. Link met opmerking nummer 4.	Doel van deze zin is onduidelijk.	Ter verduidelijking zin toegevoegd: 'Gesteld wordt dat het handelen van de organisaties beïnvloed wordt door de context waarbinnen dit handelen uitgevoerd moet worden.'
49	COA	p.13, 2 ^e alinea	Hiervoor is een overzicht gemaakt... tbv de landelijke crisisstructuur.	Deze registratie gebeurt sowieso. Niet alleen dus tbv crisisstructuur.	Aangepast naar: die gedeeld zijn met de Inspectie nadat de landelijke crisisstructuur is ingesteld.
50	COA	p.13, 1 ^e alinea	De tweede tijdlijn betreft het incident.	Dit lijkt te gaan over het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 3.	Zin verwijderd.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

51	COA	p.13, 3 ^e alinea	COA heeft de wettelijke taak om onderdak te bieden aan asielzoekers en hen te begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten. Daarnaast verwerft en beheert COA opvanglocaties, handhaaft COA de veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties en voorziet COA asielzoekers van noodzakelijke middelen.	Het woord 'onderdak' past minder goed bij deze toelichting. Tevens herkennen we niet alles dat is omschreven en gekoppeld middels een voetnoot aan de Wet COA (1994). Advies om de tekst te wijzigen naar: <i>Als iemand in Nederland asiel aanvraagt, heeft diegene recht op opvang. Het COA heeft de wettelijke taak om deze opvang te bieden: veilige huisvesting, noodzakelijke middelen en begeleiding als voorbereiding op een toekomst in Nederland of daarbuiten.</i>	Niet overgenomen. De Inspectie heeft zich bij het opstellen van de tekst gebaseerd op de website van COA. COA - Het COA www.coa.nl (last retrieved d.d. 11 april 2023).
51	COA	p.13, 4 ^e alinea	Zoals in hoofdstuk 1 beschreven staat, moeten vreemdelingen die Nederland inreizen en een asielaanvraag willen doen, zich melden in Ter Apel.	Technisch gezien kan men ook inreizen via andere plekken in het land en het I&R-proces aldaar doorlopen. Bijvoorbeeld Budel. Tevens toevoegen: identificatie door Avim, registratie door IND.	Niet overgenomen. Ter Apel wordt specifiek genoemd in de Vreemdelingencirculaire als de locatie voor het indienen een zelfstandige asielaanvraag.
53	COA	p.13, 4 ^e alinea	Na het ondertekenen van de aanvraag...	Aanvraag vervangen door asielaanvraag	Aangepast.
54	COA	p.13, 4 ^e alinea	COA biedt in deze fase van het asielaanvraagproces onderdak,	Zie eerdere, de term <i>onderdak</i> in deze graag vervangen voor <i>opvang</i> .	Niet overgenomen, zie eerder.
55	COA	p.14, 1 ^e alinea	Daarnaast ontstaan er tussen uitvoeringsorganisaties onderling en het bestuursdepartement discussies over wie waar verantwoordelijk voor is, hetgeen het handelingsperspectief beperkt.	Het zou ook handelingsperspectief kunnen verbreden. Zou dit kunnen worden verduidelijkt in de tekst waar uit blijkt dat het handelingsperspectief werd beperkt?	Niet aangepast. Als een organisatie verantwoordelijkheid wordt gehouden voor een taak, is deze gehouden om de taken of plichten naar behoren uit te voeren. Als deze duidelijkheid er niet is, kan er niet op gestuurd worden en geen afspraken gemaakt worden over de randvoorwaarden waaronder de taak uitgevoerd kan worden

