



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Postbus 30203, 2500 GE DEN HAAG

College van Burgemeester en Wethouders van
de gemeente Hardenberg,

Postbus 500
7770 BA HARDENBERG

Per e-mail:

datum	12 maart 2026	inlichtingen bij
onderwerp	Voornemen last onder dwangsom voor Jachthuisweg 6d – 6e te Heemserveen en Roskampweg 2 in Loozen	Telefoon
ons kenmerk		e-mail

Den Haag

Rijnstraat 8

2515 XP DEN HAAG

telefoon 06-46301011

postadres Postbus 30203

2500 GE DEN HAAG

Geacht College,

Bij brief van 9 maart jl., met zaaknummer 1169581 en 1170555, richtte u zich tot het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) met een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom voor de opvanglocatie aan de Jachthuisweg 6d - 6e in Heemserveen resp. aan de Roskampweg 2 in Loozen wegens het ontbreken van een omgevingsvergunning voor de op het terrein aanwezige opvanglocatie. In reactie op uw brief bericht het COA u als volgt.

Het COA is uw gemeente allereerst zeer erkentelijk voor de jarenlange medewerking aan de locaties voor de opvang van asielzoekers in uw gemeente.

Het COA erkent dat er voor uw gemeente een beginselplicht tot handhaving bestaat. Het COA meent evenwel dat in de gegeven omstandigheden het voornemen tot het opleggen een dwangsom onevenredig is tot het te dienen algemeen belang. Voorts staat het voornemen niet in de verhouding tot de geconstateerde overtredingen. In uw voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom stelt u het COA in de gelegenheid om voor uiterlijk 12 maart a.s. om 12.00 uur een zienswijze op het voornemen uit te brengen. Van deze gelegenheid maakt het COA graag gebruik.

Correspondentie uitsluitend
aan het postadres met
vermelding van de datum en
het kenmerk van deze brief



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

De met uw gemeente overeengekomen bestuursovereenkomst en de door uw College afgegeven omgevingsvergunning voor het gebruik van beide locaties hebben een looptijd tot 8 maart jl. Het COA was voornemens op deze datum de beide locaties bewonersvrij op te leveren. Het is voor het COA momenteel evenwel onmogelijk om de locatie niet in gebruik te hebben.

Uit een prognose van het COA volgt dat de bezetting tot 1 mei a.s. met gemiddeld 200 asielzoekers per week stijgt. Deze stijging wordt veroorzaakt door een instroom van ca. 800 asielzoekers per week en een uitstroom van ca. 600 asielzoekers, waaronder statushouders, per week. Voor dezelfde periode voorziet het COA 1.000 nieuwe opvangplekken te creëren. Tegelijkertijd gaan er 5.000 opvangplekken sluiten, waaronder de opvangplekken in uw gemeente. Om alle huidige asielzoekers op te kunnen blijven vangen en nieuwe instroom opvang te kunnen bieden heeft het COA tot 1 mei a.s. ca 5.800 opvangplekken nodig. Uw gemeente biedt op beide locaties nu nog opvang aan 574 asielzoekers. Uw gemeente levert derhalve een aanzienlijk deel van de te creëren opvangplekken. Het is voor het COA op dit moment absoluut onmogelijk beide locaties te sluiten. Het COA is zich daarbij zeer bewust van de consequenties van het niet sluiten van de locaties voor de bewoners zelf, als ook voor uw gemeente, omwonenden en de medewerkers van het COA op de locatie.

Strijd met artikel 5:5 Algemene wet bestuursrecht

De voorgenomen last onder dwangsom is in strijd met artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), aangezien er sprake is van een rechtvaardigingsgrond die uit twee aspecten bestaat. Allereerst is het bekend dat het COA de wettelijke taak heeft om asielzoekers op te vangen. Deze taak kan het COA niet naast zich neerleggen. Tegelijkertijd heeft het COA geen invloed op de hoeveelheid asielzoekers dat naar Nederland komt. Om Ter Apel te ontlasten en iedere asielzoeker opvang te bieden kan het ook niet altijd op korte termijn voldoende doorstroom naar andere opvanglocaties realiseren. Uit het voorgaande blijkt dat het COA voor een enorme opgave staat. Het COA heeft daarom momenteel geen andere keus dan de opvangcapaciteit in uw gemeente te behouden en hoogstens tot een gefaseerde uitstroom naar locaties elders te komen.

Gelet op het voorgaande is de eerste grond voor zienswijze van het COA dat sprake is van een rechtvaardigingsgrond, waardoor op grond van artikel 5:5 Awb geen last onder dwangsom opgelegd kan worden. Het COA verzoekt uw College om de last onder dwangsom in te trekken en/of in plaats ervan een gedoogbeschikking te nemen. De beginselplicht tot handhaving geldt niet in (zeer uitzonderlijke) gevallen waarin sprake is van een rechtvaardigingsgrond, en dit geval kan en moet dus van handhaving afgezien worden.

Blijkens de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen'¹ is gedogen onder bepaalde voorwaarden aanvaardbaar. Het moet dan onder meer gaan om gedogen dat beperkt is in omvang en/of tijd waarbij sprake is van een zorgvuldige en kenbare belangenafweging.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 1996-1997, 25 085, nrs 1-2.

Ook moet regelmatig gezien worden of de situatie zodanig is dat gedogen nog gerechtvaardigd is en of aan de voorwaarden die aan het gedogen zijn gesteld wordt voldaan. Het gedogen dient beperkt te blijven tot drie uitzonderingssituaties, te weten overmachtssituaties, overgangssituaties en situaties waarin handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

In het geval van de opvanglocaties in Hardenberg kan een gedoogbeschikking worden genomen die aan al deze voorwaarden voldoet. De omstandigheden rechtvaardigen dit. Gelet op het voorgaande meent het COA dat het College in plaats van over te gaan tot handhaving een gedoogbeschikking kan en zou moeten nemen.

Strijd met artikel 3:4, eerste en tweede lid Awb

De voorgenomen last onder dwangsom is ook in strijd met artikel 3:4, eerste en tweede lid Awb. Bij het voornemen zijn niet alle belangen kenbaar betrokken en er is geen inzicht gegeven in de weging van deze belangen. Daarnaast zijn de nadelige gevolgen van de last onder dwangsom onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Het COA licht dat hierna toe.

Er is sprake van een uitzondering op het uitgangspunt van de beginselplichten tot handhaving en invordering. Hier speelt het evenredigheidsbeginsel een grote rol.² Ten aanzien van de beginselplicht tot handhaving wijst het COA op de vaste jurisprudentie van de Afdeling, waarin is bepaald dat een bestuursorgaan onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien (zie bijvoorbeeld: AbRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683 en AbRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678). In deze laatste uitspraak overweegt de AbRvS in r.o. 6.1 dat: *"Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is."* Naar de mening van het COA is in de voorliggende situatie sprake van bijzonder geval (absolute onmogelijkheid om de locatie tijdig bewonersvrij te maken en een dusdanig schrijnende en onevenredige situatie) dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Zie in dat kader de volgende uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rb. Noord-Holland die het gebruik van een schip als tijdelijke noodopvang voor asielzoekers zwaarder heeft laten wegen dan het belang van het niet in gebruik nemen van het schip:

² Zie Cbb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190 en Cbb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:191. Het oordeel van het Cbb houdt in dat het bestuursorgaan zelfs bij het nemen van een gebonden besluit altijd nog wel moet beoordelen of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat het toepassen van het wettelijk voorschrift onnodig belastend is en daarmee tot een onevenredige uitkomst leidt.



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

“9.1 De voorzieningenrechter komt, mede gelet op het grote belang bij het in gebruik nemen van het schip als noodopvang voor asielzoekers, tot de conclusie dat het belang van verweerder en het COA bij het in stand laten van het besluit om nu niet tot handhaving over te gaan, zwaarder dient te wegen dan het belang van verzoekers bij het treffen van een voorziening die in zou houden dat vooralsnog niet tot ingebruikname van het schip voor opvang kan worden overgegaan. Dat het niet de schoonheidsprijs verdient dat tot de opvang op deze plek zonder voorafgaande omgevingsvergunning wordt overgegaan, kan dat oordeel niet anders maken”.

Zie Rb. Noord-Holland 26 september 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8505.

Vanuit humanitair oogpunt en vanuit solidariteit is het noodzakelijk dat uw College hier oog voor houdt.³

Het was voor het COA op 8 maart jl. eenvoudigweg niet mogelijk om de opvanglocaties in Hardenberg bewonersvrij op te leveren. Het onderbrengen van de op de locaties in Hardenberg verblijvende asielzoekers in noodopvanglocaties als hotels en schepen is voor het COA geen optie omdat dit te zeer afwijkt van het leven dat asielzoekers op een reguliere opvanglocatie gewoon zijn. Daarnaast geldt voor een noodopvanglocatie een ander programma van eisen, waarmee het COA niet de opvang en begeleiding kan bieden van een reguliere opvanglocatie. De bewoners op de opvanglocaties in Hardenberg zijn daar inmiddels gewend, hebben er hun leven ingericht en kinderen gaan er naar school. Als het COA die bewoners weghaalt en elders heenbrengt, waar ze geen menswaardige opvangplek hebben, is dit weer een verhuizing met grote gevolgen voor deze asielzoekers. Het COA ziet nu al dat er onrust ontstaat onder de bewoners op de opvanglocaties in Hardenberg. Dit leidt tot een inhumane en een naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar resultaat; te weten dat asielzoekers buiten een opvanglocatie moeten verblijven en overnachten. In dat kader attendeert het COA uw College op de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 12 januari jl. waarin de rechter overweegt dat: “[...] het per direct ongedaan maken van de opvang van asielzoekers in het pand aan de aan de Johannes Poststraat 71 te Hoorn tot ernstige opvangproblemen kan leiden en/of ertoe kan leiden dat de nu opgevangen asielzoekers, waaronder kinderen en andere kwetsbare personen, in winters weer op straat komen te staan.” Deze uitspraak is niet gepubliceerd en voegt het COA daarom als bijlage bij deze zienswijze bij.

Uit de uitspraak van de AbRvS van 5 maart 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:854) volgt evenzeer dat bij handhaving de belangen van kinderen meegewogen moeten worden. Uw College heeft hier geen blijk van gegeven. En hoewel het in deze zaak om handhavend optreden tegen verblijf in een recreatiewoning betrof en de gemeente mocht handhaven en dat al jaren deed, is van belang dat, blijkens r.o. 9.1., het college onder meer tot handhaving over moest gaan omdat er een actief beleid is dat bewoning van recreatiewoningen tegengaat en recreatie belangrijk is voor deze gemeente. In het geval van uw gemeente er geen beleid tegen asielzoekers of opvanglocaties en is de locatie vooralsnog niet nodig voor een andere functie. Het omgevingsplan voor een

³ Zie in dat kader *Kamerstukken II*, 1996-97, 25085, nr. 2.



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

bedrijventerrein in Heemserveen dient immers nog ter inzage te worden gelegd en verdere besluitvorming dient nog plaats te vinden. In de betreffende casus ging het college overigens helpen met het vinden van andere woonruimte. Uiteraard voert het COA met uw College graag het gesprek over een opvanglocatie elders in uw gemeente. Tot slot benoemt het College in het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom wel dat het een belangenafweging heeft gemaakt, maar deze is in het voornemen niet kenbaar. Enkel de stellingname 'afpraak is afspraak' vormt geen voldoende kenbare belangenafweging.

Op grond van het voorgaande ziet het COA in het voornemen de afweging tussen het belang van het College en het belang van het COA onvoldoende terug. Het belang van asielzoekers die onderdak voor de nacht nodig hebben ontbreekt zelfs geheel. Het College beroept zich enkel op de notie 'afpraak is afspraak'. Nu een bestuursorgaan een besluit niet alleen dient te motiveren met een verwijzing naar wettelijke bepalingen, maar ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht dient te nemen, verzoekt het COA het College deze belangenafweging alsnog te maken. Naar de mening van het COA dient de belangenafweging hierbij in het voordeel van het COA uit te vallen, omdat het voor het COA op uiterlijk 8 maart jl. eenvoudigweg niet mogelijk was de opvanglocaties in uw gemeente bewonersvrij op te leveren.

De hoogte van de dwangsom is onevenredig

Voorts is het COA van mening dat de het voornemen tot het oplegde last onder dwangsom niet in een redelijke verhouding staat tot het daarmee te dienen doel. Voor de bepaling van de dwangsom heeft het College gebruik gemaakt van openbare documenten van de Rijksoverheid waaruit het afleidt dat de gemiddelde prijs voor een opvangplek € 91,- voor de Jachthuisweg en € 184,- voor de Roskampweg bedraagt en voegt daar een prikkel van 25% aan toe. Het voornemen van 9 maart jl. baseert het College op een bewonersaantal van 562 resp. 48 asielzoekers. Het voornemen ontbeert derhalve een deugdelijke motivering waarom het college van 562 resp. 48 asielzoekers uit kan gaan. Op basis van een aanname en een niet-onderbouwde prikkel van 25% komt het college tot een dwangsom van € 70.000,- per dag voor de locatie aan de Jachthuisweg 6d - 6e en van € 11.000,- per dag voor de Roskampweg 2. Los van het feit dat het COA helemaal geen andere keus heeft dan de locaties in Hardenberg langer open te houden, valt niet in te zien waarom de hoogte van de dwangsom gerelateerd is aan het bedrag dat een opvangplek per dag kost?

Resumerend, het is onduidelijk hoe het College de hoogte van de dwangsom heeft vastgesteld en of er een richtlijn, zoals de 'Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen', is gehanteerd. Gelet op het voorgaande meent het COA dat voor de hoogte van de dwangsom er sprake is van een motiveringsgebrek en een onzorgvuldige voorbereiding.

Voor de goede orde merkt het COA op dat onder bijzondere omstandigheden, zoals hier aan de orde, ook van invordering afgezien kan worden. In 2013 heeft de Afdeling bijvoorbeeld geoordeeld dat er groot gewicht wordt toegekend aan invordering, maar dat daar in bijzondere omstandigheden vanaf kan worden gezien (zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 115 en ABRvS 16 januari 2013



ECLI:NL:RVS:2013:BY8501). Met het oog op de aan de orde zijnde overmacht en uit hoofde van solidariteit en humaniteit kan uw College in dit geval afzien van invordering.

Conclusie

Op grond van al het voorgaande verzoekt het COA het College om het voornemen tot opleggen van een last onder dwangsom niet om te zetten in een besluit en in plaats daarvan een gedoogbeschikking te nemen. Subsidiair verzoekt het COA het College om de dwangsom te matigen en om niet tot invordering over te gaan.

Het COA verzoekt uw College voorts de zienswijze mondeling toe te lichten. Graag voert het COA met uw College een constructief gesprek over de wijze waarop de opvanglocaties nog voor een bepaalde periode open kunnen blijven en of er wellicht op een andere wijze (nood)opvang mogelijk is in uw gemeente dan bijdragen aan het opvangvraagstuk door dwangsommen op te leggen. Al was het maar voor de meest kwetsbare asielzoekers in deze groep. Het COA meent dat zonder het treffen van maatregelen die de gevolgen voor deze asielzoekers matigen het uiteindelijke besluit niet in stand kan blijven.

Hoogachtend,

Het bestuur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers,