

Aangifte tegen de minister van Asiel en Migratie, mevrouw M.H.M. Faber-van de Klashorst, wegens het opzettelijk nalaten om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel (art. 355 onder 4° Sr).

Een oriënterend onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Samenvatting

Dit oriënterend onderzoek is gericht op de vraag of er op basis van een aangifte tegen de minister van Asiel en Migratie, mevrouw M.H.M. Faber-van de Klashorst, voldoende aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek.

In de aangifte wordt gesteld dat de minister opzettelijk nalaat om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel. Volgens de aangever heeft de minister zich daarmee schuldig gemaakt aan het ambtsmisdrijf als bedoeld in art. 355 onder 4° Sr (het opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten (...), voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot haar taak behoort of haar uitdrukkelijk is opgedragen).

Naar aanleiding van de aangifte heeft een oriënterend onderzoek plaatsgevonden, dat was gericht op de vraag of er op basis van de aangifte tegen de minister van Asiel en Migratie voldoende aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Het onderzoek heeft geen verdergaande strekking gehad.

Uit het oriënterend onderzoek zijn geen feiten en omstandigheden naar voren gekomen waaruit een verdenking van een ambtsdelict kan voortvloeien.

De aangifte heeft betrekking op art. 355 onder 4° Sr. In een voorstel van wet dat in consultatie is gegaan (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen) wordt voorgesteld de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen, ook omdat het naar hedendaagse maatstaven zeer twijfelachtig is of een veroordeling wegens deze algemeen omschreven ambtsmisdrijven mogelijk is. In het oriënterend onderzoek is daarom vooropgesteld dat de strafbepalingen

restrictief moeten worden uitgelegd en zeer terughoudend moeten worden toegepast. Daarbij moet worden bedacht dat een strafvervolgning op niets zal uitlopen als de strafbepalingen in de tussentijd worden geschrapt.

Ter onderbouwing van zijn stelling wijst de aangever op een rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Aangenomen wordt dat de aangever doelt op de brief van 16 december 2024 van de Inspectie Justitie en Veiligheid aan minister Faber. In deze brief informeert de Inspectie Justitie en Veiligheid de minister over het doorlopende toezichttraject op het aanmeldcentrum voor asielzoekers in Ter Apel en de externe wachtlocaties verbonden aan het aanmeldproces. De Inspectie geeft in deze brief onder meer aan dat de veiligheid en leefbaarheid van de opvangvoorzieningen verbonden aan het aanmeldproces structureel onder druk staan. Daardoor ontstaan zeer ernstige veiligheidsrisico's voor bewoners en medewerkers. De Inspectie schrijft in deze brief ook dat zij na twee jaar doorlopend toezicht nog onvoldoende structurele verbeteringen ziet in het opvangstelsel die de veiligheid van medewerkers en bewoners in het aanmeldproces consequent verbeteren.

Op 15 januari 2025 heeft minister Faber in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer gereageerd op de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 16 december 2024. In de Kamerbrief wijst de minister erop dat diverse maatregelen genomen zijn en dat zij voornemens is om extra maatregelen te treffen om de veiligheidssituatie in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel te verbeteren.

De aangifte en de in het oriënterend onderzoek betrokken stukken bieden onvoldoende aanknopingspunten voor de stelling dat minister Faber opzettelijk nalaat om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel of dat zij opzettelijk nalaat uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot haar taak behoort of haar uitdrukkelijk is opgedragen. Van een verdenking van het strafbare feit als bedoeld in art. 355 onder 4° Sr is geen sprake. Het oriënterend onderzoek heeft dan ook geen aanknopingspunten opgeleverd voor een strafrechtelijk onderzoek.

Inhoud

Samenvatting	1
1. Inleiding.....	4
2. De aangifte.....	4
3. Art. 355 Sr; terughoudende toepassing.....	5
4. Onderzoek naar aanknopingspunten voor de stelling van aangever	7
4.1. De onderbouwing van de aangifte; het “rapport” van de Inspectie Justitie en Veiligheid	7
4.2. De reactie van minister Faber op de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid	9
4.3. Bevindingen	10
5. Slotsom	11
Bijlagen.....	12

1. Inleiding

Op 21 januari 2025 ontving ik van [aangever] (verder: aangever) een aangifte tegen de minister van Asiel en Migratie, mevrouw M.H.M. Faber-van de Klashorst, wegens het opzettelijk nalaten om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel. Volgens de aangever heeft de minister zich daarmee schuldig gemaakt aan het ambtsmisdrijf als bedoeld in art. 355 onder 4° Sr. Dit verslag behelst de resultaten van een oriënterend onderzoek naar aanleiding van deze aangifte.

2. De aangifte

In de aangifte wordt gesteld dat asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel niet meer veilig zijn en zeer ernstig gevaar lopen. De aangever wijst erop dat talloze instanties al aan de bel trokken en dat de laatste noodkreet afkomstig is van de Inspectie Justitie en Veiligheid. In het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid wordt volgens hem geconcludeerd dat Ter Apel niet meer als aanmeldcentrum functioneert en ronduit gevaarlijk is, niet alleen voor asielzoekers maar ook voor medewerkers.

De aangever schrijft verder:

“Omstanders trekken aan alle mogelijke alarmbellen om duidelijk te maken dat het niet-handelen misdadig is. En dat de oplossing uiterst simpel is. Vervang dat ene Ter Apel door vijftig kleine centra met maximaal veertig mensen verspreid over het hele land. Maar ja, dan is dat iconische schrikbeeld weg dat deze minister nodig heeft om te roepen: „Pas op, dit zijn degenen die schuldig zijn aan de crisis. Welke crisis? Alle crises.”

De aangever stelt dat minister Faber opzettelijk nalaat om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel. Volgens hem is er sprake van het ambtsmisdrijf als bedoeld in art. 355 onder 4° Sr, het opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten, voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot de taak van de minister behoort of uitdrukkelijk aan de minister is opgedragen. Hij geeft niet aan op welke bepalingen van de Grondwet of andere wetten hij doelt.

Op 22 januari 2025 heeft de aangever een e-mail gestuurd waarin hij schrijft:

“Wellicht ten overvloede, maar het bewijsmateriaal dat ten grondslag ligt aan mijn gisteren verstuurd aangifte van een ambtsmisdrijf door minister Faber is gebaseerd op het rapport van de Inspectie Justitie & Veiligheid van 15/12/2024:”

Daarbij verwijst de aangever naar een op de website van de rijksoverheid gepubliceerde brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid aan minister Faber van 16 december 2024.¹

Bij het oriënterend onderzoek heb ik tot uitgangspunt genomen dat sprake is van een aangifte in de zin van art. 2 van het Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het Openbaar

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/01/15/tk-bijlage-1-toezicht-inspectie-justitie-en-veiligheid-ter-apel>.

Ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen. Daarbij neem ik in aanmerking dat de melding betrekking heeft op een concrete gedraging (het als verantwoordelijk minister opzettelijk nalaten om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel), de aangever voldoende duidelijk maakt welke strafbepaling zou zijn overtreden (art. 355 onder 4° Sr) en niet op voorhand is uit te sluiten dat de gedraging (onder bepaalde omstandigheden) het strafbare feit als bedoeld in art. 355 onder 4° Sr zou kunnen opleveren.

De aangifte is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

3. Art. 355 Sr; terughoudende toepassing

Artikel 355 Sr luidt, voor zover hier relevant, als volgt:

“Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie, worden gestraft de ministers of staatssecretarissen:

(...)

4°. die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot hun taak behoort of uitdrukkelijk hun is opgedragen.”

In eerdere verslagen van oriënterende onderzoeken hebben mijn ambtsvoorganger en ik erop gewezen dat de positie van de artikelen 355 en 356 Sr, die stammen uit onze Grondwet van 1840, in ons huidige rechtsbestel minder vanzelfsprekend is geworden.² In het voorstel voor de Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen, zoals dat in consultatie is gegaan, wordt voorgesteld de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen.³ Daarmee wordt gehoor gegeven aan het advies van de commissie-Fokkens, die kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij de artikelen 355 en 356 Sr

² Zie het verslag van het oriënterend onderzoek naar aanleiding van aangiften tegen bewindspersonen in de Toeslagenaffaire, het verslag van het oriënterend onderzoek naar aanleiding van aangiften tegen de heer H.M. de Jonge in verband met beleid dat hij als (demissionair) minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft gevoerd en uitspraken die hij heeft gedaan tijdens de coronacrisis en het verslag van het oriënterend onderzoek naar aanleiding van aangiften tegen minister Wiersma in verband met aangekondigde maatregelen en uitspraken over informele scholing. De verslagen zijn gepubliceerd op de website van de Hoge Raad, zie <https://www.hogeraad.nl/actueel/publicaties/rapporten-orienterende-onderzoeken-aangiften-bewindspersonen/>.

³ Zie art. 1 onder A van het wetsvoorstel dat is te vinden op [Overheid.nl | Consultatie Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen](#).

en de vraag heeft opgeworpen of deze artikelen nog bestaansrecht hebben⁴. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat onder meer⁵:

“Naar hedendaagse maatstaven is zeer twijfelachtig of een veroordeling wegens overtreding van de artikelen 355 en 356 Sr überhaupt tot de mogelijkheden behoort. De zeer algemene en vage formulering van beide strafbaarstellingen maakt immers dat deze op zijn minst op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 16 van de Grondwet, artikel 1, eerste lid, Sr en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en het daarmee verband houdende vereiste van rechtszekerheid (lex certa). Het ruime bereik van de delictsomschrijvingen en het gebrek aan precisie maken dat voor de normadressaat niet kenbaar en voorzienbaar is welk handelen (of nalaten) strafrechtelijk verwijtbaar handelen oplevert.⁶ In dit verband heeft de Europese Commissie voor Democratie door Recht (ook bekend als de Commissie van Venetië), na rechtsvergelijkend onderzoek erop gewezen dat vage strafbaarstellingen die verband houden met strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid problematisch zijn in het licht van artikel 7 EVRM en bovendien kwetsbaar zijn voor politiek misbruik. Er is daarmee een gerede kans dat wanneer vervolging wegens de artikelen 355 en 356 Sr zou worden ingesteld, een veroordeling op juridische gronden niet mogelijk is.

Daarbij komt dat sinds de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 en de ontwikkeling van het stelsel van bestuursrechtspraak in de twintigste eeuw de artikelen 355 en 356 Sr flink aan belang hebben ingeboet. Uit de in paragraaf 3.2.2 van het rapport van commissie-Fokkens genoemde gevallen waarin aangifte was gedaan op verdenking van de in de artikelen 355 en 356 Sr omschreven misdrijven, volgt dat het gaat om kwesties waarover bewindspersonen verantwoording afleggen aan het parlement in plaats van aan de strafrechter. Dit sluit aan bij een aangenomen resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa naar aanleiding van het bovengenoemde rapport van de Commissie van Venetië, die lidstaten van de Raad van Europa oproept om niet het strafrecht in te zetten om politieke fouten of meningsverschillen te beslechten.⁷ Gesteld kan worden dat de artikelen 355 en 356 Sr zijn ‘ingeaald’ door de ontwikkeling van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor deze artikelen in het huidige Nederlandse staatsbestel vrijwel geen betekenis meer hebben in de praktijk.”

⁴ Zie paragrafen 3.2, 5.13 en 6.4.2 van het rapport *“Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen”* van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens (verder: de commissie-Fokkens), Den Haag 2021, te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/14/niet-boven-maar-in-de-wet>.

⁵ Zie p. 13-14 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, te vinden op: [Overheid.nl | Consultatie Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen](https://overheid.nl/consultatie/Herzieningswet-ambtsmisdrijven-Kamerleden-en-bewindspersonen).

⁶ Deze voetnoot luidt: “Zie ook voormalig procureur-generaal bij de Hoge Raad Silvis in een van diens oriënterende onderzoeken op grond van het eerdergenoemde protocol: J. Silvis (in hoedanigheid van procureur-generaal bij de Hoge Raad), Aangifte tegen bewindspersonen in de Toeslagenaffaire. Een oriënterend onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, d.d. 24 februari 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 799, p. 42-43 en 75.

⁷ Deze voetnoot luidt: “Resolutie 1950 (2013), te raadplegen op: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20016&lang=en>.”

In het licht van het legaliteitsbeginsel en het primaat van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid dienen de artikelen 355 en 356 Sr restrictief te worden uitgelegd en ligt een terughoudende toepassing van deze strafbepalingen in de rede. Het voorstel om de artikelen te schrappen, noopt tot een nog verdergaande terughoudendheid. In art. 1, tweede lid, Sr is immers bepaald dat bij verandering van wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast. Het uitgangspunt daarbij is dat een verdachte moet kunnen profiteren van een gewijzigd inzicht van de wetgever in de strafwaardigheid van de begane strafbare feiten. Dat betekent dat een strafvervolging op niets zal uitlopen als de strafbepalingen in de tussentijd worden geschrapt op grond van een gewijzigd inzicht van de wetgever in de strafwaardigheid.

4. Onderzoek naar aanknopingspunten voor de stelling van aangever

4.1. De onderbouwing van de aangifte; het “rapport” van de Inspectie Justitie en Veiligheid

Ter onderbouwing van de stelling dat minister Faber opzettelijk nalaat om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel wijst de aangever op op “het rapport van de Inspectie Justitie & Veiligheid van 15/12/2024”. Niet is aangeduid welke specifieke passages van het rapport als bewijs zouden kunnen gelden voor de stelling van aangever. De link in de e-mail van aangever van 22 januari 2025 leidt naar een brief van de hoofdinspecteur Beschermen, Straffen en Handhaving namens de waarnemend inspecteur-generaal Justitie en Veiligheid aan de minister van 16 december 2024. Nu op de website van de Inspectie Justitie en Veiligheid geen rapport van 15 december 2024 te vinden is, neem ik aan dat de aangever doelt op deze brief van 16 december 2024.

In de brief van 16 december 2024 informeert de Inspectie Justitie en Veiligheid de minister over het doorlopende toezichttraject op het aanmeldcentrum voor asielzoekers in Ter Apel en de externe wachtlocaties verbonden aan het aanmeldproces. Sinds september 2022 houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid toezicht op het aanmeldcentrum in Ter Apel door middel van reguliere monitorbezoeken, periodieke inspecties en documentonderzoek. Daarnaast bezocht de Inspectie de externe wachtlocaties die verbonden zijn aan het aanmeldproces. De Inspectie stuurde in deze periode verschillende brieven en een rapport waarin zij ernstige zorgen uitte ten aanzien van de veiligheid van bewoners en medewerkers en verschillende aanbevelingen deed met het oog op verbetering. In de brief aan de minister van 16 december 2024 meldt de Inspectie Justitie en Veiligheid dat zij na twee jaar doorlopend toezicht nog onvoldoende structurele verbeteringen ziet in het opvangstelsel die de veiligheid van medewerkers en bewoners in het aanmeldproces consequent verbeteren. Het huidige opvangstelsel biedt onvoldoende ruimte om te kunnen omgaan met schommelingen, waardoor het COA vrijwel continu afhankelijk is van noodmaatregelen die ernstige risico's opleveren voor de veiligheid van bewoners en medewerkers, aldus de Inspectie.

De conclusies en aanbevelingen in de brief van 16 december 2024 luiden als volgt:

“De veiligheid en leefbaarheid van de opvangvoorzieningen verbonden aan het aanmeldproces staan structureel onder druk wat leidt tot zeer ernstige veiligheidsrisico’s voor bewoners en medewerkers. De Inspectie zet het doorlopende toezichttraject daarom voort.

Er bevinden zich structureel meer mensen in de opvanglocaties verbonden aan het aanmeldproces dan waar de processen van het COA op zijn ingericht en waartoe vergunningen zijn verleend. Daarnaast verblijven bewoners aanzienlijk langer in deze locaties, hoewel de voorzieningen en de kaders niet op een lang verblijf zijn ingesteld. Door het gebrek aan doorstroom en het ontbreken van een buffercapaciteit moet op structurele basis door het COA worden uitgeweken naar ongeschikte en onveilige noodvoorzieningen. Dit leidt tot een lappendeken aan ad hoc processen, het heen-en-weer schuiven van mensen en het doorvoeren van steeds nieuwe noodmaatregelen. Kwetsbare bewoners of bewoners met een veiligheidsbehoefte zijn hierdoor onvoldoende in beeld. De medewerkers van het COA, de bewoners van de opvanglocaties, de gemeenten die noodlocaties bieden, omwonenden en de politie ervaren allen de gevolgen van de ernstige risico’s die ontstaan door de aanhoudende noodmaatregelen.

Na meer dan twee jaar intensief toezicht op het aanmeldcentrum in Ter Apel, waarin de Inspectie verschillende aanbevelingen heeft gedaan voor korte en lange termijn, blijft een structurele en bestendige oplossing nog steeds uit.

Ook bij een relatief lage instroom blijven in het huidige opvangstelsel noodmaatregelen nodig. Het kabinet heeft aangekondigd dat het de oplossingen voor doorstroom van de voorgaande staatssecretaris niet doorvoert. Het wil de spreidingswet intrekken en de taakstelling van gemeenten om statushouders te huisvesten afschaffen. Volgens de Inspectie zijn daarmee dringend alternatieve oplossingen nodig om de druk op het aanmeldcentrum in Ter Apel op korte termijn te verminderen.

De Inspectie herhaalt daarom haar aanbevelingen aan het COA om, binnen de context van aanhoudende overbezetting, zorg te dragen voor veilige en leefbare opvanglocaties door:

- De voorzieningen op het terrein van AC Ter Apel en de externe wachtlocaties passend in te richten voor het daadwerkelijke lange verblijfsduur van asielzoekers.

- De behoeften van bewoners in kaart te brengen om begeleiding op maat te bieden, in het bijzonder aan kwetsbare bewoners en bewoners met een veiligheidsbehoefte. Ontwikkel hierop een gerichte en integrale aanpak met alle organisaties uit de asielketen, strafrechtketen, zorgketen en de gemeente.

De Inspectie beveelt de minister aan het COA in staat te stellen om veilige en passende opvang te bieden aan asielzoekers op het aanmeldcentrum in Ter Apel en de externe wachtlocaties door:

- Maatregelen door te voeren om doorstroom en uitstroom te realiseren en de druk op het aanmeldcentrum in Ter Apel te verlichten, in samenwerking met gemeenten, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

- En, zolang de druk op Ter Apel nog aanhoudt, het COA de opdracht en middelen te verlenen om de opvanglocaties behorende bij het aanmeldproces passend in te richten op het daadwerkelijke aantal bewoners en de daadwerkelijke duur van hun verblijf. Bijvoorbeeld door het verstrekken van langdurig

beschikbare externe wachtlocaties die passend zijn voor een langer verblijf en zorg te dragen voor veilige op- en afschaalmogelijkheden bij toenemende of afnemende druk.”

De brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 16 december 2024 is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

4.2. De reactie van minister Faber op de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid

Op 15 januari 2025 heeft minister Faber in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer gereageerd op de bevindingen en aanbevelingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid ten aanzien van de opvangsituatie in het aanmeldcentrum in Ter Apel, alsmede de opvangvoorzieningen verbonden aan het aanmeldproces, zoals beschreven in de brief van 16 december 2024⁸. In haar brief van 15 januari 2025 geeft minister Faber onder meer aan dat zij de geschetste problematiek en de noodzaak tot verbetering herkent. Zij geeft een overzicht van de tot nu toe genomen en de voorgenomen maatregelen. Ik volsta in dit verband met een verwijzing naar de desbetreffende brief.

Ten aanzien van de veiligheid op en rondom Ter Apel en andere opvanglocaties vermeldt minister Faber in haar brief van 15 januari 2025:

“Terecht vraagt de Inspectie aandacht aan de veiligheidssituatie in en rondom Ter Apel en andere opvanglocaties, met daarbij de nadruk op de kwetsbare groepen. Ook ik houd deze situatie nauwlettend in de gaten.

Het COA doet er alles aan om de veiligheid en het welbevinden van kwetsbare groepen op alle opvanglocaties te waarborgen, onder meer door extra aandacht en begeleiding, ook in Ter Apel. Er wordt naar gestreefd om kwetsbaren, zoals kinderen en zwangere vrouwen, zo veel mogelijk in de reguliere opvanglocaties te plaatsen. Daar waar noodopvang nodig is, wordt ingezet om de kwaliteit van de voorzieningen zoveel mogelijk te borgen, inclusief gezondheidszorg, onderwijs en andere voorzieningen voor kinderen. De huidige realiteit, met de druk op de opvangcapaciteit, maakt het echter helaas niet altijd mogelijk optimaal rekening te houden met de benodigde specifieke kenmerken van de opvangplek. Het COA blijft investeren in trainingen en vakdagen om het personeel zo goed mogelijk te voorzien van handvatten zodat bewoners van het azc de juiste begeleiding en waar nodig, na doorverwijzing door de GZA, ook doorgeleiding naar tweedelijns zorg krijgen. Dit draagt bij aan de veiligheid en beheersbaarheid op en om opvanglocaties.

Het COA streeft er naar om de veiligheidssituatie op het COA terrein te ondersteunen met heldere regels, respectvolle omgangsvormen en conflictbemiddeling waar nodig. Veiligheid is immers niet alleen fysiek, maar ook mentaal. COA biedt begeleiding en psychosociale ondersteuning aan asielzoekers die vaak uit conflictgebieden komen. Door COA Ter Apel is naar aanleiding van een eerder inspectierapport een veiligheidsvisie en plan opgesteld, dat primair is gericht op de opvanglocatie zelf. Hierbij is gekeken naar de aspecten fysieke veiligheid, sociale veiligheid, beleid en risicobeheersing, zorg en personeel en bezien welke interventies op deze vlakken gedaan kunnen worden. Zo is er

⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/01/15/tk-inspectierapport-over-de-opvangsituatie-in-ter-apel>.

gekeken naar wat er gedaan kan worden om te leren van incidenten en welke aanscherpingen nodig zijn op het toegangsbeheer op het COA terrein. Ook is er een risico-inventarisatie en evaluatie uitgevoerd om de veiligheid en arbeidsomstandigheden voor zowel medewerkers als bewoners te beoordelen. De verbeterpunten hieruit zijn verwerkt in het veiligheidsplan van het COA en betrokken bij het vormgeven van de interventies.

Tot slot wordt de groep overlastgevende en criminele asielzoekers hard aangepakt. Zo ontmoedigen we asielzoekers die niet oprecht bescherming zoeken, om naar Nederland te komen en zorgen we tegelijkertijd dat het draagvlak voor opvang van asielzoekers behouden blijft. Daarbij is de combinatie van snelle procedures, maatwerk in opvang, lik-op-stukbeleid in de openbare ruimte en een strenger terugkeerbeleid noodzakelijk om overlast effectief aan te pakken. Door de inzet van diverse pilotprojecten en nieuwe regelgeving wordt geprobeerd zowel de veiligheid als het draagvlak voor opvang te waarborgen.”

Minister Faber komt in haar brief van 15 januari 2025 tot de volgende conclusie:

“Samenvattend ben ik mij, samen met de Inspectie, bewust van de urgentie en de noodzaak van een lange-termijnoplossing voor de opvang van asielzoekers in het algemeen en in Ter Apel in het bijzonder. Samen met het COA, de gemeente Westerwolde en andere relevante partijen bekijken wij voortdurend wat noodzakelijk is om de situatie op de COA opvanglocatie Ter Apel en de daarmee samenhangende wachtlocaties te verbeteren. De inspectierapportage zal daarbij dienen als belangrijke bron en aanbeveling.

Ik houd u op de hoogte van de voortgang van de implementatie van de voorgestelde maatregelen en ga ook, indien gewenst, graag nader in gesprek met de Inspectie over aanvullende inzichten of suggesties.”

De Kamerbrief van minister Faber van 15 januari 2025 is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

4.3. Bevindingen

Het oriënterend onderzoek heeft een beperkte strekking, zeker in vergelijking met het onderzoek door de Inspectie Justitie en Veiligheid. Centraal staat de vraag of sprake is van een verdenking van het strafbare feit als bedoeld in art. 355 onder 4° Sr.

Uit de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 16 december 2024 blijkt dat zij sinds september 2022 toezicht houdt op het aanmeldcentrum in Ter Apel (en de externe wachtlocaties die verbonden zijn aan het aanmeldproces) en dat zij na twee jaar doorlopend toezicht nog onvoldoende structurele verbeteringen ziet in het opvangstelsel die de veiligheid van medewerkers en bewoners in het aanmeldproces consequent verbeteren. Minister Faber is minister van Asiel en Migratie sinds 2 juli 2024. Haar zou dus slechts een verwijt kunnen worden gemaakt ten aanzien van het nalaten om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel vanaf 2 juli 2024.

In de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 16 december 2024 zijn tekortkomingen gesignaleerd en zorgen geuit ten aanzien van de veiligheid van medewerkers en bewoners van het aanmeldcentrum. De Inspectie constateert dat de veiligheid en leefbaarheid van de

opvangvoorzieningen die zijn verbonden aan het aanmeldproces structureel onder druk staan, waardoor zeer ernstige veiligheidsrisico's voor bewoners en medewerkers ontstaan. Als reactie op de brief van de Inspectie heeft minister Faber geschreven dat diverse maatregelen zijn genomen en dat zij voornemens is om extra maatregelen te treffen om de veiligheidssituatie in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel te verbeteren.

De - zeer kritische - bevindingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid kunnen de conclusie dat sprake is van een verdenking dat de minister opzettelijk nalaat om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel en daarmee opzettelijk nalaat uitvoering te geven aan bepalingen van de Grondwet of algemene maatregelen van bestuur als zodanig niet dragen. Een andere onderbouwing dan een verwijzing naar de bevindingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid heb ik niet aangetroffen.

Het voorgaande biedt onvoldoende grond voor het aannemen van een redelijk vermoeden van schuld dat sprake is van het opzettelijk nalaten om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel en in verband daarmee van het opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan bepalingen van de Grondwet of andere wetten zoals bedoeld in art. 355 onder 4° Sr. Daarmee ontbreken voldoende aanknopingspunten voor een opsporingsonderzoek. Daarbij roep ik in herinnering dat art. 355 onder 4° Sr restrictief moet worden uitgelegd en zeer terughoudend moeten worden toegepast, zeker in het licht van het genoemde voorstel van wet dat in consultatie is gegaan en dat ertoe strekt dat de strafbepaling wordt geschrapt.

5. Slotsom

Naar aanleiding van een aangifte heeft een oriënterend onderzoek plaatsgevonden, dat was gericht op de vraag of er op basis van de aangifte tegen de minister van Asiel en Migratie voldoende aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Het onderzoek heeft geen verdergaande strekking gehad.

De aangever stelt dat minister Faber opzettelijk nalaat om bescherming te bieden aan asielzoekers en medewerkers in het vluchtelingenaanmeldcentrum in Ter Apel en in verband daarmee dat zij opzettelijk nalaat uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot haar taak behoort of haar uitdrukkelijk is opgedragen.

Uit het oriënterend onderzoek zijn geen feiten en omstandigheden naar voren gekomen waaruit een verdenking kan voortvloeien dat minister Faber zich heeft schuldig gemaakt aan het ambtsdelict zoals omschreven in art. 355 onder 4° Sr.

Het onderzoek heeft geen aanknopingspunten opgeleverd voor een strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangifte.

Bijlagen

1. De aangifte
2. De brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid van 16 december 2024
3. De Kamerbrief van minister Faber van 15 januari 2025