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

56	COA	p.14, 2 ^e alinea	De gemeente Westerwolde heeft vanaf medio september 2020 op het terrein van het aanmeldcentrum Ter Apel...	Er bestaan uiteenlopende beelden of het Sindorf-terrein waar de tenten geplaatst zijn geweest, behoort tot 'het aanmeldcentrum'. Wellicht kan een meer specifieke beschrijving de feitelijke tekstuele weergave ondersteunen.	Gewijzigd naar: het Sindorf-terrein nabij het aanmeldcentrum Ter Apel
57	COA	p.16, 1 ^e alinea	IND Ter Apel krijgt de opdracht om – indien COA daartoe via de staatssecretaris Justitie en Veiligheid verzoekt – onder de juiste randvoorwaarden in de nacht onderdak te bieden aan maximaal 130 personen.	Destijds zijn ook uitzonderingsgevallen met toestemming van de directeur IND A&B opgelopen tot 180 i.p.v. 130, indien extra beveiliging was ingeregeld.	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie
58	COA	p.21, laatste alinea	Op 29 juli 2022 bevestigt de woordvoerder van COA in een krantenartikel dat een derde van de medewerkers van COA Ter Apel ziek thuis zit door de druk en het ontbreken van perspectief voor een oplossing.	Het betrof een derde van de medewerkers van de COL, niet een derde van alle COA-medewerkers op Ter Apel. Verzoek de tekst hierop aan te passen.	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie.
59	COA	p.23, 2 ^e alinea	Er is geen toegang tot sanitaire voorzieningen.	Er was wel toegang tot sanitaire voorzieningen, namelijk dixies en stromend water. Naar aanleiding hiervan verzoek om deze zin te schrappen.	Gewijzigd naar onvoldoende toegang tot sanitaire voorzieningen, zie publicatie IGJ .
60	COA	p.23 3 ^e alinea	De begeleiding van de opvangmodaliteiten zoals nachtopvang, overnachting in de sporthal of recreatieruimte en de overnachtingen in het aanmeldcentrum moest door de vaste medewerkers naast hun normale taken worden uitgevoerd.	Feitelijk onjuist, er werden medewerkers vrijgemaakt tijdens hun dienst om werkzaamheden uit te kunnen oefenen ten behoeve van het parkeerterrein. Verzoek dit aan te passen in de tekst.	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie.
61	COA	p.24, 2 ^e alinea	Centrale Opvanglocatie in Ter Apel	Feitelijk onjuist, het betreft de centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel. Verzoek de tekst hierop aan te passen.	Aangepast.
62	COA	p.28, 4 ^e alinea	De medewerkers gaan het grasveld niet op omdat het te onveilig is.	Verzoek deze zin te schrappen omdat nuance gezien de feiten ontbreekt. Zie ook eerdere opmerking p.4, 1 ^e alinea.	Niet overgenomen.
63	COA	p.28, laatste alinea	De sporthal is volgens COA geen CNO maar een sporthal waar uit nood mensen in de nacht mogen verblijven.	Op dit moment is de sporthal niet meer in gebruik hiervoor. Ons verzoek is dan ook om <i>mogen verblijven</i> te veranderen in <i>verbleven</i> .	Niet overgenomen. Het rapport beschrijft de situatie die valt binnen de afgebakende tijdsperiode.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

64	COA	p.29, 1 ^e alinea	De ingebruikname van de sporthal voor overnachtingen is daarom een lokaal COA-besluit geweest, zodat mensen tijdens de nacht enige bescherming hebben, maar ook om de situatie op het COA-terrein beheersbaar te houden. Het bestuur van COA is over het gebruik van de sporthal voor nachtopvang ingelicht en stond het toe.	Het betreft niet een lokaal besluit, de opdracht is geweest om zo weinig mogelijk mensen buiten te laten slapen. Ook in de bezettingsoverzichten van Ter Apel in die tijd worden sporthal en de wachruimten op het aanmeldcentrum meegenomen om te kijken hoeveel andere noodplaatsen nog geregeld moesten worden om zo min mogelijk en later niemand meer te laten buiten slapen. Suggestie om de beschreven passage te schrappen.	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie.
65	COA	p.29, 2 ^e alinea	De bevindingen zijn gedeeld met de beveiliging van COA, indien nodig is er gewezen op te nemen maatregelen	In onze beleving zou het in deze passage ook gaan om beveiliging van de IND. Verzoek dit na te gaan en aan te passen in de tekst.	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie.
66	COA	p.29, 3 ^e alinea	Mevrouw geeft aan dat zij aan verschillende medewerkers een foto op haar telefoon heeft laten zien van een brief van het ziekenhuis over haar baby. Welke medewerkers dit waren, is haar niet bekend. COA-medewerkers zijn in principe te herkennen aan jassen maar omdat het in deze periode erg warm is, hebben ze deze niet aan. Mevrouw geeft aan dat ze niet precies weet wat er in de brief stond, maar wel dat het belangrijk is dat ze met haar baby in een hygiënische omgeving verblijft. Mevrouw geeft aan dat er niets met (de informatie op) deze foto werd gedaan. COA-medewerkers met wie de Inspectie sprak, geven aan zich niet te kunnen herinneren dat mevrouw aan hen een foto van een brief van het ziekenhuis heeft laten zien.	Ter aanvulling:	De tekstsuggestie betreft informatie die via 'hearsay' is ontvangen door COA en is derhalve onvoldoende onderbouwd. Daarnaast geldt dat de aanvulling te gedetailleerde gegevens bevatten die gaan over een privé-persoon. De Inspectie heeft deze tekstsuggestie daarom onleesbaar gemaakt.
67	COA	p.29, laatste alinea	Mevrouw slaapt met haar twee kinderen op matrassen op de grond. Mevrouw heeft alle spullen voor haar kinderen bij zich en heeft alleen warm water nodig voor de fles van haar baby. Dit kon ze niet krijgen in de sporthal. Ze	Zie opmerking t.a.v. p.4, 4 ^e alinea. Juist mevrouw was goed in beeld bij COA-medewerkers, douches en warm water waren beschikbaar in sporthal en ook in de noodlocatie Zuidbroek waar ze een nacht	De tekst gaat over de sporthal en niet ook over Zuidbroek. Aan de tekst is daarom toegevoegd: COA geeft aan dat er douches in de sporthal zijn

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

			is in contact gekomen met bewoners van de reguliere opvang en heeft van hen gekookt water gekregen. Er is geen mogelijkheid om kinderen te wassen en te verzorgen.	verbleef. Mevrouw is meermaals aangeboden om water te koken. Verzoek is dan ook om in ieder geval de volgende tekst aan te passen: <i>Dit kon ze niet krijgen in de sporthal. Ze is in contact gekomen met bewoners van de reguliere opvang en heeft van hen gekookt water gekregen. Er is geen mogelijkheid om kinderen te wassen en te verzorgen.</i>	en geeft aan meermalen aangeboden te hebben water te koken.
68	COA	p.30, 2 ^e alinea	Door de open deuren van de douches (die niet in gebruik zijn) in de sporthal schijnt dan nog licht en er is noodlicht.	De douches waren wel in gebruik. Verzoek om de tekst hierop aan te passen, tekstsuggestie: <i>Door de open deuren van de ruimte waar sanitaire voorzieningen zijn inclusief douches schijnt dan nog licht en er is noodlicht.</i>	Aangepast naar: die niet gebruikt worden.
69	COA	p.30, 5 ^e alinea	Het voornemen van het COA is in deze periode om de sporthal dagelijks te reinigen. Maar omdat er tijdens het schoonmaken nog personen in de sporthal verblijven, laat de schoonmaak volgens COA te wensen over.	We kunnen niet onderschrijven dat het COA deze uiting in algemene zin heeft gedaan. Verzoek om tekst dan ook aan te passen naar feitelikheden, tekstsuggestie: <i>In en rond de sporthal wordt dagelijks schoongemaakt. Dit wordt met name gedaan door een door COA ingehuurd schoonmaakbedrijf. Wanneer de sporthal leeg was, werd van de gelegenheid gebruik gemaakt en grondig gereinigd. Als er mensen in de sporthal verbleven, werd gedaan wat op dat moment mogelijk is.</i>	Niet overgenomen: dit komt uit het feitenrelaas dat door COA zelf is opgesteld.
70	COA	p.30, laatste alinea	In de sporthal is, zoals eerder beschreven, geen wieg voorhanden, noch enige voorziening, zoals een verschoonmat om kinderen onder een jaar te verzorgen, water te verwarmen voor de fles en geen mogelijkheid om de baby te wassen.	Zie opmerking t.a.v. p.4, 4 ^e alinea. Overdag was er COA-personeel rond en in de sporthal en ook contact met mevrouw. In de nacht werd aangeboden om water te verwarmen (koken) via de receptie. Verzoek om de tekst aan de hand van deze feiten aan te passen.	Geen feitelijke onjuistheid. De voorziening om water te verwarmen is niet aanwezig in de sporthal.
71	COA	p. 31, 2 ^e alinea	Een AVIM-medewerker en een COA-medewerker vertellen mevrouw dat haar baby overleden is. Na het overlijden start de politie een onderzoek.	Zie opmerking t.a.v. p. 4, 4 ^e alinea: COA-medewerkers hebben mevrouw tevens	De Inspectie neemt de aanvulling niet over omdat het te gedetailleerde gegevens

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

			COA- en AVIM-medewerkers ontfermen zich over mevrouw en haar tweejarige zontje. Ze bellen een tolk en vertellen mevrouw dat de politie onderzoek gaat doen. De medewerkers blijven de hele dag bij haar, tot ze is opgehaald door haar familie. Mevrouw heeft dit anders ervaren en heeft zich alleen gelaten gevoeld.	voorzien van een kolf. Verzoek om dat toe te voegen in de tekst.	bevatten die gaan over een privé-persoon.
72	COA	p.35	Foto	In de situatieschets ontbreekt de vbl, daar heeft het grootste deel van de nazorg plaatsgevonden. Advies: daarover een opmerking toevoegen.	Advies niet overgenomen.
73	Gemeente Westerwolde	p.3	Het opvanprobleemaanmeldproces.	De paviljoens zijn vanwege corona geplaatst voor meer ruimte. Er is van te voren een einddatum gesteld, 19 april en dat is gehandhaafd. Dit was maanden van te voren bekend. De paviljoens werden steeds voller en de hygiëne, privacy, gezondheidsaspecten, brandveiligheid, teveel mensen etc. heeft de gemeente doen besluiten dit niet langer te tolereren.	Toegevoegd: om de vooraf gestelde einddatum te handhaven
74	Gemeente Westerwolde	p. 3	Het afbreken.....vertrek AVIM	Vertrek AVIM naar nieuw gebouw heeft niets te maken met opvangmogelijkheden. Ze konden nog steeds bij de IND onderdak, maar het waren er teveel.	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie.
75	Gemeente Westerwolde	p. 4	Naar huis....aan de beurt is.	Hoezo naar huis in Nederland??? Bij asielaanvraag en nog in de procedure? Die snap ik niet.	Niet aangepast. Geen feitelijke onjuistheid. Zie paragraaf 3.1 voor een nadere toelichting.
76	Gemeente Westerwolde			Er wordt niets gezegd over de zomerroosters van AVIM, die het afwikkelen hebben vertraagd.	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie.
77	VluchtelingenWerk Nederland	Samenvatting – Bevindingen – Kopje: "Aankomst Ter Apel" (p. 4)	Op ... me.	Het klopt dat er vanuit VWN is gezegd dat mevrouw haar kinderen, conform de werkwijze van de IND, mee moest nemen op het moment dat ze zelfstandig asiel zou gaan aanvragen. VWN heeft haar echter	Toegevoegd aan voetnoot omdat het in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde komt.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

				afgeraden om op dat moment met haar kinderen naar Ter Apel te gaan.	
78	VluchtelingenWerk Nederland	Kopje: Grip kwijt (p. 4)	De... grimmig.	In deze periode vonden er meer incidenten plaats waardoor de situatie onveiliger wordt voor zowel asielzoekers als medewerkers van de diverse organisaties die actief zijn op en rond het aanmeldcentrum Ter Apel. VWN twijfelt of het gebruik van de term grimmig een passende omschrijving is.	Niet aangepast. Geen feitelijke onjuistheid.
79	VluchtelingenWerk Nederland	3.1. – Kopje: “December 2019: aankomst in Nederland” (p. 24)	In ... aanvragen.		De inspectie beschrijft in dit rapport niet waar VluchtelingenWerk Nederland voorlichting over heeft gegeven. Enerzijds omdat VluchtelingenWerk Nederland niet onder het toezicht van de inspectie valt en anderzijds omdat het te gedetailleerde informatie over een privé-persoon bevat. De Inspectie heeft deze tekstsuggestie daarom onleesbaar gemaakt

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

80	VluchtelingenWerk Nederland	P. 25 Kop: Kinderen moeten mee,	De medewerker....blijft	Het betreft hier niet het advies van VWN, maar voorlichting over de werkwijze van de IND (zie hieronder)	Kopje aangepast.
81		Kop: Kinderen moeten mee Kopje: Advies VluchtelingenWerk. (p.25- p.26)	Vluchtelingenwerk Nederland.....kinderen. (Hele tekst onder kopje)	<p>Wat hier beschreven wordt is geen advies van VWN. VWN geeft mevrouw voorlichting over de werkwijze/ de eisen die de IND stelt.</p> <p>Na deze voorlichting volgde het advies van VWN. Dat advies was dat VWN mevrouw vanwege de drukte heeft afgeraden om op dat moment naar Ter Apel te gaan.</p> <p>Zie in dit kader ook de formulering in rapport van de Inspectie Jeugd en Gezondheidszorg. [“Mevrouw liet zich door Vluchtelingenwerk Nederland voorlichten over het doen van een asielaanvraag voor zichzelfZe geeft daarbij aan dat ze gehoord heeft dat het erg druk is in Ter Apel. Vluchtelingenwerk bevestigt dit en geeft aan dat het beter is als moeder later naar Ter Apel gaat omdat er zelfs mensen buiten op de grond slapen.”]</p>	<p>Kopje aangepast</p> <p>Deze formulering staat ook al in het rapport van de Inspectie JenV.</p>
82	Veiligheidsregio Groningen	Inleiding en pagina 12	In het rapport aandacht besteed aan de komst van Artsen Zonder Grenzen in Ter Apel.	Meerdere malen is door de veiligheidsregio bij het COA aangegeven dat – indien nodig – zorginstellingen in de provincie Groningen zorg konden bieden. Dit aanbod is nimmer aangenomen.	Niet overgenomen nu hiernaast gestelde niet onderbouwd is met documentatie
83	Veiligheidsregio Groningen	Pagina 16	Ook nu is er discussie tussen diverse organisaties wie deze personen moet opvangen. Nachtopvang zou een gemeentelijke taak kunnen zijn, omdat personen ongeregistreerd in	Het feit dat er ongeregistreerde personen voorkomen is alleen te wijten aan het capaciteitsgebrek bij het aanmeldcentrum.	Niet aangepast. De Inspectie beschrijft hier de verschillende standpunten van organisaties.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

			de openbare ruimte verblijven. Zij zijn nog niet in de asielprocedure, aldus COA. Hier staat tegenover dat de Veiligheidsregio Groningen, IND en AVIM aangeven dat deze personen wel het voornemen asiel aan te willen vragen uitspreken zodra ze zich melden bij de aanmeldbalie van IND en daarmee recht op opvang hebben.	Het is niet zo dat hier een taak voor de gemeente ligt.	
84	Veiligheidsregio Groningen	Pagina 21	De staatssecretaris meldt dat 'een prognose van het aantal benodigde plekken tot het einde van dit jaar laat zien dat de situatie alarmerend blijft. Het kabinet zet daarom via drie sporen in op het realiseren van alternatieve grootschalige locaties. Als eerste wordt een locatie gezocht waar zowel (een deel) van het I&R-proces kan worden verricht als een groot aantal asielzoekers kan worden opgevangen. Daarnaast zet het kabinet in op het huren van drie (cruise)schepen voor de opvang van asielzoekers. En, ten slotte, op het openen van drie nieuwe COA-locaties voor in totaal 780 personen en op het uitbreiden van enkele bestaande locaties. Een ander knelpunt is de personele capaciteit bij de veiligheidsregio's.	De opmerking over capaciteitsproblemen bij de veiligheidsregio's herkennen wij geheel niet. Het betrof vooral capaciteitsproblemen bij locatiemanagers, zorg en onderwijs hetgeen buiten de veiligheidsregio ligt.	In de aangehaalde brief staat beschreven dat door de veiligheidsregio's een aantal voorwaarden benoemd is voor het creëren van crisisnoodopvanglocaties. Een daarvan is uitgelicht door de Inspectie en dat betreft de beschikbaarheid van personenvervoer en personele capaciteit. Tekst is aangepast naar: "Een ander knelpunt dat door de veiligheidsregio's benoemd is, is de personele capaciteit voor het creëren van crisisnoodopvang."
85	Veiligheidsregio Groningen	pagina 22	Het uitdelen van tenten op het voorterrein in week 33.	Wij benadrukken hier dat een herhaling van tentjes plaatsen op het voorterrein uiterst onwenselijk is. Het gebrek aan veiligheid, voldoende hygiëne en het risico op brand maakt dat deze situatie zich niet mag voordoen. De mensen die op het voorterrein verblijven dienen of binnen gelaten te worden bij het aanmeldcentrum, of per ommegaande naar een locatie te worden gebracht waar zij veilig en hygiënisch kunnen wachten op de procedure.	Geen feitelijke onjuistheid en leidt derhalve niet tot aanpassing van de tekst.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

86	Veiligheidsregio Groningen	Pagina 22	Op 9 augustus verzoekt het kabinet de veiligheidsregio's nogmaals om elk 225 extra opvangplekken te realiseren. Het merendeel van de regio's heeft echter (nog) niet aan de eerste opvangtaak voldaan. Er wordt geen perspectief geboden hoe de veiligheidsregio's alsnog op korte termijn aan hun taak kunnen voldoen.	Van belang is hier te noemen dat de eerste opvangtaak een resultaatverplichting betrof en de extra 225 opvangplekken een inspanningsverplichting.	Toegevoegd aan voetnoot.
87	Veiligheidsregio Groningen	Pagina 22	Op 19 augustus 2022 wijst Veiligheidsregio Groningen de directe omgeving van het aanmeldcentrum Ter Apel aan als veiligheidsrisicogebied. Hierdoor krijgt de politie de mogelijkheid om personen die zich in het gebied ophouden onder voorwaarden preventief te fouilleren. Daarnaast wordt op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Westerwolde het cameratoezicht verscherpt.	De gemeente Westerwolde heeft destijds een veiligheidsrisicogebied aangewezen, Veiligheidsregio Groningen heeft een gebied aangewezen waar een noodverordening gold (wat uiteindelijk het veiligheidsrisicogebied omvatte).	Aangepast: Veiligheidsregio Groningen vervangen door gemeente Westerwolde.
88	Veiligheidsregio Groningen	Pagina 23	Dit kon duren tot 23.00 uur in de avond, zo ook op de avond van 23 augustus. In de avond van 23 augustus blijkt namelijk dat de noodlocatie Stadskanaal, die samen met Zuidbroek twee keer per week nachtopvang biedt aan 100 personen, onverwacht niet open ging.	Destijds zijn ten aanzien van de noodopvanglocaties (bufferlocaties) heldere afspraken gemaakt via welk proces en onder welke voorwaarden deze open gingen. Dit waren afspraken tussen het COA, de betrokken gemeente en de veiligheidsregio. Daarmee is het gebruik van die locaties altijd voorspelbaar geweest mits aan de afspraken en voorwaarden werd voldaan. In die zin kan het niet zo zijn dat de locatie Stadskanaal onverwachts niet open ging.	Toegevoegd: volgens COA
89	Veiligheidsregio Groningen		Aanvullend op bovenstaande feitelijkheden missen wij een aantal zaken in het rapport.	Zo wordt niet beschreven dat VRG meerdere malen aan de bel heeft getrokken over de nijpende situatie in Ter Apel en de behoefte om verhoging van de intake en een snellere doorstroom landelijk te organiseren. Het rapport maakt melding van een eenmalig verzoek om bijstand. VRG heeft echter meerdere malen een	Overgenomen. Op basis van aangeleverde documentatie heeft de Inspectie de ingediende verzoeken benoemd.

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

				verzoek om bijstand gedaan, ook voor medische zorg op de opvanglocaties. Dit laatste verzoek is destijds niet gehonoreerd.	
90	Veiligheidsregio Groningen			Daarnaast missen wij in het rapport de signalen van de GGD over de omstandigheden waarin de mensen in Ter Apel verkeerden. In de periode van de paviljoententen heeft de GGD de locatie bezocht voor het uitvoeren van een schouw. Dit is in een rapport vastgelegd. Verder heeft de GGD meerdere malen geschouwd en hierover steeds weer contact opgenomen met de Inspectie Gezondheidszorg. Wij gaan er vanuit dat de GGD ook is benaderd voor input voor uw rapport.	De Inspectie Justitie en Veiligheid richtte zich in haar onderzoek op het handelen van de betrokken organisaties in de migratieketen en onderzoekt daarbij waarom de baby ten tijde van overlijden in de sporthal van de COA-locatie Ter Apel verbleef. De IGJ houdt toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid. Op basis van de melding die aan de IGJ gedaan werd betreffende het overlijden van de baby op het terrein van het aanmeldcentrum in Ter Apel, heeft de IGJ zich gericht op de volgende vragen: - voldeed de geleverde zorg aan de eisen die daaraan gesteld mochten worden? - op welke manier was de toegang tot zorgverlening geborgd? - waren er, op en rond het moment van overlijden, omstandigheden die in het voor hele jonge kinderen en baby S. in het bijzonder, gezondheidsrisico's konden opleveren?

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

					Binnen deze onderzoeksvragen was er voor de IGJ geen aanleiding om nadere informatie bij de GGD Groningen op te vragen.
91	Mevrouw	Pagina 15 eerste zin:	"Volgens COA hebben personen die nog geen asielaanvraag in kunnen dienen, formeel gezien geen recht op COA-opvang."	Mijn cliënte vraagt zich af wat dit voor haar betekent. Heeft zij recht op COA-opvang?	Geen feitelijke onjuistheid. De inspectie schrijft in het rapport dat er tussen uitvoeringsorganisaties onderling en het bestuursdepartement discussies over wie waar verantwoordelijk voor is. De inspectie heeft op deze vraag het antwoord niet.
92	Mevrouw	Pagina 25, 2e alinea	Hier staat dat mevrouw eind december 2019 naar Nederland reist.	Mevrouw merkt hierbij op dat zij samen met haar broer naar Nederland is gereisd. Ze wilde zelfstandig asiel aanvragen, maar dit werd haar afgeraden.	Deels overgenomen. Daarnaast geldt dat de aanvulling te gedetailleerde gegevens bevatten die gaan over een privé-persoon. De Inspectie heeft deze tekstsuggestie daarom onleesbaar gemaakt.
93	Mevrouw	Pagina 25, 3e alinea	Hier staat dat cliënte twee opties heeft. Of voor zichzelf een reguliere verblijfsvergunning aanvragen of een zelfstandige asielvergunning aanvragen.	Dit is niet correct. De eerste optie moet namelijk zijn: voor haar man een reguliere verblijfsvergunning aanvragen. Echter, deze optie werd mevrouw afgeraden. Dit was niet gunstig voor haar aangezien er te veel voorwaarden aan deze optie zaten.	Overgenomen
94	Mevrouw	Pagina 31, 4e alinea	Hier staat de volgende zin: "Volgens de COA-medewerkers is mevrouw geselecteerd voor een overnachting in de opvang in Stadskanaal maar ze wil liever in Ter Apel blijven."	Het lijkt alsof cliënte een keuze had, echter dit was niet het geval. Ze heeft nooit de kans gekregen om te kiezen.	Overgenomen
95	Mevrouw	Pagina 32, 4e alinea	Hier staat de volgende zin: "Op dat moment wordt bekend dat mevrouw in Nederland woont bij haar familie en wordt de familie geïnformeerd."	Dit is niet correct. COA heeft de familie van cliënte niet geïnformeerd. Op eigen initiatief heeft de familie informatie opgevraagd bij COA.	Overgenomen

Wederhoortabel incidentonderzoek Asielopvangcrisis in Ter Apel

96	Mevrouw	Pagina 33 2e alinea, eerste zin:	"De raadsman van mevrouw, die haar is gaan bijstaan na het overlijden van haar baby, verzoekt namens haar om een afschrift van het sectierapport."	Mevrouw merkt hier op dat ze pas een raadsman heeft gekregen nadat haar zoontje is begraven. Toen ze nog geen advocaat had, wist ze niet wat haar rechten waren en is zij hier ook niet door iemand op gewezen.	Geen feitelijke onjuistheid, niet overgenomen
97	Mevrouw	Pagina 33, 2e alinea	Hier staat: "De raadsman heeft dit aanbod afgeslagen omdat mevrouw hier nog niet aan toe was."	Dit klopt niet. Cliënte merkt op dat zij het sectierapport wilde inzien. Echter, politieagenten zijn bij haar thuis geweest en gaven aan dat ze het rapport niet kon inzien. De politieagenten gaven hierbij aan dat de wet dit niet toelaat nu volgens hen duidelijk zou zijn dat het hier niet om een strafzaak gaat.	Toegevoegd dat volgens het OM de raadsman het aanbod heeft afgeslagen en dat mevrouw het sectierapport wilde inzien.



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid