



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Postbus 30203, 2500 GE DEN HAAG

College van Burgemeester en Wethouders van
de gemeente Epe,
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 600
8160 AP EPE

Den Haag

Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG
telefoon [REDACTED]
postadres Postbus 30203
2500 GE DEN HAAG

Per e-mail: gemeente@epe.nl

datum	30 maart 2026	inlichtingen bij	[REDACTED]
onderwerp	Voornemen last onder dwangsom	Telefoon	[REDACTED]
ons kenmerk	5038266	e-mail	[REDACTED]

Geacht College,

Bij brief van 23 maart jl., met zaaknummer 1419734, richtte u zich tot het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) met een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom voor de opvanglocatie in het Fletcher hotel aan de Dellenweg 115 in Epe 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 College allereerst zeer erkentelijk voor de jarenlange medewerking aan de locatie voor de opvang van asielzoekers in uw gemeente.

Het COA erkent dat er voor uw College 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 daarmee 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 binnen een week een zienswijze op het voornemen uit te brengen. Van deze gelegenheid maakt het COA graag gebruik.

De met uw gemeente overeengekomen bestuursovereenkomst en de door uw College afgegeven omgevingsvergunning voor het gebruik van beide locaties hebben een looptijd tot 21 maart jl. Het COA was voornemens op deze datum de locatie bewonersvrij op te leveren. Het is voor het COA momenteel evenwel onmogelijk om de locatie niet in gebruik te hebben.

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



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 de locatie opvang aan 260 asielzoekers. Het is voor het COA op dit moment absoluut onmogelijk de locatie te sluiten. Er is momenteel geen vervangende opvangcapaciteit beschikbaar en voor de korte termijn ziet het COA deze ook niet beschikbaar komen.

De begunstigingstermijn die uw College het COA stelt, is dan ook niet reëel. De begunstigingstermijn is tekort. Het COA verzoekt uw College daarom een ruime begunstigingstermijn te hanteren, waarbij het COA verzoekt om een termijn van zes maanden. In dat kader attendeert het COA uw College op de brief van de Minister van Asiel en Migratie aan alle gemeenten van 26 maart jl. waarin de minister gemeenten oproept om op korte termijn noodopvang te realiseren. Uw gemeente kan daaraan bijdragen door de opvanglocatie aan de Dellenweg 115 open te houden. Het COA is zich overigens 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. Het COA biedt daarbij aan om een regelmatig overleg met uw gemeente te organiseren, waarbij het gesprek gevoerd kan worden over hoe de consequenties voor uw gemeente zo beperkt mogelijk gehouden kunnen worden.

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 die 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 de 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 in 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.

Ook moet regelmatig bezien 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 opvanglocatie in Epe 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 beginselplicht tot handhaving en invordering. Hier speelt het evenredigheidsbeginsel een grote rol.² Ten aanzien van de beginselplicht tot handhaving wijst het COA op vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), 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). Naar de mening van het COA is in de voorliggende situatie sprake van een 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 ook de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rb. Noord-Holland (ECLI:NL:RBNHO:2022:8505) 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. Vanuit humanitair oogpunt en vanuit solidariteit is het noodzakelijk dat uw College hier oog voor houdt.³

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

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.

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



Het was voor het COA op 20 maart jl. eenvoudigweg niet mogelijk om de opvanglocatie in Epe bewonersvrij op te leveren. Het onderbrengen van de op de locatie in Epe verblijvende asielzoekers in andere noodopvanglocaties als hotels en schepen is voor het COA geen optie omdat deze locaties momenteel ook vol zitten. Daarnaast verblijven op de opvanglocatie in Epe 26 minderjarige en 52 kwetsbare asielzoekers. De bewoners op de opvanglocatie in Epe zijn daar inmiddels gewend, hebben er hun leven ingericht en kinderen gaan er naar school. Op de locatie is voorts een dependance van de Internationale Schakelklas voor leerlingen in het middelbaar onderwijs gevestigd, dat uw College open wenst te houden en vervoersbewegingen in de directe omgeving van de locatie voorkomt. In de situatie dat het COA de bewoners op de opvanglocatie in Epe weghaalt en elders onderbrengt, is dit weer een verhuizing met grote gevolgen voor deze asielzoekers. Handhaving leidt tot een inhumaan en een naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar resultaat; te weten dat asielzoekers buiten een opvanglocatie moeten verblijven en overnachten.

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 is er geen sprake van eerdere handhavingsbesluiten ten aanzien van het gebruik van dit perceel, er is geen beleid tegen asielzoekers of opvanglocaties en de locatie is niet nodig voor een andere functie. Het hotel blijft er immers staan en haar functie uitoefenen. Sterker: de hotelier is bereid de overeenkomst met het COA te verlengen. In de betreffende casus ging het college overigens helpen met het vinden van andere woonruimte. Ook dergelijke afwegingen ontbreken in het voornemen van uw College. 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 'afspraak 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 'afspraak 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 20 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 het voornemen tot de op te leggen last onder dwangsom niet in een redelijke verhouding staat tot het daarmee te dienen doel en eigenlijk disproportioneel is. 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 noodopvangplek € 184,- bedraagt. Uw College komt dan op een dagprijs ad € 50.784,- en voegt daar een prikkel van 25% aan toe. Het voornemen ontbeert derhalve een deugdelijke motivering waarom uw College van de dagprijs uit kan gaan. Op basis van een aannahme van 276 asielzoekers en een niet-onderbouwde prikkel van 25% komt uw College tot een dwangsom van € 63.480,- per dag voor de locatie aan de Dellenweg 115. Los van het feit dat het COA helemaal geen andere keus heeft dan de locatie in Epe 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? Voorts bereikt uw College met de dwangsom niet het beoogde doel. Immers, door het opleggen van een dwangsom ontstaan er geen opvangplaatsen waar het COA de asielzoekers in Epe op kan vangen.

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 uw 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 uw College om een ruime begunstigingstermijn te hanteren. Meer subsidiair verzoekt het COA uw College 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 opvanglocatie nog voor een bepaalde periode open kan 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.



Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Hoogachtend,

**Het bestuur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers,
namens deze:**



hoofd team Recht & Veiligheid / Juridische Zaken