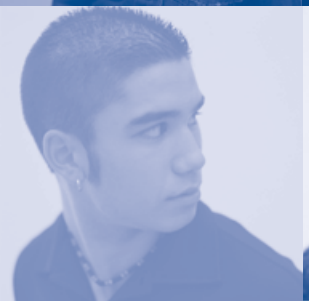
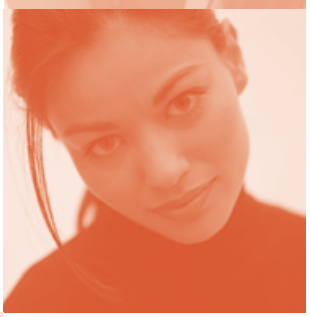


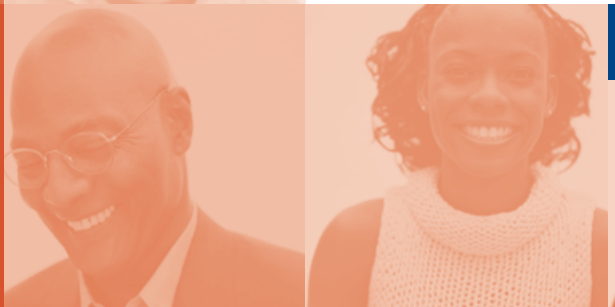
Pieken en dalen

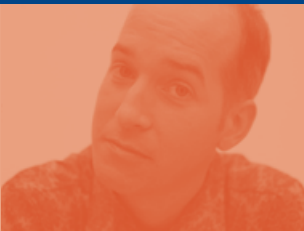
NAAR EEN DUURZAAM SYSTEEM VOOR OPVANG VAN ASIELZOEKERS EN HUISVESTING EN INTEGRATIE VAN VERGUNNINGHOUDERS



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES





Pieken en dalen

NAAR EEN DUURZAAM SYSTEEM VOOR OPVANG VAN ASIEL-ZOEKERS EN HUISVESTING EN INTEGRATIE VAN VERGUNNING-HOUDERS

DEEL 1
Advies over een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders

Pagina 5 t/m 138

DEEL 2
Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers 2015-2016

Pagina 139 t/m 228

DEN HAAG, MEI 2017

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'Pieken en dalen', uitgebracht aan
de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2017

Advieskenmerk: 46•2017, mei 2017
ISBN: 978-90-8521-073-3

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300

Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. dr. K.H.D.M Dijkhoff
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon Drs. A.C. Vergeer
doorkiesnummer 06 46840912
datum 8 mei 2017
ons kenmerk ACVZ/ADV/2017/004
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies duurzaam opvangsysteem en evaluatie bestuurlijke samenwerking

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 22 augustus 2016 heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht u te adviseren over de eisen waaraan een efficiënt, toekomstbestendig Nederlands opvangsysteem moet voldoen. In aanvulling daarop heeft u de commissie bij brief van 12 december 2016 (kenmerk: 2016884) gevraagd de bestuurlijke samenwerking rond de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders te evalueren. Met de aanbieding van dit advies en deze evaluatie voldoet de commissie aan uw verzoeken.

Advies over duurzaam systeem voor opvang asielzoekers en huisvesting en integratie vergunninghouders

In het advies blikt de commissie terug op hoe de Nederlandse overheid is omgegaan met het grote aantal asielzoekers in de periode 2014-2016. Bij die aanpak is veel goed gegaan, maar hebben zich ook operationele knelpunten voorgedaan en zijn meer structurele zwaktes in het systeem blootgelegd. Op basis van die knelpunten en systeemzwaktes concludeert de commissie dat het opvangsysteem, en feitelijk alle daarmee samenhangende beleidsterreinen, niet zijn ingericht om op proactieve wijze snelle en significante toe- en afnames van het aantal asielzoekers op soepele wijze te verwerken, snel tot

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies

afdoening van aanvragen te komen en asielzoekers op een effectieve en efficiënte wijze voor te bereiden op hun toekomst.
Om het opvangsysteem in brede zin flexibeler en duurzamer in te richten, is onder meer van belang dat:

- de structureel fluctuerende aard en omvang van 'de asielinstroom' (ook) politiek wordt erkend;
- actief en eenduidig wordt gecommuniceerd over de status van plannen voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders en de daaruit voortvloeiende besluitvorming;
- de interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking wordt bestendigd en uitgebouwd;
- gemeenten structureel en op meer voorspelbare wijze worden betrokken bij de opvang;
- de opvang- en behandelcapaciteit, maar ook de logistieke organisatie in de vreemdelingenketen en de bekostigingssystematiek van het COA worden geflexibiliseerd en vereenvoudigd;
- structureel wordt geïnvesteerd in flexibele huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders; en
- extra wordt ingezet op activering van asielzoekers en een vroegtijdige integratie van vergunninghouders.

Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers

Uit de evaluatie van de bestuurlijke samenwerking komt naar voren dat een grote meerderheid van de betrokkenen vindt dat het gekozen systeem met bestuursakkoorden, regietafels en ondersteuningsstructuur heeft bijgedragen aan het vinden van oplossingen voor de gevolgen van het grote aantal asielzoekers in de periode 2014-2016. Een meerderheid is van oordeel dat de nieuwe samenwerkingsstructuur gehandhaafd moet blijven en denkt dat dit systeem ook in de toekomst kan bijdragen aan het verwerken van pieken en dalen in het aantal asielzoekers.
Als belangrijkste succesfactoren worden genoemd: de gezamenlijke aanpak van Rijk, provincies en gemeenten, de inzet van de commissarissen van de Koning als Rijksheer en de geboden ruimte voor regionale diversiteit.
De evaluatie heeft ook een aantal knelpunten aan het licht gebracht. Het gaat dan met name om de ervaren onduidelijkheid over het mandaat van de regietafels en de Rijksheren, de communicatie tussen het Rijk en de decentrale overheden en de aanvankelijk eenzijdige focus op de opvang van asielzoekers.

De ACVZ hoopt met het uitbrengen van dit advies en deze evaluatie een bijdrage te leveren aan het vinden van oplossingen in de zoektocht naar een flexibeler en duurzaam systeem voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders.

Hoogachtend,

mr. Koos Richelle
voorzitter

mr. Wolf Mannens
secretaris

DEEL 1

Advies over een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders

Inhoudsopgave

Aanbevelingen **11**

HOOFDSTUK 1
Achtergrond en samenvatting **15**
1.1 Achtergrond 15
1.2 Onderzoeksmethode 17
1.3 Conflicterende beleidsdoelstellingen 18
1.4 Operationele knelpunten en structurele risico's 18
1.5 De contouren van een duurzamer opvangsysteem 19

HOOFDSTUK 2
Doelstellingen van de opvang van asielzoekers, de huisvesting en inburgering van vergunninghouders en het terugkeerbeleid **23**
2.1 De doelstellingen van de opvang van asielzoekers 23
2.2 De doelstellingen van huisvesting van vergunninghouders 25
2.3 De doelstellingen van het inburgeringsbeleid 26
2.4 De doelstellingen van het terugkeerbeleid 27
2.5 Conclusie 27

HOOFDSTUK 3
Operationele knelpunten en structurele risico's **29**
3.1 Inleiding 29
3.2 Primaat van politieke en financiële korte termijnoverwegingen staat de vorming van een meer duurzame visie in de weg 30
3.3 In (social) media en politiek wordt een negatief discours in stand gehouden waarin weinig ruimte is voor positief nieuws 33
3.4 'Klassieke' bestuurlijke samenwerking staat een efficiënte opvang van asielzoekers in de weg 35
3.5 Complexiteit ketensamenwerking en stagnatie in 'door'- en 'uitstroom' 39
3.6 Gebrek aan begeleiding en ondersteuning draagt niet bij aan doelstelling inburgeringsbeleid en integratie van vergunninghouders 45
3.7 Conclusie 48

HOOFDSTUK 4
De contouren van een duurzamer opvangsysteem **51**
4.1 Inleiding 51
4.2 Erkenning structureel fluctuerende aard en omvang 'asielinstroom' en leren van het verleden 52
4.3 Actieve informatievoorziening en eenduidige communicatie van belang voor draagvlak 53
4.4 Bestuurlijke samenwerking 55
4.4.1 Geïntensiveerde interdepartementale afstemming vasthouden 55
4.4.2 Voortbouwen op geïntensiveerde bestuurlijke samenwerking 56
4.5 Flexibilisering van het opvangsysteem 63
4.6 Structureel investeren in flexibele huisvestingsmogelijkheden 70
4.7 Integratie van vergunninghouders 71
4.8 Afsluiting 73

BIJLAGE 1
Adviesvraag toekomstbestendig opvangsysteem **75**

BIJLAGE 2
Verzoek om evaluatie bestuurlijke samenwerking **76**

BIJLAGE 3
Onderzoeksverantwoording **77**
3.1 Advies over toekomstbestendig opvangsysteem 77
3.2 Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers 2015-2016 79

BIJLAGE 4
Overzicht gesprekspartners **84**

BIJLAGE 5
Begrippenlijst **89**

BIJLAGE 6
Lijst van gehanteerde afkortingen **92**

BIJLAGE 7
Ontstaan en ontwikkeling opvang asielzoekers in Nederland in een notendop **94**
7.1 Een lange traditie van opvang van asielzoekers 94
7.2 Van particuliere opvang, via 'gemengde opvang' naar rijksopvang 95

BIJLAGE 8
De opvang van asielzoekers en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders **102**
8.1 De opvang van asielzoekers 102
8.1.1 Juridische normen voor de opvang van asielzoekers 102
8.1.2 De asielprocedure en (voornaamste) opvangmodaliteiten 102
8.1.3 Rolverdeling tussen het COA en gemeenten bij de vestiging van een opvanglocatie 105
8.2 Huisvesting van vergunninghouders 105
8.2.1 Juridisch kader 105
8.2.2 Proces en rolverdeling 106
8.3 Inburgering van vergunninghouders 107
8.3.1 Juridisch kader 107
8.3.2 Proces en rolverdeling 108

BIJLAGE 9
Wet-en regelgeving over opvang asielzoekers **109**
9.1 Het Europese recht: de Opvangrichtlijn 109
9.2 Het nationale recht 112

BIJLAGE 10
Kerncijfers **116**

BIJLAGE 11
Opvangmodaliteiten, doelgroepen en voorzieningen **124**

BIJLAGE 12
Overzicht van stimuleringsmaatregelen **127**
12.1 Intensivering ketensamenwerking 127
12.2 Maatregelen in relatie tot opvang asielzoekers 128
12.3 Maatregelen in relatie tot de asielprocedure 128
12.4 Maatregelen in relatie tot huisvesting vergunninghouders 129
12.5 Maatregelen in relatie tot integratie vergunninghouders 129

BIJLAGE 13
Overzicht van reguliere overlegstructuur asiel en samenwerkingsstructuur verhoogde 'asielinstroom' **131**
13.1 Reguliere overlegstructuur asiel 131
13.2 Nieuw ingerichte samenwerkingsstructuur in het kader van de verhoogde aantallen asielzoekers 132

BIJLAGE 14
Bronnenoverzicht **135**
14.1 Literatuur 135
14.2 Ambtelijke stukken 136
14.3 Kamerstukken 137
14.4 Geraadpleegde websites 138

Aanbevelingen

1. a) Erken en draag op politiek niveau uit dat aard en omvang van de 'asielinstroom' structureel fluctueren;
   b) Betrek bij het formuleren van een duurzame visie op de opvang van asielzoekers, de huisvesting en integratie van vergunninghouders en (de uitvoering van) het terugkeerbeleid de lessen die te leren zijn van de politiek-bestuurlijke omgang met eerdere pieken en dalen in het aantal asielzoekers;
   c) Gebruik voor het formuleren van die duurzame visie en de daarvoor benodigde beleidsaanpassingen het gedeelde maatschappelijke en individuele belang als uitgangspunt: een beperking van de duur van de opvang en een intensieve, op de toekomst (integratie of terugkeer) gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in en tijdens de opvang.

2. Stel voortdurend hoogwaardig, eenduidig en geduid, actueel en voor iedereen toegankelijk feiten- en cijfermateriaal beschikbaar. Bepaal wie voor het vervaardigen, actueel houden van en communiceren over welk type informatie verantwoordelijk is.

3. Verzeker de afstemming tussen de betrokken ministeries over het verloop van de aantallen asielzoekers en de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van vergunninghouders en hun integratie in brede zin, ook in tijden waarin er minder asielzoekers zijn.

4. Bouw voort op de bestuurlijke samenwerking die vanwege de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 is geïntensiveerd en richt deze robuuster en efficiënter in door:
   a) Een wettelijke taakstelling voor gemeenten te creëren voor de opvang van asielzoekers, vergelijkbaar met de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders;
   b) Hierbij een onderscheid te maken tussen eerste- en tweedelijnsopvang,[1] waarbij de eerstelijnsopvang de verantwoordelijkheid van het Rijk blijft en gemeenten locaties ter beschikking stellen voor de tweedelijnsopvang;
   c) 'Opvangquota' aan individuele gemeenten toe te wijzen, maar aan regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten over te laten hoe de totale opvang- en huisvestingstaakstelling van de regio wordt gerealiseerd;
   d) De coördinerende rol van de commissaris van de Koning in zijn functie van Rijksheer bij de afstemming over het realiseren van de taakstellingen met het lokale bestuur te handhaven;
   e) Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bij het beoordelen van business cases voor tweedelijns opvanglocaties alleen nog op budget te laten sturen;
   f) Lokale organisaties ruimte te bieden om de begeleiding van asielzoekers in de tweedelijnsopvang op zich te nemen.

1 Eerstelijnsopvang is in dit advies de opvang vanaf het moment dat een asielzoeker zich aanmeldt of te kennen geeft dat hij een asielaanvraag wil indienen, tot het moment waarop op die aanvraag is beslist binnen de algemene asielprocedure of een spoor voor versnelde afdoening en de vertrektermijn van de asielzoeker wiens aanvraag is afgewezen, nog niet is verstreken. Tweedelijnsopvang is de opvang van asielzoekers van wie de aanvraag in de verlengde asielprocedure wordt beoordeeld, van vergunninghouders die in afwachting zijn van een woning en van asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, maar die gedurende de afwachting van een gerechtelijke uitspraak recht op opvang hebben, of waarvan de vertrektermijn tijdelijk is opgeschort.

5. Betrek organisaties buiten de vreemdelingenketen meer bij het vastleggen van afspraken over de maatregelen die bij een volgende toename van het aantal asielzoekers (moeten) worden genomen. Stel een 'netwerkdraaiboek verhoogde aantallen asielzoekers' op, inclusief een informatie- en communicatieplan, waarin niet alleen wordt ingegaan op de gevolgen van te nemen maatregelen voor de organisaties in de vreemdelingenketen, maar ook wordt stilgestaan bij de consequenties daarvan voor de taken en werkzaamheden van de overige betrokken organisaties. Hou het draaiboek actueel door het regelmatig met die organisaties te bespreken.

6. a) Creëer een buffer voor kortdurende tekorten aan opvangcapaciteit. Handhaaf het beleid om bij een afname van het aantal asielzoekers af te schalen door de bezettingsgraad en de voorzieningencapaciteit van bestaande locaties te verlagen, waarmee feitelijk in buffercapaciteit wordt voorzien. Huur of koop daarnaast stukken grond in de nabije omgeving van opvanglocaties waar alvast nutsvoorzieningen worden aangelegd zodat daar indien nodig snel modulaire wooneenheden voor asielzoekers kunnen worden geplaatst;
   b) Zet de kosten van de buffercapaciteit af tegen de feitelijke, maar ook de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke kosten van noodoplossingen bij onverwachte pieken. Een dergelijke berekening is te maken op basis van bestudering van crisissituaties in de afgelopen decennia.

7. Creëer sneller inzetbare behandelcapaciteit door:
   a) Personeel in de vreemdelingenketen multi-inzetbaar te maken en tussen de ketenorganisaties uit te wisselen;
   b) Een flexibele schil van 'reservisten' op te leiden die bij een snelle, forse toename van het aantal asielzoekers tijdelijk kan worden ingezet op werkzaamheden bij de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen. Deze 'reservisten' zouden door de betrokken overheden samen moeten worden gefinancierd.

8. Flexibiliseer de logistieke organisatie in de keten door het aantal 'opvangmodaliteiten' (typen opvanglocaties) te beperken. Voorkom de inzet van crisisnoodopvang zo veel als mogelijk, met name door verhogingen van de wettelijke taakstelling voor gemeenten als bedoeld in aanbeveling 4a en 4b tijdig aan te kondigen. Door minder gebruik te maken van crisisnoodopvang neemt ook het aantal verhuizingen van asielzoekers af.

9. Financier het COA niet langer op basis van veel en verschillende opvangmodaliteiten, maar op basis van een gemiddelde kostprijs per asielzoeker per overnachting, die is vastgesteld op grond van een berekening van de gemiddelde kostprijs van alle opvangmodaliteiten over een langjarige periode.

10. Stimuleer de 'uitstroom' van vergunninghouders uit de opvang door:
    a) Een grotere variatie in de inrichting en locatie van gebouwen die beter aansluit bij de variatie in woonbehoeften van de bevolking in het algemeen en de variatie in de populatie van vergunninghouders;
    b) Structurele voorzieningen te treffen voor hergebruik van leegstaand vastgoed voor de huisvesting van gemengde woongroepen, waaronder vergunninghouders; en
    c) Niet enkel financiële opbrengsten, maar ook het maatschappelijk belang van een versnelde huisvesting van vergunninghouders mee te wegen bij het afstoten van leegstaand Rijksvastgoed.

11. Erken dat extra inspanningen nodig zijn om de integratie van vergunninghouders op langere termijn significant te verbeteren en handel daarnaar door:
    a) een integrale beleidsvisie op toekomstperspectief voor asielzoekers en vergunninghouders te ontwikkelen, op basis van het gedeelde maatschappelijke en individuele belang van de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders zoals geformuleerd in aanbeveling 1 en paragraaf 4.2;
    b) de inzet op activering van uitgeprocedeerde vreemdelingen met kinderen die onderdak krijgen in gezinslocaties uit te breiden tot alle (al dan niet uitgeprocedeerde) asielzoekers in opvang- en onderdaklocaties;
    c) de regie op inburgering en integratie (weer) geheel bij gemeenten te beleggen;
    d) het thema 'inburgering en integratie' prominenter op de agenda van de bestuurlijke samenwerking te plaatsen.

HOOFDSTUK 1

Achtergrond en samenvatting

1.1 Achtergrond

Verhoogde aantallen asielzoekers 2014-2016
Vanaf 2014 en met name in 2015 en het begin van 2016 kreeg een deel van de EU-lidstaten, waaronder Nederland, te maken met een forse toename van het aantal asielzoekers.[2] Zij waren hier onvoldoende op voorbereid, ondanks het feit dat de voortekenen er al enige tijd waren en ondanks dat Europa eerder met snelle en sterke stijgingen van het aantal asielzoekers te maken heeft gehad. In een poging het aantal asielzoekers beheersbaar te houden, werden in korte tijd met name ad-hoc maatregelen getroffen. De EU-lidstaten sloten een deal met Turkije om vluchtelingen terug te nemen, sommige lidstaten op de westelijke Balkan sloten hun grenzen, andere lidstaten voerden weer grenscontroles in. In Nederland bleek het bestaande opvangsysteem onvoldoende flexibel om alle asielzoekers snel in een reguliere opvanglocatie te kunnen onderbrengen. Het systeem kwam door 'de vluchtelingencrisis' zo onder druk te staan, dat op grote schaal noodopvang- en crisisnoodopvanglocaties moesten worden ingericht. Met name de crisisnoodopvanglocaties waren slechts voor korte tijd beschikbaar, werden tijdelijk onttrokken aan hun eigenlijke gebruiksdoel, waren niet bestemd voor verblijfsdoeleinden en hadden dus minimale voorzieningen. Eén van de gevolgen hiervan was dat asielzoekers in korte tijd vaker moesten verhuizen. Omdat er niet alleen een tekort aan opvangplaatsen maar ook te weinig personeel bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) was, en er bovendien niet tijdig voldoende geschikte huizen in gemeenten beschikbaar waren voor asielzoekers die een verblijfsvergunning kregen, stokte de 'doorstroom' en slibde het opvangsysteem dicht.

Gevolgen voor het maatschappelijk draagvlak
Het versneld en onder grote druk realiseren van extra (crisis)noodopvanglocaties en asielzoekerscentra (AZC's) heeft tot veel positieve maatschappelijke initiatieven geleid. Het leidde echter ook tot spanningen in gemeenten die ten koste gingen van het lokale draagvlak. In de media overheersten vooral incidenten rondom de opvang van asielzoekers, zoals die bijvoorbeeld plaatsvonden in Oranje, Steenbergen, Enschede, Woerden, Heesch en Geldermalsen, waar inwoners van de gemeente en mensen van buitenaf zich zowel verbaal als fysiek tegen de komst van asielzoekers verzetten. Het verzet zag onder meer op het aantal asielzoekers dat opgevangen werd, de snelheid waarmee de opvang moest worden gerealiseerd (men had het gevoel te worden 'overvallen'), de communicatie over de procedure(s), de mate waarin de bewoners bij de besluitvorming werden betrokken (inspraak) en de veiligheidsbeleving en veronderstelde negatieve effecten op de leefbaarheid van het dorp of de wijk. De grote druk op het opvangsysteem en het hoge tempo waarin beslissingen moesten worden genomen en veranderingen werden doorgevoerd, hebben, kortom, gevolgen gehad voor het lokale draagvlak voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders.

Nieuwe bestuurlijke samenwerkingsstructuur
Om de snelle, forse toename van het aantal asielzoekers gezamenlijk 'het hoofd te bieden' sloten het Rijk en de gemeenten het 'Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom'

2 Zie bijlage 10, figuren 10.1-10.5.

(27 november 2015) en het 'Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom' (28 april 2016). Het Bestuursakkoord bevatte met name afspraken om de opvangcapaciteit uit te breiden, zowel de reguliere als de noodopvangcapaciteit. Het Uitwerkingsakkoord zag vooral op de gevolgen van de toename van het aantal vergunninghouders in gemeenten. Een onderdeel van het Bestuursakkoord was de introductie van een nieuwe bestuurlijke samenwerkingsstructuur, die bestaat uit een landelijke regietafel en twaalf regionale regietafels 'verhoogde asielinstroom'. De regionale regietafels werden op provincieniveau belegd. De commissarissen van de Koning (CdK's) werden in hun functie van Rijksheer gevraagd een rol te spelen in de organisatie van deze tafels.[3] Naast het systeem van de regietafels werd een ondersteuningsstructuur in het leven geroepen, bestaande uit het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) en het Platform Opnieuw Thuis.[4]

Verzoek om advies over toekomstbestendig opvangsysteem en evaluatie nieuwe bestuurlijke samenwerkingsstructuur

Tegen deze achtergrond heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd hem te adviseren over de eisen waaraan een toekomstbestendig systeem voor de opvang van asielzoekers (hierna: opvangsysteem) moet voldoen.[5] Later heeft hij de commissie ook gevraagd het functioneren van de nieuwe bestuurlijke samenwerkingsstructuur te evalueren.[6] Deel I van dit rapport bestaat uit het gevraagde advies, deel II betreft de evaluatie van de nieuwe bestuurlijke samenwerking. Omdat het verzoek om evaluatie raakt aan de eerder ontvangen adviesvraag, is besloten om het advies en de evaluatie samen uit te brengen. De commissie heeft bevindingen die uit de evaluatie zijn gekomen in het advies verwerkt, en heeft inzichten uit het onderzoek dat voor het advies is verricht, in de evaluatie opgenomen. Het advies heeft een bredere scope dan de evaluatie. De evaluatie ziet enkel op de bestuurlijke samenwerking, in het advies wordt ook ingegaan op beleidsdoelstellingen, de relatie tussen de opvang en de asielprocedure, de flexibiliteit van het opvangsysteem, de samenwerking in de vreemdelingenketen, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen, de spreiding van de opvang over het land en het behoud van maatschappelijk draagvlak.

Het advies gaat over opvang in brede zin. Daarmee wordt bedoeld dat de 'instroom' en 'doorstroom' in de opvang, maar ook de 'uitstroom' richting huisvesting en integratie in een gemeente, dan wel terugkeer, in samenhang worden beschouwd. Zij vormen immers verschillende stadia van één (keten)proces.

3 De rol van Rijksheer is vastgelegd in artikel 126 van de Grondwet, in de artikelen 39-44 van de Wet veiligheidsregio's en in de 'Ambtsinstructie commissaris van de Koning' (*Stb*. 1994, 445, laatstelijk gewijzigd op 12 november 2015, *Stb*. 2015, 427, in werking getreden op 1 februari 2016). Op grond van artikel 1 van de ambtsinstructie bevordert de CdK de door hem noodzakelijk geachte samenwerking tussen in zijn provincie werkzame rijksambtenaren en personen deel uitmakend van de krijgsmacht, en tussen deze functionarissen en het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen. De CdK heeft zijn taken in het kader van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 toebedeeld gekregen op basis van dit artikel.

4 Het OTAV is een samenwerkingsverband tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en diverse ministeries. Het OTAV heeft een helpdeskfunctie en biedt op verzoek van gemeenten ondersteuning bij hun beleid voor asielzoekers en vergunninghouders. Zie https://vng.nl/files/vng/20170130-otav-factsheet.pdf.
Het Platform Opnieuw Thuis is een samenwerkingsverband van het Rijk, VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de vereniging van woningcorporaties Aedes. Het Platform is al vóór het sluiten van het Bestuursakkoord gestart (in november/december 2014), toen gemeenten al steeds meer moeite kregen om de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders te halen. Het Platform heeft als gevolg van het Bestuursakkoord de (extra) taak gekregen om gemeenten met de grootste achterstanden proactief te ondersteunen. Ook is het Platform ingezet voor het wegnemen van procesmatige belemmeringen voor de huisvesting van vergunninghouders, bijvoorbeeld door de inrichting van Basisregistratie personen (BRP)-straten en een structureel toeslagenservicepunt. Zie https://www.opnieuwthuis.nl/.

5 Zie bijlage 1.

6 Zie bijlage 2.

1.2 Onderzoeksmethode

Onderzoeksmethode advies
Voor het schrijven van dit advies is literatuur- en overig bronnenonderzoek verricht. Daarnaast zijn semigestructureerde diepte-interviews gehouden met beleidsambtenaren, medewerkers van uitvoeringsinstanties, maatschappelijke organisaties en gemeenten, lokale en regionale bestuurders en enkele asielzoekers. In totaal zijn 63 respondenten geïnterviewd. De diepte-interviews met de direct betrokken experts en ervaringsdeskundigen vormen de voornaamste bron voor de conclusies en aanbevelingen van dit advies. De uitkomsten van het onderzoek zijn in een discussienota neergelegd, die is besproken in een focusgroepbijeenkomst met vertegenwoordigers van twaalf sleutelorganisaties. Hun reacties zijn meegenomen bij het schrijven van dit advies.

Om de adviesvraag te kunnen beantwoorden heeft de commissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:
1) Hoe is de huidige opvang georganiseerd?
2) Waarom is de huidige opvang zo georganiseerd?
3) In hoeverre doen zich knelpunten voor bij de opvang van asielzoekers en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders?
4) Wat zijn de oorzaken van die eventuele knelpunten?
5) In hoeverre zijn hier oplossingen voor te bedenken?

Op basis van een terugblik op de manier waarop Nederland de verhoogde aantallen asielzoekers en vergunninghouders in de periode 2014-2016 'het hoofd heeft geboden', schetst de ACVZ in dit advies de contouren van een effectiever en efficiënter, duurzamer opvangsysteem in brede zin.

Onderzoeksvragen 1 en 2 worden beantwoord in hoofdstuk 2 en de bijlagen 7, 8, 9 en 11, de onderzoeksvragen 3 en 4 in hoofdstuk 3 en de laatste onderzoeksvraag staat centraal in hoofdstuk 4.

Onderzoeksmethode evaluatie
Voor de evaluatie is een internetenquête uitgezet onder 670 respondenten die betrokken zijn bij of te maken hebben gehad met de nieuwe bestuurlijke samenwerkingsstructuur. Het proces van de totstandkoming en de uitwerking van het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord is geëvalueerd in een focusgroep met de direct betrokkenen en in enkele persoonlijke interviews. De evaluatie is begeleid door een klankbordgroep die bestond uit ambtelijke vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), VenJ, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de CdK's.

De evaluatievraag luidt:
In hoeverre heeft de samenwerkingsstructuur rond de verhoogde aantallen asielzoekers volgens de betrokkenen bijgedragen aan het vinden van oplossingen voor de gevolgen ervan?

Voor een meer uitgebreide verantwoording van beide onderzoeken wordt verwezen naar bijlagen 3 en 4.

1.3 Conflicterende beleidsdoelstellingen

Uit het onderzoek blijkt dat er bij de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders sprake is van conflicterende beleidsdoelstellingen. Het klassieke uitgangspunt van de *opvang van asielzoekers* is dat zij beschikbaar moeten zijn voor het doorlopen van de asielprocedure en dat zij zich tijdens hun verblijf in de opvang moeten kunnen handhaven, zonder te integreren in de Nederlandse samenleving. Het voornaamste doel van de *huisvesting en integratie van vergunninghouders* is om hen zo snel mogelijk een plek in de Nederlandse samenleving te bieden door toeleiding naar werk of onderwijs. De centrale doelstelling van het *terugkeerbeleid* is het bevorderen van het vertrek van uitgeprocedeerde vreemdelingen uit Nederland.
Het klassieke uitgangspunt van de opvang van asielzoekers botst met de doelstellingen van de overige beleidsterreinen. Een (langdurig) verblijf in de opvang met beperkte mogelijkheden tot zelfontplooiing en ontwikkeling draagt niet bij aan een snelle integratie na vergunningverlening en het komt volgens de ACVZ ook de bereidheid tot medewerking aan het vertrektraject niet ten goede in het geval de asielaanvraag definitief is afgewezen.

1.4 Operationele knelpunten en structurele risico's

Het Nederlandse systeem voor de opvang van asielzoekers functioneert redelijk goed bij een gemiddeld aantal of gestaag toenemende aantallen asielzoekers, maar loopt vast bij plotseling sterk verhoogde aantallen. Het is vooral te danken aan de grote inzet van veel en diverse partijen dat niemand in de periode 2014-2016 op straat heeft moeten slapen. Er hebben zich weliswaar incidenten, maar geen calamiteiten voorgedaan.

Ook operationele knelpunten hebben (deels) structurele oorzaken
Bij de aanpak van de verhoogde aantallen asielzoekers hebben zich echter ook operationele knelpunten voorgedaan én zijn meer structurele zwaktes in het systeem blootgelegd. Operationele knelpunten deden zich met name voor bij de 'doorstroom' in en de 'uitstroom' uit de opvang. Die operationele knelpunten hebben echter ook structurele oorzaken. Voorbeelden daarvan zijn het bestaan van een groot aantal verschillende opvangmodaliteiten, de wijze waarop de opvang wordt bekostigd en het niet tijdig beschikbaar zijn van (geschikte) sociale huurwoningen voor vergunninghouders.

Structurele risico's voor een duurzamer opvangsysteem
Structurele zwaktes of risico's voor een duurzamer opvangsysteem houden verband met:
- het primaat van politieke en financiële korte termijnoverwegingen;
- de wijze waarop in de politiek en (social) media over de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders wordt gecommuniceerd;
- de (ervaren) verschillen en wrijving tussen de taken en belangen van de betrokken ketenorganisaties;
- de klassieke inrichting van het Nederlandse bestuursmodel;
- de ineffectiviteit van het huidige inburgeringsbeleid; en
- de inflexibiliteit van het bestaande opvangsysteem.

Veel van de knelpunten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn ontstaan of zichtbaar geworden door de hoge druk op het opvangsysteem als gevolg van de forse toename van het aantal asielzoekers in Nederland in de jaren 2014 en met name 2015. Nederland heeft in het verleden bij grote pieken in de aantallen asielzoekers vergelijkbare problemen gehad. Die constatering leidt tot de conclusie dat het opvangsysteem, en fei-

telijk alle daarmee samenhangende beleidsterreinen, niet zijn ingericht om op proactieve wijze snelle en significante toe- en afnames van het aantal asielzoekers op soepele wijze te verwerken, snel tot afdoening van aanvragen te komen en asielzoekers op een effectieve en efficiënte wijze voor te bereiden op hun toekomst (integratie in Nederland, dan wel terugkeer naar het land van herkomst of eerder verblijf).
De structurele aard van de knelpunten en belemmeringen die in het advies meer gedetailleerd worden geschetst maakt duidelijk dat het opvangvraagstuk en de huisvesting en integratie van vergunninghouders fundamenteel anders moet worden benaderd. Gebeurt dat niet, dan blijven er grote afbreukrisico's bestaan voor met name het sociale en bestuurlijke draagvlak.

1.5 De contouren van een duurzamer opvangsysteem

'The bigger picture'
Allereerst is het van belang de opvang van asielzoekers te blijven plaatsen in het bredere kader van internationale en (inter-) Europese migratiebewegingen. Nederland is niet het enige land dat eens in de zoveel tijd te maken krijgt met verhoogde aantallen asielzoekers. Dat vraagt dus om meer dan een 'nationaal actieplan'. Nederland moet zich in Europees en internationaal verband blijven richten op conflictpreventie wereldwijd, opvang in de regio, adequate bewaking van de buitengrenzen van de EU en op voldoende mogelijkheden biedende legale migratiekanalen voor derdelanders.

Voorbereiding op nationaal niveau
Echter, ook als Europese lidstaten en de internationale gemeenschap op deze vlakken overtuigende, collectieve inspanningen verrichten, zullen zich in de toekomst omvangrijke migratiebewegingen blijven voordoen. Nederland moet zich daar ten behoeve van de beheersbaarheid op nationaal niveau op voorbereiden. 'Beheersbaar' betekent niet alleen het onder controle of in toom houden van de opvang in kwantitatieve zin, maar ook het bevatbaar houden ervan, wat inhoudt dat het beleid en de manier waarop het wordt uitgevoerd te begrijpen is en geaccepteerd wordt. Beide aspecten zijn van groot belang voor het behoud van sociaal, bestuurlijk en politiek draagvlak.

Erkennen, leren en identificeren van het gedeelde belang
Nadenken over een toekomstbestendig opvangsysteem dat minder voeding geeft aan bestuurlijke fricties en maatschappelijke onrust, begint met de politieke erkenning op nationaal niveau van de structureel fluctuerende aard en omvang van 'de asielinstroom', alsmede van de maatschappelijke opdracht die daaruit voortvloeit.
Die erkenning heeft alleen betekenis als wordt geleerd van het verleden. Een goede voorbereiding op toekomstige fluctuaties in het aantal asielzoekers vergt een kritische reflectie op de omgang met voorgaande schommelingen. Alleen op basis van een zo volledig mogelijk beeld van de financiële en maatschappelijke kosten over een langere termijn is het mogelijk om gefundeerde uitspraken te doen over de vraag hoe financieel verstandig en maatschappelijk verantwoord beleid kan worden ontwikkeld.
Een duurzame visie is gestoeld op gedeelde belangen. Een beperking van de duur van de opvang en een intensieve, op de toekomst (terugkeer of integratie) gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in en tijdens de opvang, zijn zowel voor de asielzoeker, als voor alle bij de opvang en huisvesting betrokken partijen en voor de samenleving als geheel van groot belang. Dat gedeelde maatschappelijke en individuele belang moet de basis vormen voor een duurzame visie op het opvangsysteem in brede zin.

Actieve informatievoorziening en eenduidige communicatie
De opvang van asielzoekers, de huisvesting en integratie van vergunninghouders en de uitvoering van het terugkeerbeleid krijgen vorm in een complex netwerk van veel

en diverse soorten partijen. Niet alleen de hoofdtaken van de betrokken organisaties en de daaruit voortvloeiende logistieke en operationele vraagstukken moeten worden gecoördineerd. Ook een actieve voorlichting en eenduidige communicatie over de status van plannen en daaruit voortvloeiende besluitvorming is van groot belang voor behoud van sociaal en bestuurlijk draagvlak.

Bestendiging en uitbouw van interdepartementale en bestuurlijke samenwerking
De organisatie van de opvang van asielzoekers, de huisvesting en integratie van vergunninghouders en de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers is een samenwerkingsproject van organisaties in de vreemdelingenketen, organisaties van de Rijksoverheid in andere ketens, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties.
Het ministerie van Veiligheid en Justitie moet alle betrokken departementen en hun uitvoeringsorganisaties blijvend informeren over relevante ontwikkelingen in de vreemdelingenketen. Alleen dan is een gezamenlijke, snelle reactie van alle partijen bij een volgende plotselinge en forse toename van het aantal asielzoekers mogelijk. Ook de afstemming over het verloop van het aantal asielzoekers en de gevolgen daarvan voor alle relevante deelgebieden in het sociale domein moet structureel worden geborgd.
Daarnaast is een bestendiging en uitbouw van de samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten noodzakelijk om de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders duurzaam te organiseren.

Flexibilisering van opvang- en behandelcapaciteit, logistieke organisatie in de keten en bekostigingssystematiek
Een flexibel opvangsysteem moet, tot op zekere hoogte, kunnen meeademen met fluctuaties in het aantal asielzoekers. Er moet dus altijd een zekere buffercapaciteit zijn die snel aangewend kan worden als het aantal asielzoekers plotseling fors toeneemt en die bij een afname van het aantal asielzoekers weer voor andere doeleinden kan worden gebruikt. Dat kan op verschillende manieren worden georganiseerd.
Ook personeel moet snel(er) en flexibel(er) kunnen worden ingezet. Dat vraagt allereerst om creativiteit in de vreemdelingenketen. Daarnaast zou hiervoor moeten worden gekeken naar mogelijkheden buiten de keten.
Voor het op peil houden van de 'doorstroom' in de opvang is het van groot belang dat het aantal opvangmodaliteiten wordt beperkt. Er zijn verschillende mogelijkheden om dat te realiseren. Hoe minder modaliteiten, des te minder asielzoekers hoeven te verhuizen.

De wijze waarop het COA wordt gefinancierd moet zo worden aangepast dat de mogelijkheid ontstaat om alle bedden voor alle categorieën asielzoekers (los van de vraag in welke fase van de procedure men zit) in te zetten. Ook in dat geval blijft het mogelijk asielzoekers desgewenst geclusterd op te vangen.

Op peil houden van de 'uitstroom' uit de opvang door structureel te investeren in flexibele huisvestingsmogelijkheden
Om bij een volgende toename van het aantal vergunninghouders snel(ler) in gemengde huisvestingsvormen (voor vergunninghouders en andere personen die met spoed een woning zoeken) te kunnen voorzien, zijn structurele inspanningen vereist.

Extra inzetten op integratie van vergunninghouders
In een toekomstbestendig opvangsysteem wordt alles in het werk gesteld om langdurige uitkeringsafhankelijkheid van vergunninghouders zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom is een intensieve, op de toekomst gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in en tijdens de opvang van belang. Als het gaat om inburgeringsactiviteiten voor vergunninghouders zou, mede gelet op het draagvlak, zo veel mogelijk aansluiting

moeten worden gezocht bij activiteiten die ook andere personen met diezelfde behoeften ten goede komen.

Het uitwerken van de contouren die in dit advies worden geschetst, leidt tot een flexibeler opvangsysteem waarin de ketenorganisaties en de verschillende bestuurslagen intensief blijven samenwerken om de 'doorstroom' in en de 'uitstroom' uit de asielopvang onder alle omstandigheden op peil te houden, maar ook tot een systeem dat op meer sociaal, bestuurlijk en politiek draagvlak kan rekenen doordat iedereen vaart op hetzelfde kompas.

Hoofdstuk 2

Doelstellingen van de opvang van asielzoekers, de huisvesting en inburgering van vergunninghouders en het terugkeerbeleid

Inzicht in de doelstellingen van de opvang van asielzoekers, de huisvesting en inburgering van vergunninghouders en het terugkeerbeleid is noodzakelijk om te kunnen beoordelen in hoeverre sprake is van effectief en efficiënt beleid en dus om uitspraken te kunnen doen over mogelijke en/of noodzakelijke verbeteringen binnen deze beleidsterreinen.

Voor een beschrijving van de Europese en nationale juridische normen die gelden voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders, alsmede van de organisatie van de verschillende processen in de praktijk en de rolverdeling tussen de partijen die er (mede) verantwoordelijk voor zijn, wordt verwezen naar bijlagen 8 en 9.

2.1 De doelstellingen van de opvang van asielzoekers

Klassieke uitgangspunt: 'sober, maar humaan'
De opvang van asielzoekers is een onderdeel van het bredere asielbeleid. Vanaf de oprichting van het COA in 1994 is het uitgangspunt geweest dat de opvang faciliterend is aan de asielprocedure en dat de opvang een 'sober, maar humaan' karakter moet hebben.[7] Faciliterend aan de asielprocedure betekent dat asielzoekers beschikbaar moeten zijn voor die procedure en, bij afwijzing van de asielaanvraag, voor het terugkeertraject. Deze doelstelling wordt onder meer bereikt door het type opvang dat wordt geboden (de 'opvangmodaliteit') afhankelijk te stellen van de fase van de procedure die de asielzoeker doorloopt.

Met 'sober, maar humaan' wordt bedoeld dat een minimaal, maar aanvaardbaar en humaan voorzieningenniveau wordt geboden.[8] De terughoudendheid ten aanzien van de kwaliteit en de omvang van de geboden voorzieningen is ingegeven door de onzekerheid over de uitkomst van de asielprocedure. Activiteiten in de opvang moeten erop gericht zijn de asielzoeker in staat te stellen zich te handhaven gedurende de periode waarin nog niet op zijn asielaanvraag is beslist. Zolang er geen zekerheid is over die beslissing, moet integratie in de Nederlandse samenleving zo veel mogelijk worden voorkomen, zo is van oudsher de gedachte geweest.[9] De beperking van beschikbare faciliteiten in de opvang is daarnaast ingegeven door de opvatting dat het bieden van een hoog voorzieningenniveau op zichzelf een argument zou kunnen zijn om in Nederland een asielaanvraag in te dienen en dus 'aanzuigende werking' zou kunnen hebben.[10] Mede daarom worden geen voorzieningen geboden die vreemdelingen in een betere positie zouden brengen dan die waarin andere mensen verkeren die van collectieve voorzieningen afhankelijk zijn. Voor

7 Voor een korte schets van het ontstaan en de ontwikkeling van de opvang van asielzoekers in Nederland zie bijlage 7.
8 Memorie van Toelichting Wet COA, p. 4, 11, 14. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 540, nr. 3.
9 Zie onder meer *Kamerstukken II* 1985/86, 18 940, nr. 24, p. 3 en *Kamerstukken II* 1988/89, 19 637, nr. 59. Zie ook bijlage 7.
10 Zie onder meer *Kamerstukken II* 1985/86, 18 940, nr. 24, pp. 2, 3, *Kamerstukken II* 1986/87, 19 637, nr. 7, p. 4.

wat betreft de te bieden gezondheidszorg en het aan leerplichtige kinderen aangeboden onderwijs gelden voor asielzoekers en andere mensen die daar gebruik van maken in beginsel dezelfde kwaliteitseisen.[11]

Laatste jaren meer inzet op activering van asielzoekers en vroegtijdige integratie van vergunninghouders
Tegen de achtergrond van de verhoogde aantallen asielzoekers en de omstandigheid dat velen van hen (met name Eritreeërs en Syriërs) een asielvergunning kregen, is de inzet op activering van asielzoekers de laatste jaren geïntensiveerd. Het klassieke uitgangspunt van een sobere, maar humane opvang is niet verlaten, maar binnen dit kader zijn en worden initiatieven genomen die moeten bijdragen aan een vroegtijdige integratie van asielzoekers die (waarschijnlijk) mogen blijven. De meeste initiatieven die samenhangen met het bevorderen van 'ontwikkelkansen' zien op vergunninghouders.[12]

Overige doelstellingen: veiligheid, leefbaarheid, beheersbaarheid en behoud van draagvlak
Naast het beschikbaar houden van asielzoekers voor het doorlopen van de asielprocedure onder een sober, maar humaan voorzieningenniveau, zijn uit de missie van het COA nog andere doelstellingen van de opvang af te leiden: 'het (…) huisvesten en begeleiden van mensen in een kwetsbare positie in een veilige en leefbare omgeving, zodat het opvangen van vreemdelingen voor politiek en samenleving beheersbaar blijft en kan worden verantwoord.'[13] Veiligheid (fysiek en sociaal), leefbaarheid, beheersbaarheid (door middel van regularisering) en behoud van politiek en maatschappelijk draagvlak vormen dus ook belangrijke doelstellingen van de opvang van asielzoekers.[14]

Voortdurende weging van verschillende doelstellingen
De opvang van asielzoekers in Nederland dient dus meerdere doelen. Die doelen zijn mede ingegeven door de diverse taken en dus ook belangen van de verschillende partijen die er bij betrokken zijn. Die belangen kunnen overeenkomen, schuren en zelfs tegenstrijdig zijn aan elkaar.
Het is in het belang van de asielzoeker dat hij wordt opgevangen in een veilige, leefbare, stabiele omgeving waar zijn eigenwaarde behouden blijft en hij begeleiding en ondersteuning krijgt die is gericht op zijn toekomst. De onwenselijke situatie van (langdurig) illegaal verblijf uitgezonderd, kan die toekomst bestaan uit terugkeer naar zijn land van herkomst of eerder verblijf, of huisvesting en integratie in een Nederlandse gemeente. Omdat de opvang een sober karakter heeft en de asielzoeker gedurende zijn verblijf in de opvang niet (volwaardig) kan deelnemen aan de samenleving is het in zijn belang dat de opvang zo kort mogelijk duurt. Om hospitaliseringsverschijnselen te vermijden moet de gemiddelde verblijfsduur in de opvang worden beperkt.[15]
Ook voor het COA is de veiligheid, leefbaarheid en stabiliteit van de opvang van groot belang. Voor het COA zijn dit voorwaarden om de opvang goed te kunnen organiseren, deze 'beheersbaar' of onder controle te houden.
Voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) daarentegen is het primaire doel van de opvang dat de beschikbaarheid van de asielzoeker voor het doorlopen van de asielprocedure, respectievelijk het terugkeertraject, is verzekerd. Dat doel komt overeen met het klassieke uitgangspunt van de opvang, zoals hiervoor verwoord.

11 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva) 2005, *Stcrt.* 2005, nr. 24, p. 17.
12 Zie paragraaf 3.6 voor een beknopt overzicht van maatregelen in het kader van een (meer) vroegtijdige inzet op integratie en participatie.
13 Https://www.coa.nl/nl/over-coa.
14 Het beheersbaar houden van de opvang is een belangrijke reden geweest voor de introductie van de eerste centrale opvangregeling voor alle asielzoekers in 1986. Zie bijlage 7.
15 Zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 637, nrs. 1-2, p. 30.

Zowel het COA, als de IND en de DT&V hebben er belang bij dat de 'doorstroom' in en de 'uitstroom' uit de opvang op peil blijft. Als deze stagneren, raakt het systeem immers verstopt en kunnen zij de processen waar zij verantwoordelijk voor zijn niet langer goed uitvoeren. Beperking van de duur van de opvang is dus niet alleen van grote betekenis voor de asielzoeker, maar is ook van belang voor genoemde ketenorganisaties.
Datzelfde geldt voor het gericht begeleiden en ondersteunen van asielzoekers in de opvang. Dat is niet alleen belangrijk voor de asielzoeker omdat het zijn gevoel van eigenwaarde levend kan houden, zijn stress kan verminderen en daarmee zijn gezondheid positief kan beïnvloeden.[16] Die investering is ook van belang voor de ketenorganisaties omdat veerkrachtige mensen die gestimuleerd zijn om actief te blijven of worden ook bewuster kunnen nadenken over het verdere verloop van hun toekomst. Dit kan de effectiviteit van het beleid ten goede komen, of het nu gaat om inburgering na toelating, of vertrek na afwijzing.[17] Het bieden van op de toekomst gerichte begeleiding en ondersteuning kan ook de zelfstandigheid van asielzoekers in de opvang bevorderen, wat een van de doelstellingen van de Opvangrichtlijn is.[18]
Gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in de opvang is overigens niet enkel van belang voor de vreemdelingenketen, maar ook voor de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de stappen die asielzoekers moeten doorlopen nadat hun asielaanvraag is ingewilligd en zij deel gaan uitmaken van de Nederlandse samenleving: het zoeken en vinden van passende scholing en onderwijs, werk etc. Het vroegtijdig starten van de voorbereiding op huisvesting en integratie of terugkeer is ten slotte ook relevant voor gemeenten. Het kan de kans op deelname aan de samenleving na vergunningverlening vergroten en het risico op (langdurig) illegaal verblijf (al dan niet binnen het kader van een gemeentelijke bed-bad-brood-voorziening) na afwijzing van de asielaanvraag verkleinen.

De opvang van asielzoekers moet ook nog doelmatig worden geëxploiteerd (kostenbeheersing)[19] en, met het oog op behoud van maatschappelijk draagvlak, over het land worden verspreid.[20]

Het beheersbaar houden van de opvang en de daaruit voortvloeiende financiële kosten, het bieden van een sober, maar humaan voorzieningenniveau, beperking van de opvangduur en het spreiden van de opvang over het land, zijn uitgangspunten die altijd hebben gegolden vanaf het moment dat het Rijk de opvang van asielzoekers ging organiseren.[21]

Bij de opvang van asielzoekers moeten alle doelstellingen, taken en daaruit voortvloeiende belangen voortdurend zorgvuldig worden gewogen.

2.2 De doelstellingen van huisvesting van vergunninghouders

Snelle deelname aan de samenleving
Vergunninghouders vormen een kwetsbare categorie omdat zij doorgaans niet in staat zijn om snel zelfstandig op de huizenmarkt woonruimte te vinden. Snelle huisvesting

16 ACVZ, *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, Den Haag, maart 2013. Zie www.acvz.org. Zie ook Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *'Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel'. Evaluatie van de pilot Activeren bewoners van gezinslocaties*, Den Haag, 2015.
17 ACVZ, *Verloren tijd*, pp. 9, 10.
18 *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)*, PbEU L180/96. Voor een uitgebreide beschrijving van het juridisch kader voor de opvang van asielzoekers zie bijlage 9.
19 Zie onder meer *Kamerstukken II* 1985/86, 19 637, nrs. 1-2, p. 30.
20 Zie onder meer *Kamerstukken II* 1985/86, 18 940, nr. 16, p. 12.
21 Zie bijlage 7.

is noodzakelijk om actief te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. In de woorden van het kabinet: 'Kern van het asielbeleid is om vergunninghouders zo snel mogelijk uit de COA-opvang te geleiden naar een plek in de Nederlandse samenleving, en zo snel mogelijk toegang tot integratie en werk te bieden.'[22]
Vanuit hun woning gaan vergunninghouders op zoek naar (vrijwilligers)werk, scholing, vrijetijdsbesteding, contacten met buren en wijkbewoners, kortom: geven zij invulling aan hun nieuwe bestaan in Nederland. Snelle huisvesting van vergunninghouders is bovendien van belang om voldoende opvangplekken beschikbaar te houden voor nieuwe asielzoekers. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het streven naar snelle huisvesting van vergunninghouders op gespannen voet kan staan met de lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen voor Nederlandse woningzoekenden.

2.3 De doelstellingen van het inburgeringsbeleid

Bevorderen van zelfredzaamheid
Het inburgeringsbeleid voor vergunninghouders vloeit voort uit de burgerschapseisen die aan alle inwoners van Nederland worden gesteld, namelijk dat men zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden. Nederland is een participatiesamenleving en inburgering wordt, als eerste stap van het integratieproces, als noodzakelijke voorwaarde gezien om zelfstandig en actief deel te (kunnen) nemen aan het economische, sociale, culturele en/of politieke leven in Nederland.[23] De inburgering bestaat uit het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een basaal inzicht in de Nederlandse maatschappelijke normen en waarden, staatkundige verhoudingen en arbeidsmarkt, kortom: uit kennismaking met de Nederlandse samenleving. Het belangrijkste doel van de inburgering is toeleiding naar werk of onderwijs.[24]

Omdat zelfredzaamheid centraal is komen te staan in het concept van burgerschap is de verantwoordelijkheid voor de inburgering sinds de invoering van het inburgeringsbeleid in toenemende mate bij de inburgeraar neergelegd. Onder de in 1998 ingevoerde Wet inburgering nieuwkomers (Win) was nog sprake van een wederzijdse inspanningsverplichting, waarbij tegenover de verplichting van de nieuwkomer om zich voor zijn inburgering in te spannen een zorgplicht van de gemeente stond om hem daartoe in de gelegenheid te stellen. De gemeenten waren toen nog verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Die tweezijdigheid van de inburgeringsrelatie kwam te vervallen met de invoering van de Wet inburgering (Wi) in 2007, waarmee de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar voorop kwam te staan en de verplichting tot inspanning een resultaatverplichting werd. De gemeenten waren vanaf dat moment enkel nog verantwoordelijk voor de handhaving van de inburgeringsplicht. Met de wijziging van de Wi in 2013 werd de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige verder versterkt. Hij werd geheel verantwoordelijk voor zijn eigen inburgering, zowel voor de voorbereiding op het examen als de financiering ervan. De handhavingsplicht van de gemeente kwam te vervallen, net als de plicht van gemeenten om voor inburgeringsvoorzieningen en taalkennisvoorzieningen te zorgen.[25] Dit wordt met de introductie van het participatieverklaringstraject vanaf 1 juli 2017 weer gedeeltelijk teruggedraaid.[26]

22 *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 2053, p. 3.
23 Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 086, nr. 3, p. 1, 2.
24 Zie onder meer *Kamerstukken II* 1993/94, 23 684, nr. 1, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15.
25 Uitzondering hierop vormde de wettelijke plicht voor gemeenten om nog wel met een verplicht cursusaanbod te komen voor drie bijzondere groepen (bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen, oudkomers zonder uitkering en werk en geestelijk bedienaren), gelet op het grote maatschappelijke belang dat aan hun inburgering werd gehecht.
26 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 584, nr. 2.

2.4 De doelstellingen van het terugkeerbeleid

Bevorderen van (zelfstandig of gedwongen) vertrek
De centrale doelstelling van het terugkeerbeleid is het bevorderen van (bij voorkeur zelfstandig, maar desnoods gedwongen) vertrek van uitgeprocedeerde vreemdelingen uit Nederland. Die doelstelling draagt bij aan het streven om illegaal verblijf in Nederland zo veel mogelijk te voorkomen[27] en het aantal kansloze asielzoekers dat in Nederland een asielaanvraag indient te verminderen. Ook wordt verondersteld dat een effectief terugkeerbeleid het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid in algemene zin ten goede komt.[28]

2.5 Conclusie

Frictie tussen klassieke uitgangspunt opvang asielzoekers en doelstellingen huisvesting en integratie vergunninghouders
Als de uitgangspunten en doelstellingen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders in samenhang worden beschouwd, blijkt dat het klassieke uitgangspunt van de opvang niet overeenkomt en zelfs botst met de doelstellingen van de huisvesting en integratie van vergunninghouders. Asielzoekers en vergunninghouders zijn weliswaar twee verschillende categorieën, maar vergunninghouders zijn meestal wel eerst asielzoeker geweest.[29] In het klassieke uitgangspunt van de opvang, namelijk dat deze instrumenteel is aan de asielprocedure, is dit onderscheid nooit gemaakt, althans zijn aan het onderscheid tussen hen die wel en hen die géén verblijfsvergunning krijgen geen gevolgen verbonden voor wat betreft (de voorbereiding op) hun toekomst. De insteek is altijd geweest dat asielzoekers beschikbaar moeten zijn voor het doorlopen van de asielprocedure en dat zij zich tijdens hun verblijf in de opvang (enkel) moeten kunnen handhaven, zonder (alvast) te integreren in de Nederlandse samenleving. Als dat verblijf lang duurt, bijvoorbeeld door toenemende behandeltermijnen vanwege een forse toename van het aantal asielzoekers, staat het een snelle integratie na vergunningverlening in de weg (waarvoor immers ook het betrekken van reguliere woonruimte in een gemeente een belangrijk vereiste is). Evenmin komt dit volgens de ACVZ de bereidheid tot medewerking aan het vertrektraject niet ten goede als de asielaanvraag definitief is afgewezen.

27 Zie onder meer *Kamerstukken II* 2016/17, 19 637, nr. 2307.
28 Zie onder meer ACVZ, *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag 2005 en WODC, *Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000*, Den Haag, 2004.
29 Uitzondering hierop kunnen de gezinsleden van een vergunninghouder zijn die Nederland in het bezit van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf voor 'nareis' inreizen, aan wie in beginsel op grond van artikel 28, eerste lid sub d Vw 2000 ambtshalve een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verleend.

Hoofdstuk 3

Operationele knelpunten en structurele risico's

3.1 Inleiding

'Het is wéér gelukt. . .
Als men wil leren van een bepaalde situatie, moet er niet alleen aandacht zijn voor de dingen die niet goed zijn gegaan of die beter hadden gekund, maar moet ook worden stilgestaan bij de 'succesfactoren'. Er is in de omgang met de verhoogde aantallen asielzoekers in de periode 2014/2015 tot heden veel bereikt. De meeste respondenten kijken met een (redelijk) goed gevoel terug op de aanpak van wat zij doorgaans 'de vluchtelingencrisis' noemen. Het uitgangspunt was 'niemand slaapt op straat'. Dat uitgangspunt is overeind gebleven, ook toen zich op het hoogtepunt in oktober 2015 1.800 nieuwe asielzoekers per week meldden. Iedereen is opgevangen en kreeg daarmee een dak boven het hoofd en toegang tot essentiële voorzieningen. Hoewel het niveau van de beschikbare voorzieningen in de (crisis)noodopvang lager was dan het gebruikelijke niveau in AZC's, is deze niet door de bodem van de geldende rechtsnormen gezakt. Dat is mede te danken aan de grote inzet van vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en hulpverleningsinstanties, kerken, gemeenten, veiligheidsregio's, provincies, de Rijksoverheid en de onder haar verantwoordelijkheid werkende uitvoeringsinstanties zoals het COA, de IND en de DT&V. Veel betrokkenen hebben gedurende een langere tijd vol in de wind gestaan en hebben onder moeilijke omstandigheden indrukwekkende prestaties geleverd. Dat hebben ze niet alleen, maar samen gedaan en dat doen ze nog steeds. De commissie ziet als belangrijkste succes in de omgang met de verhoogde aantallen asielzoekers de geïntensiveerde samenwerking tussen de betrokken partijen, zowel tussen de uitvoeringsinstanties in de 'kleine vreemdelingenketen', als tussen hen en de organisaties in de 'grote vreemdelingenketen',[30] tussen de grote vreemdelingenketen en de overige (in)direct betrokken beleids- en uitvoeringsketens, maar ook tussen 'de Rijksoverheid' en de medeoverheden en tussen 'de overheid' en het maatschappelijk middenveld.

. . .maar het heeft gepiept en gekraakt'
De commissie constateert bij alle betrokkenen een grote wil om te leren van de omgang met de verhoogde aantallen asielzoekers. De betrokkenen willen niet alleen het goede behouden, maar staan ook open voor de vraag hoe de knelpunten die zich hierbij hebben voorgedaan, in de toekomst kunnen worden voorkomen. Laatstgenoemde wens komt voort uit het bij velen aanwezige besef dat 'het weliswaar wéér is gelukt, maar dat het heeft gepiept en gekraakt'. Dit ambivalente gevoel kan hoop geven, maar baart ook zorgen. Enerzijds spreekt er de intentie uit om niet nog een keer in een crisissfeer te komen, althans beter voorbereid te zijn als de aantallen asielzoekers in de toekomst nogmaals snel toenemen. Die collectief gevoelde noodzaak tot een betere voorbereiding biedt kansen

30 Het COA, de IND en de DT&V vormen samen de 'kleine vreemdelingenketen'. De grote vreemdelingenketen bestaat naast de organisaties uit de kleine keten uit het Topberaad Vreemdelingenketen, de Deelberaden (zie bijlage 13 voor een overzicht van de reguliere overlegstructuur asiel en de samenwerkingsstructuur verhoogde 'asielinstroom'), de Directies Migratie Beleid (DMB), Regie Vreemdelingenketen (DRV) en Communicatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Projectdirecteur Migratie, de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Zeehavenpolitie (ZHP), het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak. Bij bespreking van kwesties van nationale veiligheid wordt de grote vreemdelingenketen uitgebreid met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en het Openbaar Ministerie (OM).

om de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders meer toekomstbestendig te organiseren. Daar is het nu een geschikt moment voor, omdat de politieke discussie over 'de vluchtelingencrisis' door de afname van het aantal asielzoekers minder verhit is en de media er niet langer dagelijks over berichten. Anderzijds brengt het door velen ook als succes ervaren resultaat – iedereen is opgevangen, net als bij eerdere verhoogde aantallen asielzoekers, en het systeem is overeind gebleven – het gevaar met zich dat er uiteindelijk niets verandert. Dat is wél noodzakelijk gelet op de steeds hoger wordende politieke en maatschappelijke prijs die betaald moet worden voor het onvoldoende voorbereid zijn op plotseling verhoogde aantallen asielzoekers.

Operationele knelpunten en structurele risico's
De noodzaak voor aanpassingen blijkt uit het feit dat zich bij de omgang met de verhoogde aantallen asielzoekers in de periode 2014-2016 niet enkel operationele knelpunten hebben voorgedaan, maar ook meer structurele zwaktes of risico's in het systeem zijn blootgelegd. Eerstgenoemde problemen hingen voornamelijk samen met het feitelijk organiseren van onderdak, bedden, medische zorg, registratie- en identificatiemogelijkheden, onderwijs voor de kinderen, het inzetten van (extra) personeel en het op peil houden van de 'doorstroom' in en de 'uitstroom' uit de opvang. Laatstgenoemde problemen hadden vooral betrekking op de bestuurlijke samenwerking, zowel binnen de vreemdelingenketen, als tussen de centrale, provinciale en lokale overheden, het organiseren van draagvlak in de lokale samenleving voor (extra) te realiseren opvanglocaties, het ontbreken van 'doorzettingsmacht'[31] en een gebrekkige, onduidelijke communicatie over de benodigde aanpak en inzet.

Bij een nadere beschouwing blijken op het eerste gezicht operationele knelpunten (ook) structurele oorzaken te hebben. Het onderscheid tussen beide is dus enigszins fluïde en kan daarom niet consequent worden gemaakt.

3.2 Primaat van politieke en financiële korte termijnoverwegingen staat de vorming van een meer duurzame visie in de weg

Zoals hiervoor is opgemerkt, vormt de opvang van asielzoekers een onderdeel van het bredere asielbeleid. Dat beleid wordt gevormd in een nationale, Europese en internationale maatschappelijke, juridische en politieke context. Dat betekent dat beleidskeuzes uiteindelijk (mede) voortvloeien uit beperkt beïnvloedbare gebeurtenissen en ontwikkelingen elders in de wereld, dat ze moeten worden gemaakt binnen een Europeesrechtelijk en supranationaal rechtskader - het Gemeenschappelijk Europees Asiel Stelsel (GEAS) en het VN-Vluchtelingenverdrag - maar ook dat deze keuzes mede worden bepaald door de politieke signatuur van het dienstdoende kabinet.

Politieke ontkenning structureel fluctuerende aantallen asielzoekers
Een duurzame visie kan alleen vorm krijgen als wordt erkend dat het aantal asielzoekers dat naar Europa en Nederland komt, structureel fluctueert en er zich op enig moment een volgende snelle en forse toename van het aantal asielzoekers of 'instroompiek' voordoet. Door de politieke ontkenning van deze realiteit zijn de betrokken partijen onvoldoende voorbereid op het moment dat de aantallen asielzoekers daadwerkelijk snel toenemen. Nederland heeft zich, net als andere Europese lidstaten, laten overvallen door de snelle toename van het aantal asielzoekers in 2015 ondanks het feit dat die toename al in 2014 was ingezet, deze - gelet op de langer durende instabiliteit in voornamelijk het Midden-

31 Zie bijlage 5 (Begrippenlijst). Onder 'doorzettingsmacht' verstaat de ACVZ de bevoegdheid om besluiten te nemen en in te grijpen bij impasses of stagnaties in besluitvormings- of werkprocessen.

Oosten en de groeiende aantallen asielzoekers in Turkije, Griekenland en Italië - niet onvoorzienbaar was én Nederland eerder te maken heeft gehad met snelle toenames van het aantal asielzoekers. Uit het onderzoek is weliswaar gebleken dat er in 2014 ketenbrede scenariobesprekingen hebben plaatsgevonden, maar het is de commissie niet duidelijk geworden wat daar feitelijk mee is gedaan toen het aantal asielzoekers in de loop van 2014 begon toe te nemen en de toename aanhield.

Onvoldoende geleerd van eerdere verhoogde aantallen asielzoekers
Omdat er onvoldoende lering is getrokken uit voorgaande 'vluchtelingencrises' en de toename van het aantal asielzoekers nooit proactief op de politieke agenda is gezet, moest er, net als bij vorige toenames van het aantal asielzoekers, op een gegeven moment in allerijl in een crisissfeer worden gehandeld. Dat gold niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere Europese lidstaten en de Europese Commissie. De EU-lidstaten sloten een deal met Turkije om vluchtelingen terug te nemen, lidstaten op de westelijke Balkan sloten hun grenzen, andere lidstaten voerden weer grenscontroles in. In Nederland werd onder meer een interdepartementale en interbestuurlijke crisis(overleg)structuur opgetuigd om aan de toegenomen vraag naar opvangplekken voor asielzoekers en huizen voor vergunninghouders te kunnen voldoen. Die crisisbenadering vloeit volgens veel geïnterviewde respondenten primair voort uit het nauwe blikveld op de korte termijn. Die benadering gaat voorbij aan het gegeven dat er sowieso een volgende 'instroompiek' komt en dat de intensiteit van het politieke en maatschappelijke debat bij iedere volgende piek in het aantal asielzoekers heviger lijkt te worden.

Veel geïnterviewde respondenten bekritiseren de afwachtende houding van 'de overheid'. Zij kenmerken die houding, waarbij de gedachte overheerst dat een plotselinge toename van het aantal asielzoekers Nederland (en Europa) overkomt, als kortzichtig en gevaarlijk, omdat zij deze als één van de oorzaken van de ontstane maatschappelijke onrust en bestuurlijke frictie(s) beschouwen.

Zoals in de inleiding al is opgemerkt, is er op ambtelijk en bestuurlijk niveau toch een grote wil om te leren van de omgang met de verhoogde aantallen asielzoekers in de afgelopen jaren. Dat is ook de belangrijkste reden dat het Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen (KOCV)[32] een *Draaiboek Hoge Instroom Asielzoekers* heeft opgesteld, waarin afspraken voor de grote vreemdelingenketen zijn vastgelegd over de wijze van op- en afschalen van opvang- en behandelcapaciteit. In het draaiboek worden voor vier 'instroomscenario's'[33], knelpunten en te nemen beslissingen inzichtelijk gemaakt, inclusief de effecten van die beslissingen, de risico's die zich daarbij kunnen voordoen en de gevolgen van het eventueel uitblijven van noodzakelijke beslissingen. Het idee achter het draaiboek is dat door een tijdige en juiste coördinatie middelen beter op elkaar worden afgestemd, deze efficiënter worden ingezet en knelpunten sneller worden onderkend, zodat onnodig capaciteitsverlies in de keten zo veel mogelijk wordt voorkomen.[34]
Het draaiboek bevat ook een informatie- en communicatieplan. In het informatieplan is vastgelegd welke informatie bepalend is voor het besluit om op- of af te schalen. Het doel van het communicatieplan is dat medewerkers van alle ketenorganisaties op alle locaties duidelijke en overeenkomende instructies krijgen over de te nemen op- en afschaal besluiten en bijbehorende taken en dat externe partijen tijdig en gezamenlijk worden

32 Het KOCV valt onder de Directie Regie Vreemdelingenketen (DRV) van VenJ, maar wordt functioneel aangestuurd door het Deelberaad Asiel.
33 Scenario 'normaal' gaat uit van maximaal 1.500 eerste asielaanvragen per week, scenario 'hoog' van 1.500-2.500 eerste aanvragen per week, scenario 'zeer hoog' van 2.500-3.500 eerste aanvragen per week en scenario 'extreem hoog' van meer dan 3.500 eerste aanvragen per week.
34 KOCV, *Draaiboek Hoge Instroom Asielzoekers*, versie 4.2 (13 juni 2016), p. 9 (niet openbaar).

geïnformeerd over de te nemen op- en afschaalbesluiten en de impact daarvan op hun processen of omgeving. Het draaiboek wordt periodiek besproken in het Deelberaad Asiel. Indien nodig wordt het herijkt. Het draaiboek is niet openbaar. Het is bedoeld voor intern gebruik in de (grote) vreemdelingenketen.

Politieke vrees voor 'aanzuigende werking'
De respondenten delen niet enkel hun ervaring van het ontbreken van een duurzame visie. In veel van de interviews die de commissie voor dit advies heeft afgenomen, is naar voren gebracht dat de uitvoering van de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders wordt gecompliceerd door de politieke vrees voor 'aanzuigende werking' van een te goed functionerend opvangsysteem. Er is gedurende de gehele periode van de verhoogde aantallen asielzoekers een grote politieke druk geweest om de soberheid van de opvang te benadrukken. Dat politieke gegeven is cruciaal geweest voor de aanpak en is feitelijk als leidmotief gehanteerd voor het instrueren van de betrokken departementen, die op hun beurt de uitvoeringsinstanties moesten aansturen. De commissie stelt vast dat dit politieke gegeven van grote invloed is geweest op de uitvoering.

De politieke vrees voor 'aanzuigende werking' heeft ook tot een dubbele boodschap in de communicatie en afstemming over de aanpak geleid die veel geïnterviewde respondenten als 'lastig', 'belemmerend' of 'contraproductief' hebben ervaren.[35] Want terwijl de bestuurlijke opdracht was en moest zijn om met veel inzet snel extra opvangplaatsen te realiseren, benadrukte het kabinet vooral dat er alles aan werd gedaan om de 'instroom' in te dammen.[36] Die insteek heeft ook geleid tot het besluit van de ministerraad in november 2015 om niet de ambtelijke raming van VenJ van 93.000 te verwachten asielzoekers voor 2016 te volgen, maar om de begroting voor 2016 te baseren op het aantal asielzoekers van 2015 (58.000). Beide prognoses circuleerden echter op een gegeven moment in het ambtelijke, bestuurlijke en politieke circuit.[37] Iedereen nam deel aan het debat over de prognoses en het heeft lang geduurd voordat hierover duidelijkheid werd verschaft. Dat heeft de discussies over te ondernemen acties tussen de betrokken partijen volgens de respondenten bemoeilijkt.[38] Zij hebben spanning ervaren tussen de collectieve wil van de voor de uitvoering verantwoordelijke partijen om de verhoogde aantallen asielzoekers zo snel en goed als mogelijk door het ketenproces te geleiden en de vooral ontmoedigende boodschap van het kabinet. Hierdoor moest het beleid feitelijk worden uitgevoerd met gasgeven en remmen tegelijk en dat leidt tot horten en stoten.

De vrees voor mogelijke aanzuigende werking heeft niet alleen de communicatie en afstemming over de te volgen aanpak bemoeilijkt, maar heeft ook tot politieke besluiten geleid die de toch al onder spanning staande uitvoering extra hebben gecompliceerd. Een in de interviews veel aangehaald voorbeeld daarvan is het besluit om in het kader van het zogeheten sporenbeleid,[39] bedoeld om bepaalde asielaanvragen versneld af te handelen, wel de sporen 1 (Dublinzaken) en 2 (veilig land van herkomst of eerder legaal verblijf in een andere EU-lidstaat) te activeren, maar om politieke redenen (mogelijk aanzuigende werking) niet spoor 3 (evidente inwilligingen) aan te zetten, terwijl de IND capaciteit beschikbaar had om ook die aanvragen versneld af te doen.

35 Dit komt ook naar voren uit de enquête over de bestuurlijke samenwerking. Zie samenvatting evaluatie.
36 Zie bijvoorbeeld *Handelingen* II 2015/16, 98, p. 7 en *Handelingen II* 2015/16, 58.
37 Zie onder meer *Handelingen II* 2015/16, 58.
38 Achteraf bezien bleek de ambtelijke raming te hoog, maar dat was op dat moment niet te voorzien.
39 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 2086.

Het zijn ook politieke en financiële korte termijnoverwegingen die maken dat het COA vaak óf geforceerd aan het groeien is óf geforceerd moet krimpen. De eerste situatie vloeit voort uit het hiervoor genoemde gebrek aan voorbereiding, dat samenhangt met de politieke ontkenning van het structureel fluctuerende karakter van de aantallen asielzoekers. De tweede situatie wordt ingegeven door de wat ambigue gedachte dat asielzoekers het reserveren van opvangcapaciteit als een uitnodiging zouden kunnen opvatten om hun asielaanvraag in Nederland in te dienen ('we verwachten u, wees welkom'), maar ook dat langdurige leegstand verstrekkende financiële gevolgen heeft. Aanzuigende werking en langdurige leegstand kunnen zich echter niet tegelijkertijd voordoen.

Dat het ondanks de politieke ontkenning van de blijvend(e) (fluctuerende) asielmigratie en het primaat van politieke en financiële korte termijnoverwegingen uiteindelijk toch weer is gelukt om alle asielzoekers op te vangen en hun asielaanvragen in behandeling te nemen of de voorbereidingen daartoe te treffen, is te danken aan de inzet van alle genoemde betrokken partijen. Zij verdienen een groot compliment. Tegelijkertijd brengt de huidige organisatie van het opvangsysteem en de 'klassieke' inrichting van de bestuurlijke samenwerking hoge immateriële kosten in de zin van maatschappelijke onrust en bestuurlijke frictie met zich. Als financiële en politieke korte termijnoverwegingen doorslaggevend blijven voor het organiseren van de asielopvang, dan is feitelijk sprake van een keuze voor inflexibiliteit, en is het niet mogelijk een toekomstbestendig systeem te ontwikkelen.

3.3 In (social) media en politiek wordt een negatief discours in stand gehouden waarin weinig ruimte is voor positief nieuws

Als over de opvang van asielzoekers wordt gesproken, komt vaak direct het 'maatschappelijk draagvlak' ter sprake. Ook in nagenoeg alle interviews die voor dit advies zijn afgenomen is het maatschappelijk draagvlak onderwerp van gesprek geweest. Vaak wezen respondenten op de negatieve gevolgen van problemen bij de uitvoering van het beleid voor 'het draagvlak', zonder dat altijd duidelijk was wat er precies onder werd verstaan. In de literatuur is onderscheid gemaakt tussen politiek, bestuurlijk en sociaal draagvlak.[40] Als die driedeling wordt gevolgd, kan onder 'maatschappelijk draagvlak' worden verstaan de mate waarin de overheid, het overheidsbeleid en de uitvoering daarvan ten aanzien van de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders wordt geaccepteerd door de politiek, het bestuur en burgers.

Draagvlak beïnvloed door veel en diverse factoren
Draagvlak wordt beïnvloed door veel en zeer diverse factoren. Het gaat dan enerzijds om min of meer autonome, weinig grijpbare maatschappelijke trends en veranderingen zoals de verminderde invloed van maatschappelijke instituties, de individualisering en een meer kritische houding van burgers, een terugtredende overheid, de opkomst en toenemende invloed van sociale media en het effect hiervan op de communicatie over en tussen politici, bestuurders en burgers, een in algemene zin afnemend vertrouwen in 'de politiek' etc. Anderzijds gaat het daarbij ook om meer beïnvloedbare zaken als inhoud en doelstellingen van beleidsmaatregelen en de uitvoering daarvan in de praktijk, alsmede de uitleg daarvan en de communicatie daarover en de rol van individuen daarin. Ook in de interviews zijn deze invloeden en de relatie tussen de verschillende factoren besproken. Twee factoren voerden daarin de boventoon. Ten eerste de toegenomen invloed van de social media en de relatie tussen politiek en social media. Ten tweede de communica-

40 Zie onder meer J. Meloen e.a., *De opvang van asielzoekers. Een onderzoek naar het draagvlak voor de centrale opvang van asielzoekers in* Nederland*: casus OC-Leiden*, COA, 1998, pp. 11-21.

tie, met name tijdens de verhoogde aantallen asielzoekers, over de reden(en) om bepaalde besluiten te nemen en het verstrekken van informatie over de daarbij behorende planning en de gevolgen daarvan. Op eerstgenoemde factor wordt hieronder ingegaan. De communicatie komt in paragraaf 3.4 aan bod.

Toegenomen invloed (social) media: géén 'hoor en wederhoor'
Veel respondenten en alle respondentengroepen hebben in de interviews gewezen op de toegenomen invloed van de (social) media op het draagvlak voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders. De ACVZ constateert dat de media niet alleen een controlerende, maar ook steeds meer een sturende rol hebben. Zij zijn de 'waakhonden van de democratie', maar zij hebben ook grote invloed op de politieke besluitvorming. Journalisten hebben net als politici een voorkeur voor spannend nieuws en een groot publiek. De omloopsnelheid ligt hoog. Nieuws moet snel worden 'gemaakt' en politiek succes moet direct worden geclaimd, want de aandacht van het publiek is vluchtig. Veel geïnterviewde respondenten zijn van mening dat zowel in de media als in het politieke debat steeds vaker 'kleine verhalen' centraal staan: incidenten die een grote rol spelen op de korte termijn, maar die steeds minder in een breder, lange termijn perspectief lijken te worden geplaatst. Bovendien vindt het politieke spel en de daaruit voortvloeiende besluitvorming niet langer enkel in het parlement, maar ook steeds meer via social media plaats, waar iedere burger toegang tot heeft. Anders dan in de klassieke media, wordt 'hoor en wederhoor' in social media nauwelijks toegepast. Het debat over asielzoekers en vergunninghouders is, ook in de klassieke media, in hoge mate gepolariseerd en gepolitiseerd. Het beeld van burgers over de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders wordt volgens de commissie in hoge mate bepaald door onbekendheid met feitelijke gegevens en het gebruik van 'alternatieve feiten' in met name social media. Mede door de inzet van social media en de manier waarop daar wordt gecommuniceerd, is de maatschappelijke weerstand tegen de toename van het aantal asielzoekers in de periode 2014 - (begin) 2016 intenser beleefd dan voorheen.

Grote aandacht voor incidenten geeft een vertekend beeld
Veel geïnterviewde respondenten zijn van mening dat in de media en de politiek vooral angstverhalen worden gecreëerd zodra het aantal asielzoekers toeneemt. De 'instroom' moet zo snel mogelijk worden 'ingedamd' en daartoe moeten daadkrachtige maatregelen worden genomen. Het doel daarvan is zo snel mogelijk terug te keren naar de 'normale situatie' waarin het aantal asielzoekers min of meer constant is en het bestaande systeem kan blijven functioneren. Bij een snelle en forse toename van het aantal asielzoekers wordt dan, meestal zonder nadere duiding, niet of onvoldoende gebaseerd op feitelijke informatie, maar meer op het gevoel dat 'het lastig is' en uit angst voor de publieke opinie, gesteld dat 'het draagvlak' onder druk staat. In dat kader wordt dan met name de tijdelijkheid en het sobere karakter van de opvang benadrukt. Mede daardoor krijgen verontruste en boze burgers, die volgens de respondenten in de communicatie het monopolie opeisen en vaak ook krijgen, weinig weerwoord van media en politiek.

Veel respondenten hekelen de voorliefde voor berichten over incidenten in de media. Een deel van hen is van mening dat er geen of te weinig politieke durf of behoefte aanwezig is om het discours te normaliseren en aan burgers uit te leggen dat de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders een maatschappelijke opdracht is, niet alleen in tijden van relatief lage aantallen asielzoekers, maar ook en des te meer in tijden waarin hun aantal toeneemt.

Tegenover de negatieve beeldvorming worden, deels door communicatieve onhandigheid zo lijkt het, maar deels ook uit angst voor de reacties uit politiek en samenleving, onvoldoende feiten en cijfers geplaatst. En als dat wel gebeurt, blijkt dat cijfers vaak weinig

verhelderend zijn, omdat het plaatsen van de cijfers in het juiste perspectief complex is. Een voorbeeld daarvan is het overzicht van meldingen van 'incidenten' door het COA en de Politie in en rondom AZC's, dat onder druk van politiek en media vanaf januari 2016 halfjaarlijks wordt gepubliceerd.[41] Dat overzicht bestaat uit incidenten van zeer uiteenlopende aard en de aantallen uit dat overzicht zeggen niets over de ernst, de omvang en de inhoud van de meldingen. Zoals opgemerkt in de toelichting op het eerste overzicht is de lokale duiding per COA-locatie van groot belang bij de interpretatie van de meldingen. Bovendien zijn de bewoners van de COA-opvang qua samenstelling, achtergrond, cultuur etc. niet direct te vergelijken met de populatie in Nederland. De eenzijdige focus op asielzoekers creëert een vertekend beeld en versterkt de negatieve beeldvorming. Na publicatie van de eerste incidentenlijst ontstond direct ophef over de absolute aantallen, zonder dat feitelijk duidelijk was waar het eigenlijk om ging.[42]

Het negatieve discours in politiek en media laat weinig ruimte voor andere geluiden dan 'het volk trekt het niet meer', terwijl er ook veel bewijzen van het tegenovergestelde zijn. De keuze van politici en veel media om de toename van het aantal asielzoekers als een crisis te presenteren zet de toon. Terugkijkend op de maatschappelijke omgang met de verhoogde aantallen asielzoekers kan worden geconstateerd dat er in de lokale samenleving veel bereidheid aanwezig is om de opvang op lokaal en regionaal niveau te organiseren. De klassieke schrijvende en (audio)visuele media zijn er na verloop van tijd ook toe over gegaan om achtergrondnieuws en –beschouwingen te verstrekken. Ook hebben zij wel degelijk over de actieve rol van het maatschappelijk middenveld bericht, maar die activiteiten lijken toch minder aandacht te hebben gekregen dan de incidenten in en rondom de opvang van asielzoekers en bij de huisvesting en integratie van vergunninghouders, die met name in de social media de boventoon voerden.

3.4 'Klassieke' bestuurlijke samenwerking staat een efficiënte opvang van asielzoekers in de weg

Als het gaat om de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders moet onder 'bestuurlijke samenwerking' meer worden verstaan dan alleen de samenwerking *tussen* de verschillende bestuurslagen of –niveaus van de overheid (het Rijk, de provincies en de gemeenten). Ook de samenwerking *binnen* de bestuurslagen is hierbij relevant. Zo zijn alleen al binnen 'het Rijk' verschillende departementen en daaronder ressorterende uitvoeringsorganisaties betrokken bij de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders. De uitvoering van deze beleidsterreinen is dus méér dan een samenwerkingsproject van organisaties in de vreemdelingenketen. Naast de overige bestuurslagen en maatschappelijke organisaties, spelen ook organisaties van de Rijksoverheid in andere 'ketens' (zoals onderwijs en gezondheidszorg) hierin een belangrijke rol.

Blikveld aanvankelijk te veel gericht op de (kleine) vreemdelingenketen
Volgens de geïnterviewde respondenten die buiten de (kleine) vreemdelingenketen voor 'het Rijk' werken was de blik aanvankelijk, toen de aantallen asielzoekers in april/mei 2015 snel begonnen toe te nemen, overwegend gericht op het intensiveren en afstemmen van de werkzaamheden binnen de (kleine) vreemdelingenketen. Dat is op zich niet onbegrijpelijk omdat de omgang met de verhoogde aantallen asielzoekers begint met het

41 *Kamerstukken II* 2015/16, 33 042, nr. 22.
42 Zie ook WODC, *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek*, Den Haag, 2017. Uit dit onderzoek blijkt dat asielzoekers bovengemiddeld vaak terugkomen als verdachte in de politiestatistieken. Wanneer ze worden vergeleken met autochtone Nederlanders met vergelijkbare demografische en sociaaleconomische kenmerken, zijn asielzoekers echter ondervertegenwoordigd.

bieden van opvang, het identificeren en registreren van de asielzoekers en het aanvangen van de asielprocedure. Tegelijkertijd zijn er andere ketens die verantwoordelijk zijn voor taken die met het oog op een succesvolle integratie en participatie van vergunninghouders minstens zo relevant zijn als een goede uitvoering van de primaire processen van de uitvoeringsorganisaties in de (kleine) keten: het realiseren van toegang tot onderwijs, zorg, maatschappelijke begeleiding, inburgering, integratie, werk en inkomen. Dat geldt des te meer in tijden waarin het overgrote deel van de asielaanvragen wordt ingewilligd en er dus veel vergunninghouders bij komen, zoals het geval was in de periode 2014-2016. Voor die andere ketens was niet direct duidelijk wat de gevolgen voor hun taken zouden zijn omdat ze niet van meet af aan betrokken zijn bij de aanpak van de verhoogde aantallen asielzoekers. De relevantie van die betrokkenheid is met de inrichting van de Hoogambtelijke Taskforce Migratie en de eerste bijeenkomst van deze taskforce op 31 augustus 2015 alsnog onderkend.

Gebrek aan regie en doorzettingsmacht ervaren vóór invoering nieuwe samenwerkingsstructuur verhoogde 'asielinstroom'
Veel geïnterviewde respondenten benadrukken dat er, met name in de periode tussen het moment waarop het aantal asielzoekers echt begon toe te nemen (april/mei 2015) en het sluiten van het Bestuursakkoord op 27 november 2015, te weinig regie werd gevoerd. Er moesten snel veel nieuwe opvanglocaties worden geopend. Het regelen van crisisnoodopvanglocaties was en is belegd bij de veiligheidsregio's. Die eerste opvang is overal snel gerealiseerd. De crisisnoodopvang is echter, vanwege het sobere karakter, in beginsel bedoeld voor maximaal 72 uur. Er moesten dus ook veel extra (grootschalige) (nood) opvanglocaties voor langere duur worden geregeld. Daarvoor moest het COA in gesprek met gemeenten. Daar waar voor de huisvesting van vergunninghouders een algemeen geldend quoteringssysteem bestaat dat de gemeenten verplicht het hen toegewezen aantal vergunninghouders op te nemen, is het COA voor de opvang van asielzoekers afhankelijk van de vrijwillige medewerking van gemeenten. Om dat proces te regisseren is als onderdeel van het Bestuursakkoord het systeem van de landelijke regietafel en regionale regietafels ingevoerd. De landelijke regietafel kwam voor het eerst bijeen op 10 december 2015. Met behulp van de CdK's heeft het kabinet de regie genomen om de voortgang te monitoren van de afspraken die het door middel van het Bestuurs- en Uitwerkingsakkoord met de VNG had gemaakt over de opvang van asielzoekers en de huisvesting, inburgering en participatie van vergunninghouders. Het inrichten van de regietafels betekende een intensivering van de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen op een wijze die ruimte heeft gelaten voor regionale diversiteit. De landelijke taakstelling voor de opvang van asielzoekers is evenredig over de provincies en de veiligheidsregio's verdeeld en de provincies en gemeenten hebben de vrijheid gekregen dat op hun eigen manier te organiseren.
Uit de evaluatie van de bestuurlijke samenwerking (zie deel II van dit rapport) blijkt dat deze nieuwe structuur tot meer regie en samenhang in het beleid heeft geleid. Ook de ruimte die aan de regionale regietafels is gelaten en de wijze waarop de CdK's hun rol hebben opgepakt, zijn in de enquête voor de evaluatie als succesfactoren aangemerkt. Tegelijkertijd blijkt dat een minderheid van de respondenten in het onderzoek voor de evaluatie en een substantieel deel van de geïnterviewde respondenten ook na de introductie van de nieuwe samenwerkingsstructuur een gebrek aan doorzettingsmacht heeft ervaren.

Ondanks het feit dat het kabinet met de invoering van het systeem van de landelijke regietafel en de regionale regietafels en de inzet van de CdK's in de noodzakelijke regie heeft voorzien, zijn de gemeenten er niet in geslaagd de in het Bestuursakkoord overeengekomen opvangplekken ook daadwerkelijk volledig te realiseren. De afspraak in het Bestuursakkoord was dat uiterlijk 31 december 2015 minimaal 500 extra noodopvangplekken per veiligheidsregio gerealiseerd zouden zijn en dat voor 1 februari 2016 alle plannen

beschikbaar zouden zijn om 2500 extra opvangplekken per provincie te realiseren. Zowel het COA als het ministerie van Veiligheid en Justitie hebben erop gewezen dat dit proces grote vertraging heeft opgelopen door gemeentelijke besluitvormingsprocedures. De periode om tot besluiten te komen, duurde soms zelfs langer dan de tijd die nodig was voor de verbouwing en ingebruikname van ter beschikking gestelde panden.
Dat de trage besluitvorming en het niet volledig realiseren van de overeengekomen opvangplekken niet tot onoverkomelijke problemen heeft geleid, komt primair door de afname van het aantal asielzoekers vanaf november 2015 tot en met mei 2016. Door die afname waren medio 2016 niet langer alle overeengekomen opvangplekken nodig.
Het niet snel kunnen realiseren van voldoende opvangplaatsen hangt naast de gebrekkige snelheid van handelen, volgens een deel van de respondenten samen met het ontbreken van doorzettingsmacht en de afwezigheid van een dwingend mechanisme. Noch het Rijk, noch de CdK's in hun functie van Rijksheren hebben daadwerkelijk doorzettingsmacht om dwingende afspraken te maken over de opvang van asielzoekers door gemeenten. Het is volgens de ACVZ zeer de vraag of het op vrijwilligheid gebaseerde systeem van interbestuurlijke samenwerking aan de regietafels houdbaar is in een langer durende periode van (sterk) verhoogde aantallen asielzoekers. De zorg hierover wordt bevestigd door de omstandigheid dat in het vierde kwartaal van 2015 ook in de landelijke regietafel over de mogelijkheden voor een meer dwingend mechanisme is nagedacht.

Gemeenten ervaren een gebrek aan ruimte voor maatwerk
Zowel uit de interviews die zijn afgenomen voor het schrijven van dit advies, als uit de enquête die is uitgezet voor de evaluatie van de bestuurlijke samenwerking is gebleken dat gemeenten van mening zijn dat de Rijksoverheid (het COA) hen te weinig ruimte geeft om maatwerk te leveren.[43] Zij vinden het COA (in opdracht van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) te weinig flexibel, bijvoorbeeld daar waar het de minimumomvang van een te realiseren opvanglocatie betreft. Het COA heeft zich gehouden aan de afspraken die hierover in het Bestuursakkoord zijn neergelegd (minimumomvang 300 plaatsen, 200 voor een 'satellietlocatie') en die ook door de VNG zijn ondertekend. Toch is die minimumomvang door een deel van de gemeenten als een 'harde eis' van het COA ervaren. Uit het onderzoek is gebleken dat de minimumomvang enerzijds tot frustraties heeft geleid bij gemeenten die meer kleinschalige opvanglocaties wilden inrichten en anderzijds minder welwillende gemeenten de ruimte heeft geboden om aan te geven dat ze geen geschikte opvanglocaties beschikbaar hadden.

De commissie beziet de door een deel van de gemeenten als inflexibel ervaren houding van het COA tegen de achtergrond van een langere periode (derde kwartaal 2015) waarin zich wekelijks tussen de 1.000 en 2.000 asielzoekers in Nederland meldden die moesten worden opgevangen.
Daar waar de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen in de interviews vooral hebben benadrukt dat het opvangsysteem 'massa' nodig heeft om hun werkprocessen efficiënt te kunnen inrichten, pleiten gemeenten voor een meer 'eigenschalige' opvang die past binnen de lokale mogelijkheden en die rekening houdt met regionale samenhang.
Het verschil van inzicht over de inrichting van het opvangsysteem tussen het Rijk en gemeenten heeft dus niet alleen betrekking op de omvang van de opvanglocaties, maar ziet ook en feitelijk meer op de inbedding van die locaties in de lokale samenleving en is daarmee nauw verbonden met de discussie over het maatschappelijk draagvlak voor de opvang.

43 Zie bijvoorbeeld *Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers 2015-2016,* hoofdstukken 5 en 8.

Gebrekkige communicatie heeft bestuurlijk draagvlak onder druk gezet
In het bestuurlijke overleg over de aanpak van de verhoogde aantallen asielzoekers is besloten de communicatie daarover neer te leggen bij de VNG (als vertegenwoordiger van de gemeenten) en het COA (als vaste deelnemer aan de regionale regietafels). Veel van de andere betrokken partijen hebben in de interviews opgemerkt dat die communicatie tekort geschoten is. Zij wijten dat aan een gebrek aan capaciteit, vaardigheden en de omvang en diversiteit van het netwerk dat bediend moest worden (de gemeenten).

Uit het onderzoek en de evaluatie van de bestuurlijke samenwerking is ook gebleken dat het Rijk (het COA) er niet in is geslaagd provincies en gemeenten in alle gevallen tijdig en voldoende te informeren over (de status van) plannen voor de opvang van asielzoekers en/of de huisvesting van vergunninghouders. Het COA is in tijden van toenemende aantallen asielzoekers met veel en diverse partijen in overleg over het realiseren van extra (nood)opvangplekken, terwijl in het huidige systeem in tijden van afnemende aantallen asielzoekers lopende overleggen en overeenkomsten juist moeten worden herzien. Veel geïnterviewde respondenten hebben zich beklaagd over de in hun ogen gebrekkige communicatie van het COA, niet alleen in de eerste, maar zeker ook in laatstgenoemde fase. Een veel aangehaald voorbeeld hiervan is dat lokale bestuurders in de krant moesten lezen dat een eerder door hen in gesprek met hun burgers zwaar bevochten afspraak tot de inrichting van een AZC toch niet doorging.
In reactie hierop is in de focusgroepbijeenkomst, die is georganiseerd om de onderzoeksresultaten te bespreken, benadrukt dat er ook gemeenten zijn geweest die bewust locaties of grond aanboden waar het COA niets mee kon.

Een ander in de interviews genoemd voorbeeld van een gebrekkige communicatie door het COA is dat scholen die op verzoek van het COA accommodatie, lesmateriaal en docenten hadden geregeld voor asielzoekerskinderen niet (tijdig) te horen kregen dat die kinderen toch niet zouden komen.

De gebrekkige communicatie tussen het COA en gemeenten heeft als risico dat het lokale bestuurlijke en sociale draagvlak voor de opvang van asielzoekers erodeert met als gevolg dat medewerking van gemeenten en scholen bij een volgende toename van het aantal asielzoekers niet of minder vanzelfsprekend is.

Ook de VNG heeft volgens veel van de geïnterviewde respondenten steken laten vallen op het gebied van communicatie. Zij is er naar hun mening niet of onvoldoende in geslaagd haar leden consequent en volledig te informeren over de Rijksbrede aanpak van de verhoogde aantallen asielzoekers en de gevolgen daarvan. De VNG heeft daarentegen niet altijd ervaren dat het principe van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, in het Bestuursakkoord geformuleerd als 'schouder aan schouder', ook gold voor de mate waarin door iedereen van dezelfde informatie kon worden uitgegaan.

Tot slot is in de interviews opgemerkt dat ook de communicatie tussen de verschillende Rijksonderdelen voor verbetering vatbaar is. In dat kader gaat het met name over de communicatie over en het doordringen van politiek-bestuurlijke besluitvorming in gremia als de landelijke regietafel, de Hoog Ambtelijke Taskforce Migratie en het Deelberaad Asiel in het operationele niveau van de uitvoeringsorganisaties.[44] Een voorbeeld hiervan is het besluit om de tijdelijke Proces Opvang Locatie (POL) in Doetinchem in verband met de afnemende aantallen asielzoekers te sluiten. Uit het onderzoek is niet duidelijk gewor-

44 Zie bijlage 13 voor een overzicht van de reguliere overlegstructuur asiel en de samenwerkingsstructuur verhoogde 'asielinstroom'.

den hoe dat besluit tot stand is gekomen. Wel is in meerdere interviews gebleken dat dit besluit door COA-medewerkers op operationeel niveau in ieder geval als een eenzijdig besluit van de IND is ervaren.[45] Zij hebben benadrukt dat door dit besluit noodgrepen moesten worden bedacht voor activiteiten van andere ketenpartners zoals de pilot 'screening en matching' van SZW (gericht op toeleiding van vergunninghouders naar de arbeidsmarkt) en het project versnelling BRP-registratie die daar beide liepen.

Een belangrijk gevolg van de gebrekkige communicatie is dat de keten er niet in is geslaagd om consequent één en dezelfde boodschap uit te dragen en die informatie op alle relevante plekken in de samenwerkingsverbanden te krijgen die in het kader van de verhoogde aantallen asielzoekers zijn ingericht of opgeschaald.

Naast gebrekkige communicatie is de communicatie volgens de geïnterviewde respondenten ook niet altijd 'handig' verlopen. Een veel aangehaald voorbeeld hiervan is dat BZK en VenJ in mei 2016 nog zogeheten urgentiebrieven aan gemeenten en provincies verstuurden met de oproep om vooral niet te verslappen bij het realiseren van de in het Bestuursakkoord overeengekomen opvangplaatsen,[46] terwijl enkele weken later werd aangekondigd dat alle lopende afspraken over het openen van nieuwe opvanglocaties vanwege de afnemende aantallen asielzoekers opnieuw zouden worden bezien. Die timing hebben veel respondenten als bijzonder ongelukkig ervaren, met name om het effect op het draagvlak bij lokale bestuurders en woningcorporaties. Dat de urgentieboodschap op zich te begrijpen was omdat de opvangcapaciteit op dat moment grotendeels bezet was, er vanwege de start van het toerismeseizoen noodopvangcapaciteit zou gaan wegvallen en er, afgaande op vorige jaren, rekening werd gehouden met een nieuwe toename van het aantal asielzoekers in de zomer,[47] is hierbij veelal buiten beschouwing gebleven.

3.5 Complexiteit ketensamenwerking en stagnatie in 'door'- en 'uitstroom'

Verschillende taakopdrachten en missies van de ketenorganisaties maken samenwerking complex

Het asielbeleid gaat zowel om opvang (COA), als om toegang en toelating (IND) en terugkeer (DT&V). Het asielbeleid is een ketenproces. De organisaties in de kleine en grote vreemdelingenketen hebben alle een eigen taakopdracht en missie. Dat maakt samenwerking soms complex.
De opvang van asielzoekers bestaat in essentie uit drie fasen:

1) De 'instroom' van asielzoekers in de (crisis/nood)opvang;
2) De 'doorstroom' van asielzoekers van de eerste naar de opvolgende opvangmodaliteit(en);
3) De 'uitstroom' van asielzoekers uit de opvang (naar gemeentelijke huisvesting en integratie bij vergunningverlening of terugkeer naar het land van herkomst of eerder verblijf als de asielzoeker is uitgeprocedeerd).

45 Het ministerie van VenJ en de IND hebben tijdens het onderzoek en ook in reactie op het concept advies benadrukt dat dit besluit is genomen in het Deelberaad Asiel. Ook hebben zij erop gewezen dat het COA zitting heeft in het Deelberaad Asiel. Het COA heeft echter tijdens het onderzoek en ook in reactie op het concept advies opgemerkt dat de sluiting van de POL een eenzijdig besluit was van de IND, waar het COA niet (tijdig) van op de hoogte is gesteld.
46 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 2184. Dit is overigens een besluit geweest dat is genomen tijdens de bijeenkomst van de Landelijke Regietafel op 12 mei 2016, maar dat dus kennelijk niet door iedereen als een gezamenlijk besluit van de betrokken partijen is ervaren.
47 Zie https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/06/azc-laren.

Deze fasen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Ontwikkelingen in de ene fase hebben gevolgen voor de andere. Als de 'instroom' sterk stijgt of de 'uitstroom' stagneert, komt ook de 'doorstroom' in de opvang onder druk te staan. Het is voor alle ketenorganisaties van groot belang om die 'doorstroom' op peil te houden.

Zoals vermeld in hoofdstuk 2 is de opvang primair bedoeld om asielzoekers onder te brengen die wachten op een beslissing op hun asielaanvraag. De asielprocedure is leidend voor de inrichting van de opvang. Omdat de organisaties in de kleine keten uiteenlopende taakopdrachten hebben, is er in de praktijk, met name als er extra druk op het systeem komt te staan door een toename van het aantal asielzoekers, discussie over de vraag welke processen in die keten leidend (moeten) zijn: opvang (COA), of toelating (IND) en terugkeer (DT&V). In de visie van de IND en de DT&V moet de opvang zo worden georganiseerd dat het toelatings- en vertrekproces optimaal wordt gefaciliteerd. Zij willen bijvoorbeeld asielzoekers van wie de aanvraag binnen de sporen 1 (Dublin) of 2 (veilig land van herkomst of eerder verblijf) wordt afgedaan geconcentreerd opvangen. Het COA is daar minder enthousiast over omdat een relatief groot deel van die groepen uit mensen bestaat die overlast veroorzaken.[48] Het COA is juist voorstander van meer gemengde opvang, omdat dat volgens die organisatie de leefbaarheid en de veiligheid in de opvang en de wijk/gemeente ten goede komt.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat de ketenorganisaties bij het nemen van beslissingen niet altijd voldoende rekening houden met de gevolgen van hun beslissingen voor de andere ketenpartners, althans dat dit door medewerkers van de ketenorganisaties zo wordt ervaren. In de interviews zijn daar verschillende voorbeelden van genoemd, die in het kader van de feitencheck van het concept advies echter zijn genuanceerd of ontkracht.[49]

De (gepercipieerde) verschillen en frictie(s) tussen de belangen van de ketenorganisaties zijn niet nieuw. De opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders vergt een continue afweging van verschillende belangen. Als het systeem onder druk staat door verhoogde aantallen asielzoekers is het lastiger om te bepalen welk belang moet prevaleren dan in tijden van een lagere 'instroom'. De urgentie om 'keuzes' te maken is in dat laatste geval minder groot, althans dat wordt dan als zodanig ervaren. Dat brengt het risico met zich dat de ketenorganisaties na het gezamenlijk bezweren van 'de vluchtelin-

48 Een voorbeeld hiervan is de overlast die asielzoekers uit veilige landen van herkomst eind 2016 in Ter Apel veroorzaakten, waardoor mensen in die gemeente zich niet langer veilig voelden. Het sociale draagvlak voor de opvang van asielzoekers kwam daardoor onder grote druk te staan. Zie onder meer http://www.volkskrant.nl/binnenland/gemeente-pakt-overlast-veroorzakende-asielzoekers-ter-apel-aan~a4425142/.

49 In de interviews zijn als voorbeelden genoemd:
- De omstandigheid dat de AVIM op de Centrale Ontvangst Locatie (COL) in Ter Apel tijdens het kerstreces van 2015 afwezig was, heeft bijgedragen aan een stagnatie van de 'doorstroom' van de COL naar de POL;
- Het ontbreken van voldoende behandelcapaciteit bij de IND was er mede debet aan dat de 'doorstroom' van de POL naar de AZC's werd belemmerd; en
- De IND kreeg logistieke problemen doordat het COA asielzoekers overal in Nederland moest opvangen, steeds verder weg van de IND-behandelkantoren.

In het kader van de feitencheck heeft het ministerie van VenJ opgemerkt dat deze voorbeelden niet kloppen:
- Het besluit om AVIM (en de IND) tijdens het kerstreces van 2015 op de COL in Ter Apel te sluiten is op 4 december 2015 gezamenlijk (in het Hoge Instroom Overleg) genomen. De mogelijke gevolgen daarvan zijn toen ook besproken. Het effect van die sluiting was, gelet op de lage 'instroom' tijdens het reces, gering en in de dagen daarvóór is extra capaciteit ingezet om de 'doorstroom' te bevorderen. Op basis van deze ervaring zijn in 2016 en 2017 aparte feestdagenregelingen geïntroduceerd, waarbij door het KOCV de effecten in kaart zijn gebracht;
- De behandelcapaciteit van de IND werd ook onvoldoende benut omdat er vanuit de POL geen 'doorstroom' was naar de AZC's. Dat kwam omdat er onvoldoende 'uitstroom' uit de AZC's was. Daardoor kon de IND asielaanvragen ook niet effectief afhandelen;
- De afstand tussen de behandellocaties van de IND en de verblijfplaats van de asielzoekers was op zich niet het probleem. Het ontbreken van plaatsen in de POL zorgde er voor dat ook uit 'gewone' locaties asielzoekers werden gehaald (model van de 'concentrische cirkels') en het personeel op die locaties (nog) onvoldoende ervaring had met de daarvoor benodigde procedures en werkzaamheden.

gencrisis' de blik weer primair op de organisatie van het eigen proces richten en het meer algemene belang van de keten uit het oog verliezen.

Alle geïnterviewde respondenten zijn van mening dat de samenwerking tussen de ketenorganisaties tijdens en juist ook door de verhoogde aantallen asielzoekers, met vallen en opstaan, is verbeterd. Onder druk worden verschillen van mening en inzichten niet alleen beter zichtbaar. Druk maakt ook vloeibaar, in die zin dat het de noodzaak tot samenwerken voor iedereen duidelijk maakt. Bijna alle respondenten zijn ook van mening dat die samenwerking verder kan en moet worden geïntensiveerd en geoptimaliseerd als men in de toekomst een snel toenemend aantal asielzoekers wil kunnen opvangen en begeleiden binnen de reguliere samenwerkingsverbanden, dus zonder dat gebruik hoeft te worden gemaakt van een crisisstructuur.

Stagnatie van de 'doorstroom'
De verschillende processtappen[50] in de drie fasen van het ketenproces kwamen door de snelle en forse toename van het aantal asielzoekers vanaf 2014 en met name in 2015 en het begin van 2016 en de stagnerende uitplaatsing van vergunninghouders naar gemeenten zodanig onder druk te staan, dat de 'doorstroom' in het systeem stagneerde.

De aanhoudende toename van het aantal asielzoekers leidde na de zomer van 2015 tot een gebrek aan capaciteit binnen specifieke opvangmodaliteiten. Er was in eerste instantie met name een gebrek aan COL- en POL-capaciteit. Zowel de COL('s) als de POL's zaten vol en het aanmeldproces en de voorbereiding van de asielprocedure kon niet langer voor alle asielzoekers binnen de gestelde termijnen worden uitgevoerd. Asielzoekers die moesten wachten om het aanmeldproces te kunnen doorlopen, werden in (crisis)noodopvanglocaties opgevangen, die feitelijk als 'pre-COL' en 'pre-POL'-locaties of wachtkamers fungeerden. Daarnaast werd het aantal identificatiestraten en POL's uitgebreid.
De noodopvanglocaties en crisisnoodopvanglocaties lagen verspreid door heel Nederland. Asielzoekers werden opgevangen waar plaats was. De gebruikelijke 'geconcentreerde opvang' werd dus noodgedwongen losgelaten. Ook de POL's lagen steeds verder weg van de IND-behandelkantoren. De uitbreiding van het aantal crisisnoodopvanglocaties voor kortdurend verblijf leidde ertoe dat asielzoekers in korte tijd vaker moesten verhuizen.[51] De uitbreiding van het aantal identificatiestraten en POL's en de toegenomen afstand tussen de POL's en de IND-behandelkantoren zorgden voor een toename van het aantal vervoersbewegingen[52] van asielzoekers. Door de toename van het aantal verhuizingen en vervoersbewegingen nam de logistieke druk op het opvangsysteem volgens veel geïnterviewde respondenten toe.

Er was niet alleen sprake van een gebrek aan opvangplekken. Er was ook onvoldoende behandelcapaciteit bij verschillende ketenorganisaties. Ook dat heeft gevolgen gehad voor de 'doorstroom' in de opvang. Er waren op een gegeven moment onvoldoende gekwalificeerde mensen om de verschillende processtappen zoals de identificatie en registratie (het I&R-proces) tijdig en volledig uit te voeren.[53] Het kostte tijd om de menskracht bij uitvoeringsdiensten uit te breiden. Zowel AVIM, als het COA en de IND moesten in een kritieke fase veel tijd en energie investeren in het werven, opleiden en inwerken van nieuwe mensen. De IND heeft bijvoorbeeld een half jaar nodig om een nieuwe mede-

50 Zie bijlage 8, paragraaf 8.1.2.
51 Eén van de asielzoekers die de commissie in het kader van het onderzoek voor dit advies heeft geïnterviewd (respondent Y), heeft in één jaar tijd in dertien verschillende opvanglocaties verbleven.
52 Zie bijlage 5 (Begrippenlijst): de bewegingen die asielzoekers moeten maken om de procedurestappen van hun asielaanvraag te kunnen doorlopen.
53 Zie onder meer Inspectie Veiligheid en Justitie, *De identificatie van asielzoekers in* Nederland, Den Haag april 2016.

werker op te leiden. In een periode waarin mensen moeten worden opgeleid, kunnen er minder aanvragen worden behandeld, loopt het aantal afdoeningen bij de IND terug, neemt de beslisvoorraad snel toe en dreigen (verlengde) beslistermijnen te worden overschreden. Tegelijkertijd kon van veel asielzoekers de procedure pas laat worden gestart, omdat ze door het ontbreken of een gebrekkige inzet van de benodigde faciliteiten in de (crisis)noodopvanglocaties niet direct konden worden geregistreerd en dus niet direct in beeld waren bij de IND. Dit droeg, samen met een stagnerende 'uitstroom' van vergunninghouders uit de AZC's naar gemeenten, bij aan een vertraagde 'doorstroom' van de POL's naar AZC's.

Het stagneren van de 'doorstroom' hangt niet alleen samen met het ontbreken van voldoende opvang- en behandelcapaciteit, maar heeft ook te maken met het grote aantal verschillende soorten opvangplekken (of 'modaliteiten') en de manier waarop het COA wordt gefinancierd. Het COA heeft naast opvangplekken voor specifieke doelgroepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) en asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken standaard 'COL-opvangplekken', 'POL-opvangplekken' en 'AZC-opvangplekken'. In tijden van een snelle toename van het aantal asielzoekers komen daar nog genoemde noodopvanglocaties bij die als 'pre-COL' en 'pre-POL' opvangplekken fungeren. Elke soort opvangplek heeft een eigen kostprijs.[54] Op basis van die kostprijzen wordt het COA gefinancierd. Deze bekostigingssystematiek beperkt de mogelijkheden om flexibel met opvangplekken te schuiven: een COL-opvangplek kan in de bestaande systematiek in beginsel niet worden gebruikt voor iemand die in de POL-fase zit, een POL-opvangplek niet voor iemand in een AZC etc. De mogelijkheden om de bestemming van de opvangplek administratief te wijzigen ('om te klappen') zijn beperkt, onder meer door bestuurlijke afspraken, waarin ook het type opvanglocatie en de doelgroep wordt vastgelegd. Deze beperking vormt, met name in tijden van een snel en sterk stijgend aantal asielzoekers, een extra obstakel om de 'doorstroom' in het opvangsysteem op peil te houden.

Stagnerende 'uitstroom'
Een grote blokkade voor het op peil houden van de 'doorstroom' in de opvang, werd gevormd door de vertraagde 'uitstroom'. Deze ziet op twee groepen bewoners:
1) vreemdelingen waarvan de asielaanvraag in eerste instantie is afgewezen, maar die gedurende de gerechtelijke procedure recht op opvang in een AZC behouden; en
2) vergunninghouders die in afwachting zijn van huisvesting in een gemeente.

Als het gaat om asielzoekers die in afwachting zijn van een uitspraak van de rechter over de afwijzing van hun asielaanvraag, moeten met name asielzoekers waarvan de aanvraag in de verlengde asielprocedure is afgewezen, gemiddeld lang wachten. Al die tijd behouden zij recht op opvang in een AZC.[55]

Het achterblijven van de uitplaatsing van vergunninghouders uit de opvang naar gemeenten, vormde in 2015 en 2016 een grote blokkade voor het op peil houden van de 'doorstroom' in de opvang. Dat betekent dat veel plekken in AZC's langdurig bezet werden door mensen voor wie deze niet bedoeld zijn. Hun asielprocedure is immers afgerond en ze hebben recht op reguliere huisvesting in een gemeente. Als die vergunninghouders allemaal snel waren uitgeplaatst naar gemeenten, had het COA minder nieuwe opvanglocaties hoeven te regelen.

54 Zie bijlage 11, figuur 11.3.
55 Zie bijlage 10, figuur 10.13.

In een poging om verdere stagnatie van de 'doorstroom' door de vertraagde 'uitstroom' uit de opvang te voorkomen, heeft het COA de start van de huisvestingsprocedure voor asielzoekers van wie de aanvraag in de algemene asielprocedure wordt ingewilligd, naar voren gehaald. Tot april 2016 begon die procedure pas in het AZC. Vanaf april 2016 wordt de huisvestingsprocedure voor deze doelgroep direct na het uitreiken van de asielvergunning in de POL-fase gestart. Tegenwoordig voeren COA-medewerkers het huisvestings- en screeningsgesprek met de vergunninghouders uit genoemde doelgroep al op de aanmeldcentra van de IND. De IND heeft daar ruimtes voor ter beschikking gesteld.

Uit de ontwikkeling van de huisvestingstaakstelling en de realisatie daarvan blijkt dat gemeenten er in zijn geslaagd vanaf 2014 steeds meer vergunninghouders te huisvesten. Tegelijkertijd is de achterstand op de taakstelling tot en met de tweede helft van 2016 groot gebleven. De situatie is dus langere tijd urgent (geweest).[56]

Vergunninghouders worden doorgaans gehuisvest in het lagere segment van de huurmarkt, de sociale woningbouw. Veel geïnterviewde respondenten zijn van mening dat het gebrek aan sociale huurwoningen de belangrijkste oorzaak is voor de vertraagde uitplaatsing van vergunninghouders naar gemeenten. Zij wijzen op de omstandigheid dat Nederland net uit een economische crisis kwam toen de aantallen asielzoekers begonnen toe te nemen en dat er jarenlang te weinig sociale huurwoningen zijn gebouwd. Het algemene gebrek aan sociale huurwoningen wordt door velen als een wezenlijk aspect van de opvangproblematiek beschouwd.

Breder vraagstuk van volkshuisvesting
Voormelde omstandigheden werken niet mee op een moment dat de vraag naar sociale huurwoningen toeneemt. Op basis van het verrichte onderzoek concludeert de commissie dat dit niet de enige oorzaak is voor de beperkte 'uitstroom' uit de opvang. De oorzaak ligt in een combinatie van factoren. Daarbij zijn bijvoorbeeld de keuzes van belang die gemeenten en corporaties maken in het kader van prestatieafspraken om spanningen op de lokale woningmarkt tegen te gaan. Ook de afstemming tussen het COA en gemeenten is in dit kader relevant. Tot slot is de 'uitstroom' niet alleen afhankelijk van een tijdige beschikbaarheid van voldoende aantallen, maar ook van voldoende geschikte woningen. De bestaande woningvoorraad bestaat voor het overgrote deel uit eengezinswoningen. Veel woningcorporaties bouwen ook nog steeds voornamelijk eengezinswoningen. De meeste gemeenten hebben mede daarom een voorkeur voor het huisvesten van gezinnen. Zeker in het begin van de toename van het aantal asielzoekers in 2015 waren de meeste asielzoekers echter jonge, alleenstaande mannen. In veel gevallen waren zij wel in afwachting van de nareis van hun gezinsleden. Door nieuwe regels voor passend toewijzen van sociale huurwoningen die sinds 1 januari 2016 zijn opgenomen in de Woningwet moeten woningcorporaties bij het toewijzen van woningen rekening houden met de huishoudgrootte en het verzamelinkomen van de nieuwe huurder. Op basis van die regeling is het niet langer mogelijk om gezinswoningen aan een enkele huurder toe te wijzen, ook al is het duidelijk dat die nieuwe huurder op korte termijn waarschijnlijk zal worden herenigd met zijn gezin dat is achtergebleven in het land van herkomst. Deze aanpassing van de Woningwet heeft de mogelijkheden beperkt om (tijdelijk) alleenstaande vergunninghouders die in afwachting zijn van de nareis van hun gezin in bestaande woningen te huisvesten. Bovendien staan gemeenten en woningcorporaties niet te springen om eerst passende huisvesting te moeten regelen voor één persoon, als bekend is dat er een aanvraag voor gezinshereniging met diens gezinsleden loopt. Dat betekent immers dat nóg een verhuizing geregeld moet worden op het moment dat die gezinsleden zich bij de

56 Zie bijlage 10, figuur 10.14.

hoofdpersoon voegen. Last but not least kan de voorkeur van gemeenten voor het huisvesten van gezinnen ook verband houden met een gebrek aan lokaal draagvlak voor het huisvesten van alleenstaande jongemannen. Het komt immers regelmatig voor dat deze groep als een risico voor de lokale veiligheid wordt beschouwd.

Er zijn bij een snelle en forse toename van het aantal asielzoekers niet tijdig voldoende geschikte woningen voor al dan niet tijdelijk alleenstaande vergunninghouders voorhanden. De Rijksbouwmeester benadrukt al langere tijd dat er ook steeds meer andere doelgroepen zijn die behoefte hebben aan een kleinere, relatief goedkope woning: alleenstaande ouderen, maar ook alleenstaande jongeren, studenten, arbeidsmigranten, mensen die tijdelijk in de maatschappelijke opvang hebben gezeten en die weer moeten integreren in de samenleving etc. De Rijksbouwmeester beschouwt de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders niet als een op zichzelf staand probleem, maar ziet het als een vraagstuk van volkshuisvesting, dat als zodanig moet worden opgepakt. Hij voorziet het einde van de monocultuur van het familiehuis en pleit voor meer flexibele woonoplossingen voor gemixte bewonersgroepen (die in toenemende mate uit zogenaamde 'empty-nesters' bestaan), in de vorm van nieuwbouw en transformatie van leegstaand maatschappelijk vastgoed.[57]

Ongelijke spreiding opvanglocaties over het land
Naast het niet tijdig beschikbaar zijn van voldoende en geschikte sociale huurwoningen en de scheefheid in de voorraad daarvan, wordt een snelle uitplaatsing van vergunninghouders naar gemeenten beperkt door de ongelijke spreiding van opvanglocaties over het land. De meeste opvanglocaties zijn in het midden en oosten van Nederland gesitueerd, terwijl de Randstad de meeste mogelijkheden voor huisvesting biedt.[58] Het COA streeft er naar, mede met het oog op de door gemeenten gewenste 'doorgaande lijn' van de opvang van asielzoekers tot de huisvesting en integratie van vergunninghouders, om asielzoekers zoveel mogelijk aan een gemeente te koppelen die is gelegen in de regio waar zij zijn opgevangen. Dat is echter niet altijd mogelijk (geweest) omdat de vraag en het aanbod in de uitplaatsingsregio's verschillen. Zo is eind 2016 geconstateerd dat de capaciteit van de AZC's in de uitplaatsingsregio Zuid-Holland en Zeeland structureel te laag is om aan de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders te kunnen voldoen.

Rijksvastgoedbedrijf houdt vast aan verkoop aan hoogste bieder
Tot slot heeft een deel van de geïnterviewde respondenten aandacht gevraagd voor de omstandigheid dat het Rijksvastgoedbedrijf, ook in tijden waarin er veel vraag is naar opvanglocaties, zijn leegstaand vastgoed tegen marktconforme prijzen aan gemeenten aanbiedt. Zij zijn van mening dat de ene overheid de andere hierdoor feitelijk belemmert om bij te dragen aan het vinden van een oplossing voor een gedeeld probleem.

In de loop van 2016 is de 'uitstroom' van vergunninghouders naar gemeenten substantieel toegenomen
Gemeenten hebben in 2016 ongeveer 40.000 vergunninghouders gehuisvest. Eind 2016 en begin 2017 worden iedere maand meer dan 3.000 vergunninghouders gehuisvest.[59] Dat houdt niet alleen verband met de door gemeenten en woningcorporaties gepleegde inzet op kantoor transformatie, verbouw of nieuwbouw, maar ook met een toename van het aantal nareizende gezinsleden. Gelet op de aard van de bestaande woningvoorraad leidt dit namelijk ook tot meer uitplaatsingen van 'tijdelijk alleenstaande' hoofdpersonen die herenigd zijn met hun gezin.

57 Interview met Rijksbouwmeester d.d. 12 juli 2016.
58 Zie https://www.coa.nl/nl/zoek-locatie.
59 *Kamerstukken II* 2016/17, 19 637, nr. 2311.

Het heeft tamelijk lang geduurd voordat het uitplaatsingsproces goed op gang is gekomen. De eerste stagnatie in de uitplaatsing deed zich al voor in de zomer van 2014. Veel gemeenten zijn laat in actie gekomen. Ook de gemeentelijke besluitvormingsprocedures, zoals die voor de aanpassing van bestemmingsplannen, stonden een snelle uitplaatsing van vergunninghouders in de weg. Vanaf eind 2016 is de uitplaatsing op gang gekomen. De jaarlijkse cyclus van bouwproductie bij gemeenten en corporaties is gebaseerd op een model dat de demografische ontwikkelingen en de bevolkingsprognoses koppelt aan de plancapaciteit. Op een gegeven moment is de bevolkingsaanwas door de toename van het aantal vergunninghouders (en hun nareizende gezinsleden) dus verwerkt in die prognoses.

3.6 Gebrek aan begeleiding en ondersteuning draagt niet bij aan doelstelling inburgeringsbeleid en integratie van vergunninghouders

Grote zorgen over (voor)inburgering en integratie van vergunninghouders
In hoofdstuk twee is opgemerkt dat een op de toekomst gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in de opvang en het bevorderen van zelfredzaamheid met het oog op toeleiding van vergunninghouders naar werk of onderwijs belangrijke doelstellingen (zouden moeten) zijn van de opvang van asielzoekers en het inburgeringsbeleid.[60]
In bijna alle van de vele interviews die de commissie voor het schrijven van dit advies heeft afgenomen, is de activering en begeleiding van asielzoekers en de (voor)inburgering en integratie van vergunninghouders als één van de grootste zorgpunten naar voren gebracht. Die zorg wordt gedeeld door veel van de respondenten die de enquête voor de evaluatie van de bestuurlijke samenwerking hebben ingevuld. Zij constateren dat de focus lange tijd op 'opvang' heeft gelegen, en dat onderwerpen als inburgering en integratie te lang onvoldoende aan bod zijn gekomen in de bestuurlijke samenwerking.[61]
Er bestaat een grote mate van consensus onder de respondenten over nut en noodzaak om extra inspanningen op deze vlakken te verrichten. Men is van mening dat méér en gerichte aandacht voor het actief voorbereiden van asielzoekers en vergunninghouders op hun toekomst niet alleen van grote persoonlijke betekenis is voor deze groepen, maar dat hier ook een wezenlijk maatschappelijk belang mee is gediend. Het langdurig aan de zijlijn blijven staan van vergunninghouders brengt immers hoge financiële en maatschappelijke kosten met zich.

Het zijn de gemeenten die er, als uitvoerders van de Participatiewet, voor moeten zorgen dat vergunninghouders actief gaan deelnemen aan de Nederlandse maatschappij. Dat is een grote uitdaging in een tijd waarin:

- de arbeidsmarkt wezenlijk verandert;
- gemeenten wettelijk gezien geen ruimte (meer) hebben om de regierol op de inburgering op zich te nemen;
- zij bovendien worden gekort op de budgetten voor de taken in het sociale domein;
- het aantal vergunninghouders sinds 2014 fors is gestegen;
- de meeste vergunninghouders, ongeacht hun leeftijd, opleidingsniveau, maatschappelijke achtergrond en werkervaring, intensieve begeleiding en (aanvullende) scholing nodig hebben om de vereiste inhaalslag te maken en hun kansen op een succesvolle integratie te vergroten; en

60 Zie paragrafen 2.1 en 2.3 en bijlage 8.
61 *Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers 2015-2016*, samenvatting.

- er bij veel gemeenten door de ingrijpende wijzigingen in de Wet inburgering feitelijk geen infrastructuur meer aanwezig is voor een integrale inzet op integratie van vergunninghouders.[62]

In de interviews is duidelijk geworden dat gemeenten graag maatwerk willen leveren als het gaat om inburgering en integratie. De beste integratieresultaten worden volgens hen bereikt als vanaf het begin wordt geïnvesteerd in asielzoekers, ongeacht de vraag of ze uiteindelijk mogen blijven of niet. Gemeenten pleiten voor een doorgaande lijn in activering, maatschappelijke begeleiding, inburgering en integratie die begint vanaf het moment dat iemand een asielaanvraag indient en die pas eindigt als een asielzoeker is uitgeprocedeerd en Nederland moet verlaten of een vergunninghouder zijn inburgeringstraject succesvol heeft afgerond en sociaal en economisch zelfredzaam is. Gemeenten willen daarom dat iemand die als asielzoeker in een gemeente (of regio) wordt opgevangen, daar in beginsel ook vergunninghouder wordt.

De ACVZ heeft eerder, in het advies *Verloren tijd* (2013) haar zorgen geuit over het ontbreken van mogelijkheden om in de opvang activiteiten te ondernemen.[63] Een belangrijke voorwaarde voor integratie van vergunninghouders is dat zij in de fase vóór vergunningverlening, dus als zij nog asielzoeker zijn, in de opvang actief blijven en zinvol bezig kunnen zijn. Dat is niet alleen vanuit preventief oogpunt van belang,[64] maar kan ook hun zelfredzaamheid bevorderen en ertoe leiden dat zij gerichter kunnen nadenken over het verdere verloop van hun toekomst, waar die ook ligt.[65]

Mede naar aanleiding van het advies *Verloren tijd* heeft het COA vanaf 2014 nadrukkelijker geïnvesteerd in activering van asielzoekers in de opvang. Sindsdien worden asielzoekers actiever gestimuleerd om deel te nemen aan activiteiten die door het COA, externe partijen of bewoners zelf worden georganiseerd. Het gaat daarbij met name om recreatieve activiteiten en vrijwilligerswerk.
Daarnaast heeft het COA in opdracht van het kabinet en ondersteund door de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen in 2016 een aantal maatregelen genomen om een snellere integratie en participatie van vergunninghouders te faciliteren.[66] Dat doet het COA door middel van:

62 Door de ingrijpende wijzigingen in de Wet inburgering in 2013 zijn er in gemeenten geen (vaste) aanspreekpunten meer voor vragen over werk en inkomen van vluchtelingen. De (wettelijk vastgelegde) taakstelling op het gebied van huisvesting is doorgaans wel bij een portefeuillehouder belegd. De portefeuille 'sociaal domein' en de subsidieregelingen voor organisaties die de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen verzorgen, is vaak belegd bij de beleidsafdeling die ook over (de uitvoering van) de Participatiewet gaat, maar er is niemand meer die zich bezig houdt met het brede(re) proces van integratie, omdat gemeenten sinds 2013 niet langer verantwoordelijk zijn voor de inburgering.

63 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, Den Haag, maart 2013. Zie www.acvz.org.

64 In reactie op het advies *Verloren tijd* is een proefproject activering op (drie) *gezinslocaties* uitgevoerd (Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1787). Het doel van dat project was het bevorderen van zelfstandig vertrek. Het project is geëvalueerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC, *'Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel'. Evaluatie van de pilot Activeren bewoners van gezinslocaties*, Den Haag, 2015). In het kader van het project zijn aan de doelgroep korte cursussen en opleidingen aangeboden, gericht op activiteiten die kunnen helpen bij terugkeer en herintegratie in het land van herkomst. Ook is geïnvesteerd in bestaande sportfaciliteiten en is de activiteitenbegeleiding uitgebreid. Het WODC heeft geen aanwijzingen gevonden dat activering bijdraagt aan zelfstandige terugkeer, maar heeft wel geconcludeerd dat een zinvolle dagbesteding gedurende het verblijf in gezinslocaties belangrijk is voor het welzijn en de gezondheid van de bewoners. In zijn reactie op de evaluatie van de pilot heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie opgemerkt dat vreemdelingen die moeten vertrekken gestimuleerd en gemotiveerd moeten worden om zichzelf te ontplooien. Hij acht dit van belang voor hun welzijn en gaat ervan uit dat dit daarmee ook van positieve invloed kan zijn op het terugkeerperspectief. Gelet daarop is besloten de activeringsactiviteiten op de pilotlocaties zoveel als mogelijk te continueren en te onderzoeken of uitrol op alle gezinslocaties mogelijk is (*Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, 29 344, nr. 2116).

65 ACVZ, *Verloren tijd*, pp. 51-60.

66 Zie onder meer *Kamerstukken II* 2016/17, 19 637, nr. 2243 en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 334, nr. 23. Zie ook COA, *Beleidskader vroege integratie en participatie*, 12 april 2017, versie 1.0 (niet openbaar).

1) uitbreidingen van het programma 'Voorbereiding op inburgering' zoals het extra stimuleren van vrijwilligerswerk onder asielzoekers en vergunninghouders en het aanbieden van een training werknemersvaardigheden aan vergunninghouders ('VOORwerk', tot eind 2018). Ook heeft het COA in het voorjaar van 2017 de opdracht gekregen om NT2-taalles op de POL's te gaan aanbieden aan asielzoekers met nationaliteiten die kansrijk zijn voor het verkrijgen van een asielvergunning (Syriërs, Eritreeërs en staatlozen). Zij krijgen een aanbod om NT2-lessen te volgen op een AZC in de buurt van de POL. Als zij verhuizen van de POL naar het AZC, kunnen die lessen worden gecontinueerd. Tot slot streeft het COA naar het 'verlengen' van activiteiten op het gebied van integratie en participatie tot na de opvangperiode, bijvoorbeeld voor nareizende gezinsleden van vergunninghouders. Uitwerking van dit voornemen is medio 2017 voorzien;
2) een snellere en meer 'kansrijke koppeling' van vergunninghouders aan gemeenten. Sinds het voorjaar van 2016 wordt voor asielzoekers die een verblijfsvergunning krijgen in de algemene asielprocedure het huisvestingstraject al opgestart op het moment dat zij nog in de POL verblijven. Daarnaast worden naast 'harde criteria' ook 'zachte criteria' zoals opleidingsniveau en werkervaring en –perspectieven meegewogen bij de koppeling van een vergunninghouder aan een gemeente ('screening en matching');
3) een betere ('warme') overdracht van informatie aan gemeenten over te huisvesten vergunninghouders door het opstellen van een actueel en uitgebreider digitaal profiel van de vergunninghouder dat eerder en vaker door gemeenten kan worden ingezien.

Naast het pleidooi voor meer aandacht voor activering van asielzoekers in het advies *Verloren tijd*, heeft de ACVZ in 2011 reeds haar zorgen geuit over de doeltreffendheid van de (toen nog beoogde) aanpassing van de Wet inburgering.[67] De commissie sprak de verwachting uit dat het neerleggen van de volledige verantwoordelijkheid voor de vormgeving en financiering van de inburgering bij de inburgeringsplichtige niet zou bijdragen aan een verbetering van de inburgering, noch aan een verhoging van de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij of een vergroting van de participatie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving.

De zorgen van de commissie zijn niet alleen bevestigd in het onderzoek dat voor dit advies is verricht. Ze worden ook onderstreept door de bevindingen uit recente onderzoeken naar de werking en effectiviteit van het inburgeringsbeleid.[68] Daar blijkt onder meer uit dat:

- de bezuinigingen op de inburgering zijn doorgevoerd zonder vooraf de mogelijke gevolgen in de praktijk na te gaan;
- de eigen verantwoordelijkheid als basis van het inburgeringsbeleid evenmin goed is onderbouwd en in de praktijk niet werkt. Een grote groep inburgeringsplichtigen is er niet in geslaagd het inburgeringsexamen te behalen binnen de wettelijke termijn. Met name vergunninghouders vormen een kwetsbare groep;[69]
- het effect van sancties niet duidelijk is;

67 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Advies inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige)*, Den Haag, 16 mei 2011. Zie www.acvz.org.

68 Zie onder meer VluchtelingenWerk Nederland, *Integratiebarometer 2014*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Policy-brief Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, Den Haag, december 2015, Regioplan, *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*, Amsterdam, oktober 2016 en Algemene Rekenkamer, *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, Den Haag, januari 2017.

69 Zie in dit kader ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid,* Den Haag, 2017.

- de cursusmarkt ondoorzichtig is en inburgeraars door de wildgroei aan aanbieders van inburgeringsprogramma's belemmeringen ervaren om een passend traject te kiezen;
- duale trajecten (een combinatie van theorie en praktijk) nauwelijks worden gestimuleerd en de toepassing ervan wordt belemmerd;
- slechts 40% van de inburgeraars na het behalen van het inburgeringsexamen betaald werk heeft en velen geen goede aansluiting vinden op het Nederlandse onderwijs.

De minister van SZW heeft mede op grond van deze confronterende conclusies in oktober 2016 een aantal maatregelen aangekondigd om knelpunten en belemmeringen in het huidige inburgeringsstelsel te verminderen.[70] Die maatregelen zien met name op een betere facilitering van gemeenten door het Rijk. Dat is volgens de minister nodig om gemeenten in staat te stellen meer maatwerk te leveren. De minister vond het in oktober 2016 nog te vroeg om met meer fundamentele stelselwijzigingen te komen.

Doelstelling inburgeringsbeleid slechts beperkt bereikt
De maatschappelijke positie van vergunninghouders is sinds de wijziging van de Wet inburgering in 2013 niet minder kwetsbaar geworden. De doelstelling van het inburgeringsbeleid, een succesvolle toeleiding naar werk en onderwijs, wordt slechts beperkt bereikt. Goedkoop is in dit opzicht duurkoop gebleken voor de maatschappij.
Zoals eerder opgemerkt is de aandacht in reactie op de verhoogde aantallen asielzoekers in eerste instantie vooral gericht op het realiseren van voldoende opvangplaatsen. In tweede instantie is veel tijd en energie gestoken in het bevorderen van de overgang van vergunninghouders naar huisvesting in gemeenten. Het zijn de gemeenten die naar de mening van de commissie met de grootste uitdaging worden geconfronteerd. In gemeenten moeten vergunninghouders integreren en actief gaan deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Dat is meer dan het vinden van een baan. Het gaat om maatschappelijke participatie in brede zin. Alleen al binnen het sociale domein gaat het dan om verschillende aandachtsgebieden zoals maatschappelijke begeleiding, scholing en onderwijs, zorg en welzijn, werk en inkomen. De doelgroepen van de Participatiewet zijn divers. Dat vereist maatwerk. Het is de vraag of gemeenten dat onder de huidige omstandigheden optimaal kunnen leveren.
Op basis van de initiatieven en maatregelen die de minister van SZW, de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen en het COA hebben aangekondigd en getroffen, kan worden geconstateerd dat het opvang- en inburgeringsbeleid in beweging is. Het accent daarbij ligt op vergunninghouders. Met 'het inzetten op participatie en integratie vanaf dag één' wordt dan ook de eerste dag na verlening van de asielvergunning bedoeld. Veel geïnterviewde respondenten vragen zich af of dat vroeg genoeg is om de integratie van vergunninghouders op langere termijn significant te verbeteren.

3.7 Conclusie

De in dit hoofdstuk beschreven combinatie van structurele risico's en meer operationele knelpunten die zich met name manifesteren als het aantal asielzoekers snel toeneemt, maakt duidelijk dat de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders een veelzijdig en complex beleidsterrein is. Het is allereerst een maatschappelijke opgave, maar ook een politieke aangelegenheid, alsmede een vraagstuk van bestuurlijke verhoudingen, een proces van (keten)samenwerking, een zaak van communicatie en een financiële kwestie. Bij de uitvoering van het beleid moeten niet alleen de in hoofdstuk 2 beschreven doelstellingen van de diverse beleidsonderdelen voortdurend in samenhang worden beschouwd en gewogen, maar moet men zich ook continu bewust

70 *Kamerstukken II* 2015/16, 32 824, nr. 161, zie bijlage 8, paragraaf 8.3.2.

zijn van en rekening houden met de verschillende dimensies van de structurele risico's die in dit hoofdstuk zijn geschetst. Dat is geen gemakkelijke opgave.

Omdat de geconstateerde risico's en knelpunten verschillende (soorten) oorzaken hebben – men zou in dit verband kunnen spreken van multiproblematiek – zijn er ook geen eenvoudige, op zichzelf staande, oplossingen voorhanden. Het onderzoek maakt volgens de commissie echter duidelijk dat het tijd is om keuzes te maken, fundamentele keuzes. Mochten de operationele knelpunten die door de toegenomen aantallen asielzoekers in de periode 2014-2016 zijn ontstaan zich in de toekomst weer voordoen, dan kunnen deze uiteindelijk misschien wel weer worden opgelost door middel van een intensivering van inspanningen in het kader van een crisisstructuur. Het wegnemen van de meer structurele risico's op de langere termijn vraagt om een meer fundamentele wijziging in de benadering van het opvangvraagstuk en de huisvesting en integratie van vergunninghouders. De keuzes die hierin moeten worden gemaakt, moeten worden verantwoord, uitgelegd en uitgedragen, zodat de beoogde doelen voor alle betrokken partijen duidelijk zijn. Gebeurt dat niet, dan blijven er grote afbreukrisico's bestaan voor met name het sociale en bestuurlijke draagvlak voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders.

Hoofdstuk 4

De contouren van een duurzamer opvangsysteem

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetst de ACVZ de contouren van een duurzamer opvangsysteem. Deze contouren zijn gebaseerd op de structurele risico's en operationele knelpunten die in hoofdstuk 3 zijn geschetst. Samengevat houden die belemmeringen voor een verduurzaming van het opvangsysteem verband met:

- de frictie tussen het klassieke uitgangspunt van de asielopvang en de doelstellingen van de huisvesting en integratie van vergunninghouders;
- het bestaande primaat van politieke en financiële korte termijnoverwegingen;
- de wijze waarop in de politiek en (social) media over de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders wordt gecommuniceerd;
- de (gepercipieerde) verschillen en wrijving tussen de belangen van de ketenorganisaties;
- de klassieke inrichting van het Nederlandse bestuursmodel;
- de ineffectiviteit van het huidige inburgeringsbeleid; en
- de inflexibiliteit van het bestaande opvangsysteem.

Zoals eerder is opgemerkt, liggen aan operationele knelpunten ook structurele oorzaken ten grondslag, die om structurele oplossingen vragen.
Uitwerking van de contouren die in dit hoofdstuk worden beschreven, leidt tot een systeem waarin beter dan nu schommelingen in de aantallen asielzoekers kunnen worden opgevangen en daarvoor te nemen maatregelen en/of te creëren voorzieningen soepeler en sneller tot stand kunnen worden gebracht. Dat komt het sociale, bestuurlijke en politieke draagvlak voor het opvangsysteem ten goede.

'The bigger picture'
Vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen zijn geen op zichzelf staand fenomeen. Zij maken deel uit van bredere internationale en (inter-)Europese migratiebewegingen. Voor het ontwikkelen van een toekomstbestendig opvangsysteem is dus allereerst van belang dat Nederland op internationaal en Europees niveau gaat samenwerken om potentiële migratiebewegingen zo vroeg mogelijk te detecteren. Daarnaast moet Nederland met andere EU-lidstaten en landen van herkomst (blijven) investeren in tijdige, kwalitatief adequate opvang in de regio, en in een goede bewaking van de buitengrenzen van de EU. Het ligt in dit kader ook voor de hand om kritisch te kijken naar het functioneren van de bestaande legale migratiekanalen voor derdelanders.

Maar we moeten realistisch zijn. Internationale migratiebewegingen zijn hoogstens ten dele door (supra)nationale overheden te beïnvloeden. Ook als in Europees verband serieus wordt geïnvesteerd in opvang in de regio, de grensbewaking wordt geïntensiveerd en de werking van legale migratiemogelijkheden voor derdelanders wordt geëvalueerd en deze wellicht worden uitgebreid of de daarvoor geldende eisen zouden worden aangepast, zullen zich in de toekomst omvangrijke migratiebewegingen blijven voordoen van mensen die vanwege klimatologische rampspoed, oorlog, politieke instabiliteit of een gebrek aan economisch perspectief hun heil elders zoeken. Daarom is het belangrijk om niet enkel te vertrouwen en/of te wachten op een Europese of internationale aanpak,

maar om tijdig adequate maatregelen te nemen ten behoeve van de beheersbaarheid op nationaal niveau.[71]

4.2 Erkenning structureel fluctuerende aard en omvang 'asielinstroom' en leren van het verleden

Zoals meerdere malen is gebleken, kunnen snelle en forse toenames van het aantal asielzoekers en de omgang daarmee het draagvlak voor de opvang van asielzoekers, de huisvesting en integratie van vergunninghouders en het terugkeerbeleid, alsmede de uitvoerbaarheid daarvan, onder druk zetten. Om een meer toekomstbestendig opvangsysteem te ontwikkelen is een duurzame visie vereist. Daarvoor moet worden erkend dat ongereguleerde, fluctuerende en qua samenstelling (snel) wisselende migratiebewegingen van alle tijden zijn en dat deze zich ook in de toekomst zullen blijven voordoen. Die erkenning is op bestuurlijk en ambtelijk niveau steeds meer aanwezig, maar de politieke erkenning blijft daarbij achter. Die is, gelet op de politieke context waarbinnen het asielbeleid wordt vormgegeven, echter van wezenlijk belang.

Een goede voorbereiding op toekomstige fluctuaties in het aantal asielzoekers vergt ook een kritische reflectie op de omgang met voorgaande pieken en dalen. Hoe heeft Nederland hier in het verleden op gereageerd en wat zijn daarvan de consequenties geweest? Nu wordt primair vanuit een financieel perspectief naar de opvang gekeken, maar dan wel uitsluitend naar het hier en nu: 'wat kost de leegstand op dit moment?' Het zou goed zijn om over een langere periode, bijvoorbeeld vanaf het moment dat het COA werd opgericht in 1994, te onderzoeken hoe Nederland heeft gereageerd op snelle en sterke toe- en afnames van het aantal asielzoekers en wat dat heeft gekost. In dat kader moeten niet alleen de directe maar ook de indirecte financiële kosten, alsmede de kosten van bestuurlijke frictie(s) en sociale onrust in kaart worden gebracht. De directe financiële kosten moeten redelijk nauwkeurig kunnen worden bepaald. Dat is lastiger voor de indirecte financiële, maar ook voor de bestuurlijke en maatschappelijke kosten. Deze kunnen niet worden gekwantificeerd maar ze kunnen wel worden geduid, net als de maatschappelijke impact ervan.[72] Alleen op basis van een zo volledig mogelijk beeld van de financiële én maatschappelijke kosten over een langere termijn is het mogelijk om gefundeerde uitspraken te doen over de vraag hoe financieel verstandig én maatschappelijk verantwoord beleid kan worden ontwikkeld.

Wat zou het uitgangspunt van die duurzame visie moeten zijn? In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat de opvang van asielzoekers meerdere doelen dient en dat het klassieke uitgangspunt van de asielopvang botst met de doelstellingen van de huisvesting en integratie van vergunninghouders en het terugkeerbeleid. In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat er verschillen zijn en frictie wordt ervaren tussen de belangen van de diverse ketenorganisaties. In paragraaf 2.1 heeft de commissie meer algemene, gedeelde, belangen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders geïdentificeerd, die de belangen van de individuele asielzoeker, de afzonderlijke ketenorganisaties en zelfs de (grote) vreemdelingenketen overstijgen. Alle geïnterviewde respondenten(groepen)[73] zijn van mening dat een beperking van de duur van de opvang en een intensieve, op de

71 Zie bijlage 5 (Begrippenlijst): Onder het beheersbaar houden van de opvang verstaat de ACVZ zowel het onder controle houden van de opvang, als het bevatbaar houden ervan, wat inhoudt dat het beleid en de manier waarop het wordt uitgevoerd te begrijpen is en geaccepteerd wordt.

72 In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de kosten voor het organiseren van inspraak- en informatieavonden, de inzet van extra beveiliging tijdens die avonden en voor lokale bestuurders die worden bedreigd, maar ook de kosten voor begeleiding van werk naar werk van bij uitvoeringsorganisaties ontslagen werknemers als de aantallen asielzoekers weer afnemen en de verliezen in doorverkoop van grond die is aangekocht toen de nood hoog was etc.

73 Zie bijlage 4 (Overzicht gesprekspartners).

toekomst (terugkeer of integratie) gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in en tijdens de opvang, voor alle betrokken partijen van groot belang zijn.

Conclusie
Nadenken over een meer toekomstbestendig opvangsysteem dat minder voeding geeft aan bestuurlijke fricties en maatschappelijke onrust, begint met de erkenning op nationaal niveau van de structureel fluctuerende aard en omvang van 'de asielinstroom'. Alleen als daarbij de lessen worden betrokken die te leren zijn uit de omgang met pieken en dalen in het verleden kan worden uitgelegd *waarom* het opvangsysteem duurzamer moet worden georganiseerd. Dan ontstaat er een voedingsbodem om structureel op meer systematische wijze zicht te kunnen blijven houden op (wijzigingen in) migratiebewegingen en om daar tijdig en op adequate wijze op te kunnen anticiperen. Alleen dan kan, met politieke rugdekking, écht werk worden gemaakt van een betere voorbereiding op toekomstige fluctuaties in de 'asielinstroom'.
Het uitgangspunt van een duurzame visie op de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders zou het gedeelde maatschappelijke en individuele belang moeten zijn: een beperking van de duur van de opvang en een intensieve, op de toekomst (integratie of terugkeer) gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in en tijdens de opvang.

Aanbeveling 1:
a) Erken en draag op politiek niveau uit dat aard en omvang van de 'asielinstroom' structureel fluctueren;
b) Betrek bij het formuleren van een duurzame visie op de opvang van asielzoekers, de huisvesting en integratie van vergunninghouders en (de uitvoering van) het terugkeerbeleid de lessen die te leren zijn van de politiek-bestuurlijke omgang met eerdere pieken en dalen in het aantal asielzoekers;
c) Gebruik voor het formuleren van die duurzame visie en de daarvoor benodigde beleidsaanpassingen het gedeelde maatschappelijke en individuele belang als uitgangspunt: een beperking van de duur van de opvang en een intensieve, op de toekomst (integratie of terugkeer) gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in en tijdens de opvang.

4.3 Actieve informatievoorziening en eenduidige communicatie van belang voor draagvlak

In paragraaf 3.3 is opgemerkt dat het maatschappelijk draagvlak wordt beïnvloed door veel en zeer diverse factoren, waaronder weinig grijpbare maatschappelijke trends en veranderingen en meer beïnvloedbare zaken als communicatie over beleidsmaatregelen. Maar het zijn natuurlijk ook die maatregelen zelf die van invloed zijn op het draagvlak. Het gaat dan niet alleen om maatregelen ten behoeve van kansrijke asielzoekers en vergunninghouders. Minstens zo belangrijk is het beleid voor hen die willens en wetens kansloze aanvragen indienen en het beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. Voor het behoud van draagvlak voor het asielbeleid in algemene zin is het van groot belang dat aanvragen binnen de geldende termijnen worden afgehandeld, dat evident

kansrijke en kansarme aanvragen snel kunnen worden onderscheiden en afgehandeld en dat een effectief en efficiënt terugkeerbeleid wordt gevoerd.[74]

In paragraaf 3.3 is ook ingegaan op de rol van politici en (social) media in het maatschappelijk debat over de verhoogde aantallen asielzoekers. Los van de vraag of men voor de omgang met die toename een crisisstructuur gebruikt of opzet, is het een keuze om die toename op zichzelf als een crisis te presenteren. Het aantal asielzoekers dat in 2015 is opgevangen, bedroeg 0,34% van de totale bevolking van Nederland.[75]
Het aantal asielzoekers dat in dat jaar een asielvergunning kreeg (en dus gehuisvest moe(s)t worden), bedroeg 0,2% van de totale bevolking van Nederland.[76] Zoals ook in paragraaf 3.4 is opgemerkt, gaat het om meer dan een capaciteitsprobleem en spelen hierbij ook aspecten als (lokaal) draagvlak een rol. Dat draagvlak wordt onder meer beïnvloed door de wijze waarop in de politiek en (social) media over asielzoekers en vergunninghouders wordt gecommuniceerd. Erkenning van het feit dat de aantallen asielzoekers structureel fluctueren, betekent ook dat wordt bevestigd dat er altijd asielzoekers zullen zijn. Dat biedt mogelijkheden om aan oplossingen te werken.

(Geduide) feiten en cijfers tegenover beelden en aannames plaatsen
Zoals in paragraaf 3.2 is opgemerkt, komt uit het onderzoek ook heel nadrukkelijk naar voren dat in de crisissfeer inderhaast genomen, onvoldoende doordachte, op beelden en politieke overwegingen gebaseerde besluiten het werk van de uitvoeringsorganisaties compliceren. Politici zouden vaker de neiging moeten weerstaan op basis van incidenten en beelden te acteren. Zij zouden zich vaker en eerder rekenschap moeten geven van het effect van onvoldoende gefundeerde besluitvorming op de uitvoering. Tegelijkertijd ligt hier een opdracht voor het bestuur en de uitvoeringsorganisaties. Zij moeten, binnen hun mogelijkheden, onjuiste of onvolledige beeldvorming kritisch tegemoet treden als die beeldvorming (mede) aan de basis ligt van politieke besluitvorming. Zij moeten feiten tegenover beelden plaatsen. Dat gebeurt gelukkig ook steeds meer. Er zijn ten tijde van de verhoogde aantallen asielzoekers vele factsheets, cijferlijsten en overzichten van antwoorden op FAQ's verschenen. Feiten en cijfers krijgen echter pas betekenis als ze in de juiste context worden geplaatst. Daar is de overheid terughoudend in, bang als ze is voor het verwijt van subjectieve berichtgeving. Het afzien van duiding bergt echter een groter gevaar in zich, namelijk dat feiten en cijfers door iedereen op eigen wijze worden geïnterpreteerd. Om dat te voorkomen duidt de Politie nu alle incidenten op en rondom AZC's op zaakniveau en informeert zij lokale bestuurders daar direct over. Deze handelwijze, hoewel arbeidsintensief, kan als een goed voorbeeld op het gebied van voorlichting worden beschouwd.

Coördinatie van belang voor eenduidige communicatie
Uit het onderzoek is ook gebleken dat de betrokken organisaties er niet in zijn geslaagd één en dezelfde boodschap uit te dragen en die boodschap gelijktijdig op alle relevante plekken in de reeds bestaande en nieuw ingerichte samenwerkingsverbanden te verspreiden.[77] Dat is ook een grote uitdaging, mede gelet op de diverse missies en de door elkaar

74 Zie in dat kader onder meer ACVZ, *Strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid*, Den Haag: 2015.
75 Het aantal inwoners van Nederland bedroeg op 1 januari 2015 16,9 mln. Het totale aantal eerste asielaanvragen (inclusief nareisaanvragen) bedroeg in 2015 56.940 (CBS Statline).
76 Het aantal inwoners van Nederland bedroeg op 1 januari 2015 16,9 mln. 70% van het totale aantal asielaanvragen (eerste, tweede en volgende asielaanvragen en nareisaanvragen, in 2015 samen 58.880 aanvragen) werd in 2015 ingewilligd. Dit betekent dat 41.216 asielzoekers in 2015 een asielvergunning hebben gekregen. Zie CBS Statline en http://www.indjaarverslag.nl/indjaarverslag2015#!/cijfers.
77 Voor een overzicht van de 'reguliere' overlegstructuur asiel en de in 2015 nieuw opgetuigde samenwerkingsstructuur zie bijlage 13.

lopende taken en belangen van de deelnemende partijen. In een complexe netwerksamenwerking moeten echter niet alleen de hoofdtaken van de betrokken organisaties en de daaruit voortvloeiende logistieke en operationele vraagstukken worden gecoördineerd. Ook voor een (gelijk)tijdige, complete en eenduidige communicatie over de status van plannen en daaruit voortvloeiende besluitvorming is (meer) coördinatie vereist.

Conclusie
Het zou goed zijn als de overheid een meer bewuste, doordachte strategie ontwikkelt voor de communicatie over de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders, zowel richting de politiek, als richting de media en de burger. Bij een dergelijke communicatiestrategie hoort ook dat consequent inhoudelijk gemotiveerd weerwoord wordt geboden aan verzoeken tot het uitvoeren van symbolische maatregelen die niet of slechts ten dele op feiten, maar (meer) op aannames en beelden zijn gebaseerd. Eenduidige communicatie vereist een goede coördinatie. Die coördinatie zou centraal moeten worden belegd, zoals dat nu ook is gebeurd met de coördinatie van de logistieke en operationele vraagstukken in de vorm van het KOCV. Op die centrale plek zou ook een meer doordachte communicatiestrategie kunnen worden uitgedacht en vormgegeven.

Aanbeveling 2:
Stel voortdurend hoogwaardig, eenduidig en geduid, actueel en voor iedereen toegankelijk feiten- en cijfermateriaal beschikbaar. Bepaal wie voor het vervaardigen, actueel houden van en communiceren over welk type informatie verantwoordelijk is.

4.4 Bestuurlijke samenwerking

In hoofdstuk 3 is benadrukt dat de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders meer is dan een samenwerkingsproject van organisaties in de vreemdelingenketen. Naast maatschappelijke organisaties spelen ook de decentrale overheden en organisaties van de Rijksoverheid in andere ketens een belangrijke rol. Uit de bevindingen in paragraaf 3.4 volgt dat een bestendiging en uitbouw van de (inter) bestuurlijke samenwerking noodzakelijk is om de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders duurzamer te organiseren.

4.4.1 Geïntensiveerde interdepartementale afstemming vasthouden

Het ministerie van VenJ en de onder zijn verantwoordelijkheid opererende vreemdelingenketen hebben in de loop van 2015, toen de aantallen asielzoekers versneld toenamen, hun blik meer naar buiten gericht. Zij zijn frequenter in overleg getreden met de andere betrokken departementen en de onder die ministeries werkende ketens die verantwoordelijk zijn voor de 'nazorg' van vergunninghouders in het sociale domein.

Conclusie
Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat VenJ alle betrokken departementen en de daaronder ressorterende uitvoeringsorganisaties blijvend moet informeren over relevante ontwikkelingen in de vreemdelingenketen. Alleen dan is een gezamenlijke, snelle reactie van alle partijen bij een volgende plotselinge en forse toename van het aantal asielzoekers mogelijk. Ook de afstemming over het verloop van het aantal asielzoekers en de gevolgen daarvan voor alle relevante deelgebieden in het sociale domein moet structureel worden geborgd.

Aanbeveling 3:
Verzeker de afstemming tussen de betrokken ministeries over het verloop van de aantallen asielzoekers en de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van vergunninghouders en hun integratie in brede zin, ook in tijden waarin er minder asielzoekers zijn.

Met de (voorlopige) instandhouding van de Hoog Ambtelijke Taskforce Migratie[78] is deze noodzaak (vooralsnog) onderkend. Bij een relatief laag aantal asielzoekers voor langere duur kan die interdepartementale afstemming ook op een ander ambtelijk niveau worden geregeld.

4.4.2 Voortbouwen op geïntensiveerde bestuurlijke samenwerking

Voorzien in regie
De 'klassieke' manier van samenwerken tussen het Rijk en de gemeenten voor het organiseren van de opvang van asielzoekers, een open bestuurscultuur waarin in goed overleg afspraken worden gemaakt op basis van vrijwilligheid, is werkbaar bij een relatief laag aantal en gestaag toenemende aantallen asielzoekers. Die vrijwillige basis werkt echter belemmerend bij een onvoorziene, snelle en forse toename van het aantal asielzoekers. Zowel uit de interviews als uit de evaluatie is gebleken dat er in dat geval behoefte is aan regie én een helder en stevig mandaat. Met de inrichting van het systeem van de regietafels en de coördinatie door de CdK's is voorzien in regie. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie kan worden vastgesteld dat die nieuwe structuur daarnaast heeft bijgedragen aan een gedeeld gevoel van urgentie, het besef dat sprake is van een maatschappelijke opdracht waarvoor de verschillende bestuurslagen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben en een verbeterde bestuurlijke samenwerking.[79]

Maar uitgangspunt van vrijwillige samenwerking is blijven bestaan
De vernieuwde bestuurlijke samenwerking heeft niet geleid tot een wijziging van bestaande bevoegdheden. De staatssecretaris van VenJ en het COA zijn voor het realiseren van voldoende opvanglocaties en –plekken afhankelijk gebleven van de medewerking van gemeenten. Een meerderheid van de respondenten die de enquête voor de evaluatie van de nieuwe bestuurlijke samenwerkingsstructuur hebben ingevuld, is van mening dat dit zo moet blijven. Zij vinden dat de autonomie van gemeenten niet mag worden aangetast en zijn van mening dat van boven opgelegde maatregelen niet passen in de Nederlandse bestuurscultuur.[80] Een substantieel deel van de respondenten die voor het schrijven van dit advies zijn geïnterviewd, heeft juist wel kanttekeningen geplaatst bij de vrijblijvendheid van het bestaande bestuursmodel. Zij hebben een gebrek aan 'doorzettingsmacht' ervaren en hebben benadrukt dat ook in de nieuwe samenwerkingsstructuur een heldere mandaatverdeling ontbreekt. De behoefte aan een helder mandaat en stevige regie komt ook uit de enquête naar voren.

78 Zie bijlage 13, paragraaf 13.2.
79 *Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers 2015-2016*, samenvatting en hoofdstukken 2 en 8.
80 Idem, samenvatting en hoofdstuk 6.

Als het gaat om de verantwoordelijkheidsverdeling, kan de opvang van asielzoekers theoretisch op drie manieren worden georganiseerd:

1) De opvang van asielzoekers is rijksverantwoordelijkheid;
2) De gemeenten zijn er geheel verantwoordelijk voor;
3) Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten.

In de praktijk is altijd sprake (geweest) van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het Rijk en het lokale bestuur, omdat opvanglocaties altijd in gemeenten zijn gevestigd. De huidige bevoegdheidsverdeling op zich is helder. Het COA is verantwoordelijk voor het organiseren en verstrekken van materiële en immateriële opvangvoorzieningen, het lokale bestuur moet daar toestemming voor verlenen. Het is die afhankelijkheidsrelatie die problematisch wordt als de aantallen asielzoekers plotseling en fors stijgen en de druk om extra opvanglocaties te regelen, snel toeneemt. Dat is bijvoorbeeld pijnlijk duidelijk geworden in de casus Oranje.[81]

Pleidooi voor wettelijke taakstelling voor de opvang van asielzoekers
Op basis van de ervaringen met de verhoogde aantallen asielzoekers in 2014 en met name 2015 en begin 2016 zijn er goede redenen om de opvang van asielzoekers in gemeenten meer verplichtend te organiseren. De introductie van een dwingend (spreidings)mechanisme voor de opvang van asielzoekers zou (op termijn) de politieke last voor gemeenten kunnen verlichten en de opvang van asielzoekers voor hen tot 'common business' kunnen maken, net als de huisvesting van vergunninghouders. Die verloopt om diverse redenen ook niet optimaal (zie paragrafen 3.5 en 4.6), maar de taakstelling op zich staat niet ter discussie. Juist om te voorkomen dat in een situatie van (sterk) verhoogde aantallen asielzoekers de opvang alsnog voortdurend ter discussie wordt gesteld, ligt het voor de hand niet enkel bindende afspraken over de opvang te maken in het geval van verhoogde aantallen asielzoekers, maar tot een *permanent verdeelmechanisme* te komen, net als bij de huisvesting van vergunninghouders.

Als de mening wordt gedeeld dat niet enkel de regievoering op de organisatie van het aantal opvanglocaties en -plekken behouden moet blijven, maar dat ook de besluitvorming daarover sneller, effectiever en eenduidiger, min of meer automatisch, moet verlopen, dan ligt het voor de hand dit wettelijk te regelen, analoog aan de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders.
Ondanks het feit dat het sluiten van het Bestuurs- en Uitwerkingsakkoord heeft bijgedragen aan de beoogde doelstellingen,[82] ligt het (nogmaals) sluiten van een bestuursakkoord bij een volgende snelle en forse toename van het aantal asielzoekers volgens de ACVZ minder voor de hand, aangezien een bestuursakkoord een intentieverklaring is, die geen ruimte biedt voor dwingende bepalingen. Dat klemt temeer nu het Bestuursakkoord feitelijk nooit echt op de proef is gesteld door de afname van het aantal asielzoekers kort na het sluiten ervan.
Het zonder wettelijke bevoegdheid opleggen van een taakstelling aan gemeenten door CdK's, is riskant, omdat een CdK in die situatie bij weigering tot medewerking van een gemeente niet over een (wettelijk) handhavingsinstrumentarium beschikt om die medewerking af te dwingen. Uitgaan van goede relaties en erop vertrouwen dat een CdK zich op basis van een organisch gegroeide gezagsrelatie tot 'zijn' burgemeesters verhoudt, is een mooie gedachte, maar maakt de bestuurlijke samenwerking ook kwetsbaar. Toch heb-

81 Zie onder meer https://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/06/staatssecretaris-dijkhoff-belaagd-door-boze-bewoners-oranje-a1412584.
82 *Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers 2015-2016*, hoofdstuk 2.

ben de CdK's hun opdracht met overtuiging uitgevoerd.[83] De nieuwe bestuurlijke infrastructuur van een landelijke en regionale regietafels wordt over het algemeen ook als een succes ervaren.[84] Dat is een goede reden om ermee door te gaan en de CdK's als aanjagers te blijven inzetten.

Het Rijk verzorgt de eerstelijnsopvang, gemeenten leveren locaties voor tweedelijnsopvang
Bij de uitwerking van een wettelijke taakstelling rijst direct de vraag op welke categorieën asielzoekers deze zou moeten zien. In dat kader kan een onderscheid worden gemaakt tussen eerste- en tweedelijnsopvang. Onder *eerstelijnsopvang* verstaat de ACVZ de opvang vanaf het moment dat een asielzoeker zich aanmeldt of te kennen geeft dat hij een asielaanvraag wil indienen tot het moment waarop op die aanvraag is beslist binnen de algemene asielprocedure of een spoor voor versnelde afdoening en de vertrektermijn van de asielzoeker wiens aanvraag in die procedure is afgewezen nog niet is verstreken. De procedurestappen die aan die eerste opvang zijn gekoppeld, vinden nu plaats in de COL(s) (aanmelding, identificatie en registratie, medische check, aanmeldgehoor) en POL(s) (afdoening binnen algemene asielprocedure of spoor voor versnelde afdoening).[85] Deze eerstelijnsopvang kan vanwege de schaalgrootte, de gewenste uniformiteit van de werkzaamheden, de in beginsel redelijk snelle afhandeling van de aanvragen en normaliter relatief korte duur van de opvang het meest efficiënt door het Rijk worden georganiseerd.

Onder *tweedelijnsopvang* verstaat de commissie de opvang van asielzoekers van wie de aanvraag in de verlengde asielprocedure wordt beoordeeld, vergunninghouders die in afwachting zijn van een woning en asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, maar die in afwachting van een gerechtelijke uitspraak recht op opvang hebben, of waarvan de vertrektermijn tijdelijk is opgeschort. De opvang van deze categorieën vreemdelingen kan vanwege de langere duur, het grotere perspectief op integratie en het feit dat er gedurende de opvang niet in korte tijd veel procedurestappen moeten worden doorlopen, ook op decentraal niveau plaatsvinden.

Twee belangrijke vragen die dan opkomen, zijn:

1) aan welke bestuurslaag of -lagen kan het Rijk in dat geval asielzoekers voor de tweedelijnsopvang *toewijzen*? en
2) op welk schaalniveau kan de realisatie van opvanglocaties vervolgens worden *georganiseerd*?

Toewijzing asielzoekers (voor tweedelijnsopvang) aan gemeenten
Asielzoekers zouden door het Rijk aan provincies of gemeenten kunnen worden toegewezen. In het Bestuursakkoord is besloten tot een evenredige verdeling van de extra benodigde opvangplaatsen voor asielzoekers over de provincies. De CdK's zijn vervolgens als Rijksheren belast met de taak om die opvangplaatsen in goed overleg met lokale bestuurders te organiseren. In de praktijk zijn binnen de provincies (sub)regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten gevormd, waaraan de provinciale quota zijn 'toebedeeld'. Als er voor wordt gekozen om eventuele opvangquota aan een decentrale bestuurslaag toe te wijzen, ligt het voor de hand deze direct toe te wijzen aan gemeenten omdat het de gemeenten zijn die de opvang uiteindelijk moeten organiseren.

83 Idem, samenvatting en hoofdstukken 3 en 4.
84 Idem, samenvatting en hoofdstuk 8.
85 Zie bijlage 8, paragraaf 8.1. (voor de procedurestappen) en bijlage 12, paragraaf 12.3 (voor een overzicht van de sporen).

Omdat zowel de eerste- als tweedelijns opvanglocaties altijd in een gemeente zijn gevestigd, moet in het kader van de taakstelling voor de opvang van asielzoekers in de tweedelijnsopvang worden nagedacht over een compensatie- of vrijstellingsregeling voor gemeenten die reeds locaties ter beschikking stellen voor de eerstelijnsopvang.

Organisatie tweedelijnsopvang door clusters van samenwerkende gemeenten
Niet alle gemeenten zullen in staat zijn om de opvang zelf te organiseren. Met name kleine(re) gemeenten zullen hiervoor niet altijd voldoende (fysieke) mogelijkheden hebben. Zij hebben doorgaans een beperkt aanbod van geschikte locaties en gebouwen. Het zou bovendien een grote belasting van hun ambtelijk apparaat opleveren en tot hoge financiële kosten leiden. Dat betekent dat de opvang in regionaal verband moet worden georganiseerd. Aan wat voor regionale verbanden kan dan worden gedacht?

De *veiligheidsregio's* hebben ten tijde van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 de crisisnoodopvang georganiseerd. Een structurele rol voor deze regio's bij de organisatie van de reguliere asielopvang ligt minder voor de hand, omdat zij weliswaar nauw samenwerken op het gebied van de openbare orde en veiligheid, maar niet op het gebied van huisvesting. Bovendien zijn de gemeenten (mede) verantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio's. Het creëren van aanwijzingsbevoegdheid voor de opvang van asielzoekers van veiligheidsregio's richting gemeenten, zou een fundamentele en complicerende herijking van die bestuursrelatie betekenen.

Een andere mogelijkheid is om de organisatie van de tweedelijnsopvang over te laten aan *clusters van samenwerkende gemeenten*. Dat biedt meer fysieke mogelijkheden voor opvanglocaties die qua aard en omvang lokaal en regionaal worden geaccepteerd dan in het geval van toewijzing aan individuele gemeenten. Bovendien leidt dit tot minder versnippering van de opvang. Ook in dat geval rijst de vraag wie bevoegd wordt om over de verdeling van de asielzoekers over die gemeenteclusters te beslissen en of dat is in te passen in de bestaande bestuurscultuur. Toedeling van die bevoegdheid aan een conventie van burgemeesters past niet bij de huidige bestuurscultuur en ligt alleen al om die reden niet voor de hand. Bovendien zijn burgemeesters in hoge mate autonoom en staan zij niet in een gezagsrelatie tot elkaar. Een tegenargument voor toewijzing van asielzoekers aan clusters van gemeenten zou kunnen zijn dat er geen vaststaande gemeenteclusters zijn. Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten evolueren door de tijd omdat ze afhankelijk zijn van het antwoord op de vraag welke gemeenten van elkaar kunnen leren bij de uitoefening van bepaalde taken. Het lukt gemeenten echter steeds vaker om zich te verenigen in samenwerkingsverbanden op verschillende deelgebieden.[86] Gelet op die ervaring kan er op worden vertrouwd dat gemeenten ook samen locaties voor de tweedelijnsopvang van asielzoekers en vergunninghouders beschikbaar kunnen stellen.

De criteria voor een verdeelsleutel
In een 'Opvangwet' kan worden bepaald dat het Rijk (het COA) verantwoordelijk is voor de eerstelijnsopvang en dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het *ter beschikking stellen van locaties* voor de tweedelijnsopvang in AZC's. Analoog aan artikel 29 van de Huisvestingswet zou voor die opvangtaakstelling een formule moeten worden opgesteld, waarbij moet worden bezien of de taakstelling enkel afhankelijk wordt gesteld van het

86 In 2015 werkte bijvoorbeeld al bijna 70% van de gemeenten in een officieel verband samen met andere gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet. Het gaat dan om taken rondom inkomensverstrekking en re-integratie. Bijna de helft van die samenwerkingsverbanden had een verzorgingsgebied van meer dan 100.000 inwoners. Ook is er veel samenwerking rondom andere taken zoals handhavingstaken en de werkgeversdienstverlening in de 35 arbeidsmarktregio's. *Divosa-monitor factsheet: Intergemeentelijke samenwerking*, mei 2015. Https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/150504_factsheet_intergemeentelijke_samenwerking.pdf.

aantal inwoners van een gemeente, of dat daarvoor nog andere criteria moeten gelden. In een dergelijke wettelijke regeling kan ook worden bepaald dat de CdK in zijn functie van Rijksheer verantwoordelijk blijft voor de afstemming over de taakstelling met het lokale bestuur.

Een wettelijke gemeentelijke taakstelling voor de opvang van asielzoekers kan alleen werken als gemeenten zich in de verdeelsleutel kunnen vinden. De opvanglocaties voor asielzoekers bevinden zich nu met name in het noorden, oosten en zuiden van het land. Daar is veel ruimte en de grond is er relatief goedkoop. De meeste vergunninghouders worden in het westen gehuisvest. De huisvesting is immers afhankelijk gesteld van het aantal inwoners en de Randstad is het dichtst bevolkt.

Het inwoneraantal zou ook als enige criterium kunnen worden gehanteerd voor de verdeling van asielzoekers over gemeenten. Het voordeel daarvan is dat dit een objectief en gemakkelijk te hanteren criterium is. Bovendien sluit het voor wat betreft de gemeentelijke voorzieningen aan bij de draagkracht van de lokale bevolking, omdat ook die voorzieningen (winkelcentra, sportfaciliteiten etc.) op het inwoneraantal zijn gebaseerd. Een bezwaar tegen een verdeelsleutel enkel op basis van het inwoneraantal zou kunnen zijn dat dit tot een onevenwichtige geografische spreiding van asielzoekers leidt. Zoals hiervoor is opgemerkt, is dat nu echter ook al het geval, maar dan omgekeerd. Als asielzoekers enkel op grond van het inwoneraantal over gemeenten worden verdeeld, worden niet alleen de meeste vergunninghouders, maar ook de meeste asielzoekers in het westen opgevangen.[87] Dit zou tot bezwaren over 'dubbele belasting' kunnen leiden van gemeenten in het westen, maar ook tot bedenkingen van gemeenten en regionale gemeentelijke samenwerkingsverbanden in het noorden, oosten en zuiden in het land die in de loop der jaren hebben ontdekt dat een opvanglocatie een gunstig effect kan hebben op de lokale vraag naar goederen en diensten en dus op de werkgelegenheid. Als de opvang van asielzoekers enkel op basis van het inwoneraantal van gemeenten wordt georganiseerd, beperkt dat de mogelijkheden om in dit kader na te denken over ontwikkelkansen voor krimpregio's.

Er kan dus ook voor worden gepleit een opvangtaakstelling niet alleen te baseren op het inwoneraantal, maar deze ook afhankelijk te stellen van bijvoorbeeld het bruto provinciaal product, het werkloosheidspercentage in en de oppervlakte van de provincie waarin de gemeente gelegen is. Echter: de mate waarin een verdeelsleutel ter discussie wordt gesteld wordt in hoge mate bepaald door de aard van en het aantal criteria dat wordt gehanteerd. Hoe meer criteria, hoe meer discussie, omdat er dan gewogen moet worden. Het zou mede van die weging afhangen of in dat geval overal sprake is van voldoende mogelijkheden om de door gemeenten zo gewenste 'doorgaande' lijn in opvang en huisvesting te garanderen.

Toezichthoudende taak
Daar waar voor de huisvesting van vergunninghouders het provinciale toezicht op gemeenten van toepassing is, zou het Rijk toezichthouder op de gemeenten kunnen zijn voor wat betreft de tweedelijnsopvang van asielzoekers. De provincies hebben op dat terrein immers geen (wettelijke) taak en expertise. Als een gemeente niet aan de taakstelling voldoet, betekent dit dat het Rijk (het COA) de opvang van asielzoekers in het uiterste geval op kosten van een gemeente kan organiseren. Het cluster van regionaal samenwerkende gemeenten kan daarvoor niet verantwoordelijk worden gehouden, aangezien de taakstelling aan een gemeente zou worden toegewezen.

87 Hierbij geldt ook nog dat vergunninghouders van het noorden, zuiden en oosten van het land 'door migreren' naar het westen in verband met betere kansen op de arbeidsmarkt aldaar.

Maar de ROA is toch ook mislukt?
Het idee om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het organiseren van een deel van de opvang van asielzoekers, kan herinneringen oproepen aan de *Regeling Opvang Asielzoekers* (ROA) van 1987.[88] Met de invoering van de ROA werden alle gemeenten verplicht om op grond van een percentage van twee promille van het aantal inwoners zelfstandige huisvesting voor asielzoekers beschikbaar te stellen. Omdat er door de toenemende aantallen asielzoekers al snel een tekort aan gemeentelijke woningen ontstond, werden asielzoekers voor wie geen woning beschikbaar was van Rijkswege opgevangen in AZC's. Ook toen was dus sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen Rijk en gemeenten voor de opvang van asielzoekers. Omdat de 'doorstroom' van asielzoekers vanuit de AZC's naar ROA-woningen en de huisvesting van vergunninghouders vanwege de groeiende aantallen asielzoekers steeds moeizamer verliep, werd de ROA in 1997 afgeschaft en werd de opvang weer volledig gecentraliseerd.

Het mislukken van de ROA in het verleden kan tot scepsis leiden over het toebedelen van verantwoordelijkheid voor het organiseren van tweedelijnsopvanglocaties aan gemeenten. Die scepsis is begrijpelijk, zeker gelet op het feit dat tot nu toe bij een snel groeiend aantal asielzoekers ook direct achterstanden op de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van *vergunninghouders* zijn ontstaan. Daarbij moet echter worden bedacht dat de gemeentelijke taakstelling voor de opvang van asielzoekers in het kader van de ROA op *zelfstandige huisvesting* zag, terwijl de hier voorgestelde oplossingsrichting niet om zelfstandige, maar om *collectieve opvangvoorzieningen* voor asielzoekers gaat. Als gemeenten de ruimte krijgen en benutten om niet enkel tijdelijke collectieve huisvestingsvormen voor (onder meer) vergunninghouders te realiseren, maar zij ook voor wat betreft het realiseren van collectieve opvangvoorzieningen voor asielzoekers overtuigend door het Rijk worden gefaciliteerd, en daar ook zelf op inzetten, kan dit succesvol zijn.

Ruimte voor gemeentelijk maatwerk
Hoe de opvang ook wordt georganiseerd, er moet in ieder geval ruimte voor gemeentelijk maatwerk zijn. Gemeenten vinden dat die ruimte er momenteel onvoldoende is. Als gemeenten een wettelijke taak krijgen in het organiseren van opvanglocaties voor de tweedelijnsopvang van asielzoekers, zal sowieso in een juridische mogelijkheid voor (regionale) verdeling van de taakstellingen op het gebied van opvang en huisvesting moeten worden voorzien. De Huisvestingswet voorziet nu niet in een dergelijke mogelijkheid, aangezien het COA nu geheel verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers. Mogelijkheden tot regionale verdeling bieden de meeste kans op 'eigenschalige' opvang, en daarmee op acceptatie in de lokale samenleving. Een verplichte taakstelling voor gemeenten voor de opvang van asielzoekers blijft mogelijkheden bieden voor een eigen invulling door gemeenten. Op die manier kan ook voormelde 'doorgaande' lijn in de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders worden aangebracht, waardoor een zekere binding van de asielzoeker met zijn opvangregio kan ontstaan. Het is moeilijk voorstelbaar dat een systeem met een 'doorgaande lijn' kan werken als de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders wezenlijk verschillend georganiseerd blijven en opvanglocaties en huisvestingsmogelijkheden ongelijk verdeeld blijven over het land.

Gemeentelijk maatwerk bij het organiseren van tweedelijnsopvang is ook alleen mogelijk als de regelgeving en de praktijk zo wordt aangepast dat het COA (op een transparante manier) op budget kan sturen. Gemeenten kunnen dan een 'business case' presenteren die door het COA aan een kosten/batenanalyse wordt onderworpen.

88 Zie bijlage 7.

De begeleiding van asielzoekers in de tweedelijnsopvang
Een belangrijke vraag is wat de organisatie van de tweedelijnsopvang door gemeenten zou betekenen voor de begeleiding van de bewoners van die opvanglocaties. De begeleiding van asielzoekers die in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag is immers iets anders dan het begeleiden van vergunninghouders bij hun integratieproces. Dat is onder meer gebleken bij het organiseren en inrichten van de crisisnoodopvanglocaties. Dat is overal weliswaar tijdig, maar tegen significant hogere kostprijzen georganiseerd. Een substantieel deel van die kosten hing samen met het inhuren van professionele psychosociale begeleiding. COA-medewerkers zijn specifiek opgeleid voor het opvangen van (kwetsbare groepen) asielzoekers en zijn daar dus goed voor toegerust.
Anderzijds is uit het onderzoek gebleken dat betrokkenheid van de lokale gemeenschap van groot belang is voor een goede inbedding van de opvanglocatie en dus voor het lokale sociale en bestuurlijke draagvlak. Dat pleit ervoor lokale organisaties de ruimte te bieden (niet: verplicht te stellen) om ook de begeleiding van asielzoekers in de tweedelijnsopvanglocaties op zich te nemen. Mocht dat gebeuren, dan zou dit tot lokale en regionale verschillen kunnen leiden in het niveau van de geboden voorzieningen. Daarbij moet worden bedacht dat er ook in het huidige opvangsysteem lokale verschillen bestaan tussen dezelfde soorten opvanglocaties. Dat is niet erg, zolang de minimumnormen maar in acht worden genomen. Het COA zou in dat geval door publicatie van en voorlichting over die minimumnormen en periodieke inspectie van opvanglocaties kunnen toezien op de kwaliteit van de opvang. Dat zou een nieuwe taak voor het COA zijn. Gelet op zijn specifieke expertise zou het COA sowieso verantwoordelijk moeten blijven voor de *coördinatie* van de begeleiding van asielzoekers in de tweedelijnsopvang. De nieuwe rol van het COA ten aanzien van die begeleiding zou dan coördinatie, toezicht en financiering zijn.

Conclusie
De vrijblijvendheid van het bestaande bestuursmodel werkt belemmerend voor het snel organiseren van extra opvanglocaties voor langere termijn bij een plotselinge en forse toename van het aantal asielzoekers. Ook in de nieuwe bestuurlijke samenwerkingsstructuur heeft niemand 'doorzettingsmacht'. De introductie van een permanente wettelijke taakstelling voor het opvangen van asielzoekers kan ervoor zorgen dat alle gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen en dit voor hen tot 'common business' maken, net als de huisvesting van vergunninghouders.
De taakstelling zou gebaseerd moeten zijn op een eenvoudige verdeelsleutel, bij voorkeur (enkel) op basis van het inwoneraantal van gemeenten.
Omdat niet alle gemeenten altijd over voldoende (gebouwelijke) mogelijkheden beschikken, moet voor hen de mogelijkheid (blijven) bestaan om de opvang in regionaal verband, met andere gemeenten, te organiseren. De regionale regietafels kunnen worden betrokken bij de onderlinge afstemming tussen gemeenten over de wettelijke taakstelling(en). De CdK's kunnen hierbij hun coördinerende rol blijven spelen in hun functie van Rijksheer.
De eerstelijnsopvang (nu in de COL(s) en POL(s)) is het meest efficiënt door het Rijk te organiseren, dus dat moet zo blijven. De tweedelijnsopvang kan op decentraal niveau worden georganiseerd. Het gaat dan om de opvang tijdens de verlengde asielprocedure, de opvang van vergunninghouders die op huisvesting wachten en de opvang van asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, maar die gedurende de afwachting van een gerechtelijke uitspraak recht op opvang hebben of waarvan de vertrektermijn tijdelijk is opgeschort.
Gelet op het lokale draagvlak, moet bij het organiseren van de tweedelijnsopvang ruimte voor gemeentelijk maatwerk worden geboden.

Aanbeveling 4:
Bouw voort op de bestuurlijke samenwerking die vanwege de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 is geïntensiveerd en richt deze robuuster en efficiënter in door:

a) Een wettelijke taakstelling voor gemeenten te creëren voor de opvang van asielzoekers, vergelijkbaar met de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders;
b) Hierbij een onderscheid te maken tussen eerste- en tweedelijnsopvang, waarbij de eerstelijnsopvang de verantwoordelijkheid van het Rijk blijft en gemeenten locaties ter beschikking stellen voor de tweedelijnsopvang;
c) 'Opvangquota' aan individuele gemeenten toe te wijzen, maar aan regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten over te laten hoe de totale opvang- en huisvestingstaakstelling van de regio wordt gerealiseerd;
d) De coördinerende rol van de CdK in zijn functie van Rijksheer bij de afstemming over het realiseren van de taakstellingen met het lokale bestuur te handhaven;
e) Het COA bij het beoordelen van business cases voor tweedelijns opvanglocaties alleen nog op budget te laten sturen;
f) Lokale organisaties ruimte te bieden om de begeleiding van asielzoekers in de tweedelijnsopvang op zich te nemen.

4.5 Flexibilisering van het opvangsysteem

Op basis van de probleemanalyse in hoofdstuk 3 constateert de ACVZ dat het opvangsysteem flexibeler moet worden ingericht. Dat betekent ook dat de betrokken organisaties in staat moeten worden gesteld om flexibeler te werken. De benodigde flexibilisering ziet op:

- de opvangcapaciteit;
- de behandelcapaciteit;
- het logistieke proces in de keten; en
- de bekostigingssystematiek.

Vereiste voor flexibilisering: verdere intensivering bestaande samenwerking
De stagnerende 'doorstroom' in de opvang ten tijde van de verhoogde aantallen asielzoekers in met name 2015 en het begin van 2016 heeft duidelijk gemaakt dat de samenwerking in de vreemdelingenketen verder moet worden geïntensiveerd en dat een betere afstemming over en coördinatie van activiteiten noodzakelijk is. Dat is een belangrijke voorwaarde voor flexibilisering op bovengenoemde punten. De ketenorganisaties moeten beslissingen beter op elkaar afstemmen. Iedereen onderschrijft dat de opvang van asielzoekers onderdeel is van een ketenproces, maar uit het onderzoek is gebleken dat in de praktijk bij het nemen van beslissingen in de eigen organisatie(s) nog onvoldoende rekening wordt gehouden met de gevolgen van die besluiten voor de andere organisaties in de keten. Het is dus zaak de door de verhoogde aantallen asielzoekers geïntensiveerde samenwerking tussen de ketenorganisaties te verzekeren voor de toekomst, ook als er minder asielzoekers naar Nederland komen.

Het opstellen van het Draaiboek Hoge Instroom Asielzoekers (zie paragraaf 3.2) illustreert de wil om te leren van de omgang met de verhoogde aantallen asielzoekers in de

afgelopen jaren. De intervallen tussen de pieken in de aantallen asielzoekers zijn echter aanzienlijk. De kans is groot dat kennis en relaties die zijn opgebouwd ten tijde van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015-2016 bij een volgende forse toename van het aantal asielzoekers grotendeels zijn verdampt. Het is dus goed dat er nu een draaiboek is. Het moet echter wel gebruikt worden bij een volgende 'instroompiek'. Daarvoor is van belang dat het Deelberaad Asiel het draaiboek periodiek agendeert. In de toekomst zal blijken of de ketenorganisaties zich bij een volgende toename van het aantal asielzoekers daadwerkelijk committeren aan de afspraken die in het draaiboek zijn neergelegd en beter rekening houden met de gevolgen van hun beslissingen voor hun ketenpartners.

In paragraaf 3.4 is geconstateerd dat het blikveld in 2015 aanvankelijk te veel gericht was op de kleine vreemdelingenketen. Dat ook daarvan is geleerd blijkt uit het feit dat in het draaiboek maatregelen zijn opgenomen die voor de *grote* vreemdelingenketen gelden. De opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders is echter méér dan een samenwerkingsproject van organisaties in de vreemdelingenketen.

Conclusie
Om te voorkomen dat de 'doorstroom' in en de 'uitstroom' uit de opvang stagneert, moeten de ketenorganisaties intensief blijven samenwerken. Omdat afspraken die in de vreemdelingenketen worden gemaakt ook van invloed zijn op de werkzaamheden van de overige netwerkpartners, moeten ook zij blijvend worden betrokken bij het maken van die afspraken.

> Aanbeveling 5:
> Betrek organisaties buiten de vreemdelingenketen meer bij het vastleggen van afspraken over de maatregelen die bij een volgende toename van het aantal asielzoekers (moeten) worden genomen. Stel een 'netwerkdraaiboek verhoogde aantallen asielzoekers' op, inclusief een informatie- en communicatieplan, waarin niet alleen wordt ingegaan op de gevolgen van te nemen maatregelen voor de organisaties in de vreemdelingenketen, maar ook wordt stilgestaan bij de consequenties daarvan voor de taken en werkzaamheden van de overige betrokken organisaties. Hou het draaiboek actueel door het regelmatig met die organisaties te bespreken.

Flexibilisering van opvangcapaciteit
Een flexibel opvangsysteem is, tot op zekere hoogte, in staat om mee te ademen met schommelingen in het aantal asielzoekers. Er heerst onder de geïnterviewde respondenten een grote mate van overeenstemming over de gedachte dat met het oog op toekomstige snelle, forse toenames van het aantal asielzoekers 'enige' buffercapaciteit aan opvanglocaties of -voorzieningen beschikbaar zou moeten zijn. Tegelijkertijd bestaat er een breed besef dat dit zodanig moet kunnen worden georganiseerd dat in belangrijke mate tegemoet wordt gekomen aan de financiële en politieke bezwaren die tegen het hanteren van een structurele buffercapaciteit bestaan. Langdurige of permanente leegstand is financieel, politiek en maatschappelijk immers moeilijk te verantwoorden.

Als het gaat om het realiseren van een buffercapaciteit rijst onmiddellijk de vraag hoe groot deze moet zijn. De grootste piek vóór 2015 deed zich voor in 1994, toen rond de 50.000 asielzoekers moesten worden opgevangen. In 1995 en 1996 nam het aantal asielzoekers af, waarna het in 1997 weer toenam. In de periode 1998-2000 moesten er jaarlijks rond de 40.000 asielzoekers worden opgevangen. Daarna nam het aantal gestaag af. In de periode van 2002 tot en met 2013 kwamen jaarlijks minder dan 20.000 asielzoekers naar Nederland. In 2014 waren dat er rond de 30.000, in 2015 rond de 60.000

en in 2016 iets meer dan 35.000.[89] Uitgaande van deze historische gegevens is het niet verwonderlijk dat er in 2014, het jaar waarin het aantal asielzoekers voor het eerst sinds het jaar 2000 weer toenam, geen grootschalige buffercapaciteit was. Het aantal vreemdelingen dat naar Nederland komt om een asielaanvraag in te dienen, laat zich moeilijk voorspellen. Dat levert de vraag op wat het referentiepunt moet zijn bij het bepalen van de omvang van buffercapaciteit. Het antwoord op deze vraag hangt mede af van de aard van de buffercapaciteit, die onder meer afhankelijk is van de differentiatie in doelgroepen.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor het realiseren van buffercapaciteit. Er kan voor worden gekozen om structureel een aantal extra opvanglocaties in te richten. Er kan ook buffercapaciteit worden gecreëerd door bij alle (bestaande en toekomstige) locaties uit te gaan van een minimale bezettingsgraad. Deze kan niet te laag zijn, gelet op de vaste kosten zoals afschrijvingen, huur en voorzieningen die niet alleen bij gebruik maar ook in het geval van leegstand gelden. Ten slotte zou buffercapaciteit kunnen worden gerealiseerd door het kopen of huren van stukken grond waar alvast nutsvoorzieningen worden aangelegd zodat er bij een plotseling toenemende vraag naar opvangplekken snel tijdelijke, modulaire wooneenheden voor asielzoekers kunnen worden geplaatst.

Het COA heeft er eind 2016 voor gekozen om niet (alleen) te krimpen door opvanglocaties te sluiten, maar om af te schalen door de bezettingsgraad en de voorzieningencapaciteit op bestaande locaties met 30% te verlagen. De gedachte hierachter was dat die 30% weer snel zou kunnen worden geactiveerd als er weer opgeschaald moet worden. Daarmee is dus feitelijk buffercapaciteit gecreëerd. Daargelaten welk percentage (maximaal) haalbaar is, vindt de ACVZ dit een goed uitgangspunt voor beleid.
Uit figuur 10.6 in bijlage 10 blijkt dat de *gemiddelde* capaciteit bij het COA sinds 1994 de *gemiddelde* bezetting ieder jaar heeft overtroffen. Veel respondenten die de commissie heeft geïnterviewd zijn er echter van overtuigd dat het COA *structureel* te weinig buffercapaciteit beschikbaar heeft. Dat is dus niet zo. Als er in het verleden tekorten aan opvangcapaciteit zijn geweest, zijn dat kortdurende perioden geweest.

Het probleem van kortdurende capaciteitstekorten kan (deels) worden opgelost door stukken gebruiksklare grond te reserveren. Gebruiksklare gronden zouden bij voorkeur aangrenzend aan of in de buurt van bestaande opvanglocaties moeten liggen, zodat bij de tijdelijke bebouwing ervan gebruik kan worden gemaakt van de voorzieningen en infrastructuur van bestaande opvanglocaties. Om permanente leegstand te voorkomen moet in alle gevallen de vraag worden gesteld of en zo ja op welke wijze de buffercapaciteit zinvol benut kan worden in tijden van lagere aantallen asielzoekers. Een aantal respondenten heeft het idee geopperd om die extra opvangcapaciteit ook voor andere groepen (tijdelijk) woningzoekenden toegankelijk te maken. Als hiervoor zou worden gekozen, zal in ieder geval moeten worden bedacht dat voor die andere doelgroepen alsnog nieuwe huisvesting moet worden geregeld bij een plotselinge, substantiële toename van het aantal asielzoekers. Berichten van noodgedwongen verhuizingen van andere doelgroepen ten gunste van asielzoekers komen het draagvlak voor de asielopvang niet ten goede. Al met al lijken hier dus reële bezwaren tegen te bestaan.

Gebruiksklaar gemaakte stukken grond kunnen ook nog voor andere doeleinden worden gebruikt wanneer ze niet voor de opvang van asielzoekers worden aangewend. Te denken valt aan het organiseren van activiteiten die de maatschappelijke interactie tussen buurtbewoners en vergunninghouders stimuleren zoals culturele of sportevenementen, maar ook aan het inrichten van tijdelijke ateliers voor startups of incidentele accommodaties in

89 Zie bijlage 10, figuur 10.5.

het kader van sport, muziek, kunst etc. Dergelijke activiteiten en ruimten zijn moeilijker te organiseren en realiseren in leegstaande delen van AZC's.

Het voordeel van direct te bebouwen stukken grond is dat het dan gaat om locaties die worden aangewezen om in de toekomst *mogelijk* asielzoekers op te vangen. Het is aannemelijk dat dit minder gevoelig ligt dan de vestiging van een AZC, omdat dan op voorhand duidelijk is dat het niet om permanente centra gaat. In tijden van lage(re) aantallen asielzoekers zouden de modulaire wooneenheden kunnen worden opgeslagen of voor tijdelijke, kortdurende bewoning door andere groepen 'spoedzoekers' worden gebruikt.

Leegstaande delen (gangen of vleugels) van AZC's zouden kunnen worden gebruikt om op integratie gerichte activiteiten te organiseren voor vergunninghouders die in afwachting van reguliere huisvesting nog in het AZC verblijven. Ook kan daar kortdurende terugkeerbegeleiding worden aangeboden aan asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen en die in afwachting van een beslissing op een tegen dat besluit aangewend rechtsmiddel nog in het AZC verblijven.

Conclusie
Een flexibel opvangsysteem moet, tot op zekere hoogte, kunnen meeademen met fluctuaties in het aantal asielzoekers. Er moet dus altijd een zekere buffercapaciteit zijn die snel aangewend kan worden als het aantal asielzoekers plotseling fors toeneemt en die bij een afname van het aantal asielzoekers weer voor andere doeleinden kan worden gebruikt. Dat kan op verschillende manieren worden georganiseerd.

Aanbeveling 6:
a) Creëer een buffer voor kortdurende tekorten aan opvangcapaciteit. Handhaaf het beleid om bij een afname van het aantal asielzoekers af te schalen door de bezettingsgraad en de voorzieningencapaciteit van bestaande locaties te verlagen, waarmee feitelijk in buffercapaciteit wordt voorzien. Huur of koop daarnaast stukken grond in de nabije omgeving van opvanglocaties waar alvast nutsvoorzieningen worden aangelegd zodat daar indien nodig snel modulaire wooneenheden voor asielzoekers kunnen worden geplaatst;
b) Zet de kosten van de buffercapaciteit af tegen de feitelijke, maar ook de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke kosten van noodoplossingen bij onverwachte pieken. Een dergelijke berekening is te maken op basis van bestudering van crisissituaties in de afgelopen decennia.

Flexibilisering van behandelcapaciteit
Het streven naar meer flexibiliteit heeft niet alleen betrekking op de opvangcapaciteit, maar ziet ook op de mate waarin de betrokken organisaties in staat zijn snel en efficiënt een tandje bij te zetten als het aantal asielzoekers plotseling toeneemt, of af te schalen in het omgekeerde geval. Juist ook de mogelijkheid om opvangcapaciteit en inzet van de ketenorganisaties af te schalen is van belang om die meer duurzame, flexibele inrichting (ook) te kunnen verantwoorden in tijden van lagere aantallen asielzoekers.

Om de 'doorstroom' in de opvang op peil te houden is het noodzakelijk dat de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen hun reguliere werkzaamheden op orde hebben en dat zij hun procedures tijdig afronden. Zodra de werkzaamheden bij één van deze organisaties stagneren, heeft dat direct gevolgen voor de prestaties van de andere. De ketenorganisaties moeten dus alle in staat zijn om hun activiteiten snel op te schalen in het geval van een snelle, forse toename van het aantal asielzoekers. Dat is lastig geble-

ken. Het werven en opleiden van nieuw personeel kost tijd. Tijd die niet aan de normale werkzaamheden kan worden besteed, waardoor achterstanden in de afhandeling van procedures ontstaan.

De uitvoeringsorganisaties in de keten verrichten specifieke, maar geen unieke werkzaamheden. Zowel het werk bij het COA als de DT&V bestaat voor een belangrijk deel uit het voeren van gesprekken met asielzoekers waarin persoonlijk contact, individuele begeleiding en het zoeken naar maatwerkoplossingen centraal staan. Een dergelijke persoonsgerichte begeleiding vindt, weliswaar voor andere doelgroepen, ook plaats bij andere organisaties, zowel binnen de (grote) vreemdelingenketen (bijvoorbeeld bij DJI), als daarbuiten (denk aan maatschappelijk werk, verzorgingshuizen, sociale woningbouwverenigingen etc.). Ook medewerkers van de IND, die aanvragen voor verblijfsvergunningen juridisch beoordelen, verrichten specifieke, maar geen unieke werkzaamheden. Er zijn immers ook andere instanties waar aanvragen voor vergunningen op juridische gronden worden beoordeeld.

Omdat dit vraagstuk van flexibilisering het belang van de afzonderlijke ketenorganisaties overstijgt, het tevens van grote invloed is op de werkzaamheden van de betrokken organisaties die niet tot de vreemdelingenketen behoren en de aard van de werkzaamheden het toelaat, ligt een meer integrale benadering van dit vraagstuk voor de hand. Dat betekent dat niet langer elke uitvoeringsorganisatie voor zich, maar alle organisaties samen moeten nadenken over een werkbare, betaalbare oplossing voor (onregelmatige) personeelstekorten. Een deel van de oplossing zou kunnen zijn om deskundig personeel 'mee te schuiven' met de druk die in de keten door verhoogde aantallen asielzoekers ontstaat. Het COA zit aan het begin van de keten, de DT&V aan het eind. Terwijl het COA vanwege een afname van het aantal asielzoekers afscheid neemt van personeel, gaat de DT&V door een toename van het aantal vertrekprocedures juist werven. Omdat de aard van de werkzaamheden die bij deze twee organisaties worden verricht, overeenkomsten vertoont, zouden medewerkers van het COA wellicht kunnen worden doorgeschoven naar de DT&V als het primaire proces bij het COA weer op orde is, terwijl de toename van het werk bij de DT&V nog moet aanvangen. Het voordeel daarvan is niet alleen dat kennis, expertise en ervaring voor de keten behouden blijven, maar ook dat medewerkers van het COA en de DT&V meer zicht krijgen op elkaars werkzaamheden. Dit kan bijdragen aan het besef dat geen sprake is van op zichzelf staande taken, maar dat opvang en terugkeer schakels van een ketenproces zijn. Dat besef zou een impuls voor een verdere intensivering van de ketensamenwerking kunnen zijn.

Hoewel de uitwisseling of tijdelijke overname van medewerkers tussen het COA en de DT&V de mogelijkheden tot een meer flexibele personeelsinzet in de keten vergroot, is het niet ondenkbaar dat het aantal asielzoekers in de toekomst weer plotseling zo fors toeneemt, dat snel nog meer personele inzet is vereist. Net als bij de opvangcapaciteit zou daarom ook voor de behandelcapaciteit in een buffer moeten worden voorzien. Ook hierbij geldt dat die extra capaciteit niet onbenut kan blijven in tijden waarin ze niet nodig is.

Voor de IND geldt dat er buiten de vreemdelingenketen instanties zijn waar beslissingen op aanvragen voor vergunningen of uitkeringen worden genomen. Die instanties hanteren weliswaar een ander toetsingskader, maar de aard van de werkzaamheden is min of meer hetzelfde: ook bij die instanties vindt een juridische beoordeling plaats binnen een bepaald rechtsgebied. Te denken valt aan het UWV, waar op aanvragen voor uitkeringen vanwege werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ziekte wordt beslist, en aan afdelingen van gemeenten die bijvoorbeeld beslissen op aanvragen voor APV- en omgevingsvergunningen.

Een goed voorbeeld van het hanteren van een buffer aan behandelcapaciteit is de medische verzorging bij Defensie. Defensie betaalt en verzorgt de opleiding van (een beperkt aantal) medisch specialisten die kunnen worden opgeroepen in geval van nood of deelname aan een internationale missie. Die specialisten werken buiten die oproepperioden niet in militaire hospitalen maar in reguliere ziekenhuizen. Dat is een win-winsituatie: de ziekenhuizen hebben een (groot) deel van de tijd de beschikking over gratis, goed opgeleid personeel met buitengewone ervaring en Defensie kan als het nodig is direct over medisch specialisten beschikken.

Conclusie
Om pieken en dalen in het aantal asielzoekers (goeddeels) op te kunnen vangen, is niet alleen flexibilisering van de opvangcapaciteit vereist. Ook personeel moet snel(er) en flexibel(er) kunnen worden ingezet. Dat vraagt allereerst om creativiteit op het vlak van personeelsmanagement in de vreemdelingenketen. Daarnaast zou hiervoor moeten worden gekeken naar mogelijkheden buiten de keten.

Aanbeveling 7:
Creëer sneller inzetbare behandelcapaciteit door:
a) Personeel in de vreemdelingenketen multi-inzetbaar te maken en tussen de ketenorganisaties uit te wisselen; en
b) Een flexibele schil van 'reservisten' op te leiden die bij een snelle, forse toename van het aantal asielzoekers tijdelijk kan worden ingezet op werkzaamheden bij de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen. Deze 'reservisten' zouden door de betrokken overheden samen moeten worden gefinancierd.

Bovenstaande vergelijking met de medische verzorging bij Defensie gaat niet helemaal op. Medisch specialisten voeren zowel bij militairen als bij burgers immers dezelfde werkzaamheden uit. Om een snelle inzetbaarheid van 'reservisten' voor de vreemdelingenketen te verzekeren, zouden deze periodiek moeten worden (bij)geschoold in de werkzaamheden van de verschillende uitvoeringsorganisaties in de kleine vreemdelingenketen.

Flexibilisering van de logistieke organisatie in de keten
Voor het op peil houden van de 'doorstroom' in de opvang, is het ook van belang om het aantal verhuizingen en vervoersbewegingen van asielzoekers te beperken. Alle geïnterviewde respondenten zijn het erover eens dat dit niet alleen belangrijk is voor asielzoekers, maar dat de ketenorganisaties bij een minimum aan verhuizingen- en vervoersbewegingen van asielzoekers ook hun werk sneller en beter kunnen doen. Zoals in hoofdstuk 3 is geconstateerd, moesten steeds meer asielzoekers in verschillende opvangmodaliteiten worden opgevangen toen hun aantal in 2015 snel en fors toenam. Er werd gebruik gemaakt van crisisnoodopvang en noodopvanglocaties fungeerden als 'pre-COL-' en 'pre-POL-locaties' of 'wachtkamers'. Dat is niet bevorderlijk voor de 'doorstroom' in de opvang.

Het op peil houden van de 'doorstroom' bij verhoogde aantallen asielzoekers lukt beter als het *aantal opvangmodaliteiten beperkt* wordt. Op dit moment wordt er in de vreemdelingenketen nagedacht over het inrichten van of *stand-by* houden van een beperkt aantal, tamelijk grootschalige, locaties (zoals Ter Apel, maar niet perse van die omvang) waar het COA, de IND en de DT&V samen de procedurestappen in het kader van opvang, toelating en terugkeer kunnen uitvoeren. Het idee is dat asielzoekers tijdens hun (algemene) asielprocedure in een zogenoemde 'gemeenschappelijke vreemdelingenlocatie' (GVL)

kunnen verblijven, waarmee voorkomen wordt dat ze tijdens hun procedure steeds per bus naar een IND-locatie moeten worden vervoerd. Hierdoor kan het aantal vervoersbewegingen worden beperkt.

Tijdens de interviews is ook het idee van een 'mobiele IND' besproken, wat inhoudt dat de asielzoeker zich voor het doorlopen van zijn asielprocedure niet bij de IND hoeft te melden, maar de IND daarvoor naar de asielzoeker toekomt. Dat idee wordt door het ministerie van VenJ en de ketenorganisaties niet als een serieuze oplossing voor het beperken van het aantal vervoersbewegingen beschouwd. De toename van de reistijd van IND-medewerkers zou ten koste gaan van de 'beslistijd'. Het zou dus een forse opschaling van de behandelcapaciteit bij die instantie vergen. Het zou ook de organisatie van overige benodigde voorzieningen als tolken, rechtsbijstand, medische dienstverlening, beveiliging etc. compliceren. Ook de ACVZ is daarom van mening dat dit geen efficiënte oplossing is.

In het kader van een bevordering van de 'doorstroom' en het beperken van het aantal vervoersbewegingen zou ook kunnen worden overwogen om asielzoekers na het doorlopen van de voorbereidende handelingen in de COL direct over te brengen naar een AZC waar ze de start van hun procedure kunnen afwachten. Als die aanvangt, zouden ze dan voor de duur van die procedure in een GVL kunnen verblijven, waarna ze weer terugkeren naar het AZC. Een andere optie is om asielzoekers in een AZC hun asielprocedure te laten doorlopen, maar dat lijkt om voormelde redenen niet efficiënt, noch voor de IND, noch voor de keten. De bij de asielprocedure behorende dienstverlening is waarschijnlijk efficiënter en goedkoper op enkele GVL's te organiseren.

Er moet sowieso altijd een COL-functie zijn, aangezien asielzoekers snel en zorgvuldig moeten worden geïdentificeerd en geregistreerd. Om het risico op verschil in werkwijzen te verkleinen, kan dat het beste op één of een beperkt aantal plekken worden gedaan. Het ligt voor de hand om de identificatie en registratie bij een relatief laag of gestaag toenemend aantal asielzoekers op een minimaal aantal plekken te organiseren en deze in geval van een plotselinge, forse toename van het aantal asielzoekers uit te breiden naar een beperkt aantal andere, grotere locaties, zoals bijvoorbeeld de beoogde GVL's, waar COL- en POL-activiteiten kunnen worden gecombineerd. Dergelijke locaties hebben een zekere 'massa' nodig om te renderen, maar moeten ook passen binnen het absorptievermogen van de regio.
Hoewel extra capaciteit in de vorm van GVL's in tijden van een relatief beperkt aantal asielzoekers (10.000-20.000) niet nodig is, lijkt het verstandig om deze achter de hand te hebben voor als het aantal snel en fors toeneemt. GVL's die niet gebruikt worden zouden kunnen worden 'ingepakt' zoals dat ook gebeurde met de mobilisatie of MOB-complexen van militaire gebouwen met bijbehorende infrastructuur die medio vorige eeuw werden ingericht om een snelle mobilisatie in het geval van een inval door de Sovjet Unie mogelijk te maken. Een andere mogelijkheid is om een aantal AZC's aan te wijzen als locaties die snel kunnen worden 'opgeplust' tot een GVL. Zoals eerder is opgemerkt, moet hierbij worden nagedacht over de vraag of en zo ja op welke wijze die buffercapaciteit zinvol benut kan worden in tijden van lagere aantallen asielzoekers.

In hoofdstuk 3 is vastgesteld, dat het aantal verhuizingen van asielzoekers significant toeneemt als gebruik wordt gemaakt van crisisnoodopvang. Verhuizingen hebben een grotere impact op het leven van asielzoekers dan, in de regel, kortdurende vervoersbewegingen.
Om het aantal verhuizingen beperkt te houden, moet de inzet van crisisnoodopvang dus zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat is alleen mogelijk als flexibeler wordt omgegaan met opvang- en behandelcapaciteit. Volgens de commissie zal ook de introductie van een

wettelijke taakstelling voor de opvang van asielzoekers als geschetst in aanbeveling vier de noodzaak tot het inzetten van crisisnoodopvang bij een volgende snelle en forse toename van het aantal asielzoekers verminderen. De inzet van crisisnoodopvang is evenwel nooit helemaal uit te sluiten.

Conclusie
Voor het op peil houden van de 'doorstroom' in de opvang is het van groot belang dat het aantal opvangmodaliteiten wordt beperkt. Er zijn verschillende mogelijkheden om dat te realiseren. Hoe minder modaliteiten, des te minder asielzoekers hoeven te verhuizen.

> Aanbeveling 8:
> Flexibiliseer de logistieke organisatie in de keten door het aantal 'opvangmodaliteiten' (typen opvanglocaties) te beperken. Voorkom de inzet van crisisnoodopvang zo veel als mogelijk, met name door verhogingen van de wettelijke taakstelling voor gemeenten als bedoeld in aanbeveling 4a en 4b tijdig aan te kondigen. Door minder gebruik te maken van crisisnoodopvang neemt ook het aantal verhuizingen van asielzoekers af.

Flexibilisering van de bekostigingssystematiek
Naast het creëren van extra opvang- en behandelcapaciteit voor het verwerken van de aanmeldingen en het uitvoeren van de handelingen in de COL-fase, alsmede het beperken van het aantal vervoers- en verhuisbewegingen, is het voor het op peil houden van de 'doorstroom' van belang het systeem zo aan te passen dat opvangplekken (de bedden) flexibeler kunnen worden ingezet. Dit vraagt om flexibilisering van de bekostigingssystematiek.

Conclusie
De wijze waarop het COA wordt gefinancierd moet zo worden aangepast dat de mogelijkheid ontstaat om alle bedden voor alle categorieën asielzoekers (los van de vraag in welke fase van de procedure men zit) in te zetten. Dat laat de mogelijkheid onverlet om asielzoekers in beginsel geclusterd op te vangen.

> Aanbeveling 9:
> Financier het COA niet langer op basis van veel en verschillende opvangmodaliteiten, maar op basis van een gemiddelde kostprijs per asielzoeker per overnachting, die is vastgesteld op grond van een berekening van de gemiddelde kostprijs van alle opvangmodaliteiten over een langjarige periode.

4.6 Structureel investeren in flexibele huisvestingsmogelijkheden

Naast het op peil houden van de 'doorstroom' in de opvang, is het belangrijk dat de 'uitstroom' van vergunninghouders uit de opvang niet stagneert. Er moet dus worden gezocht naar mogelijkheden om de opvangcapaciteit ook zoveel mogelijk vrij te houden voor mensen die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag. Dat betekent onder meer dat vergunninghouders zo snel mogelijk moeten worden gehuisvest in gemeenten. In paragraaf 3.4 is geconstateerd dat er een algemeen tekort aan (geschikte) sociale huurwoningen is. Ook Nederlanders die een woning zoeken in het lagere huursegment, moeten daar lang op wachten. Het huisvestingsvraagstuk voor vergunning-

houders is verbonden met de algemene huisvestingsproblematiek en sociaal-demografische ontwikkelingen.

De ACVZ onderschrijft het pleidooi van de Rijksbouwmeester voor het stimuleren van meer flexibele woonoplossingen voor gevarieerde bewonersgroepen. Er zijn mogelijkheden om die zodanig te organiseren, dat ze niet alleen leiden tot verbinding tussen de verschillende bewonersgroepen, maar dat ze ook de interactie stimuleren tussen hen en overige buurtbewoners, bijvoorbeeld door er bedrijvigheid van startups te stimuleren en er voorzieningen te integreren die ook voor buurtbewoners aantrekkelijk zijn. Er lopen al meerdere initiatieven voor gemengde bewonersgroepen, zoals het Startblok Riekerhaven in Amsterdam en plan Einsteindreef in Utrecht.[90] Er zijn meer mogelijkheden om die verbinding met de lokale gemeenschap te stimuleren, als dergelijke woonoplossingen niet perifeer, maar centraler in steden worden gerealiseerd.
De ingevoerde subsidieregeling voor het realiseren van woonruimte voor vergunninghouders is als tijdelijke maatregel een eerste stap in de goede richting om dit soort initiatieven te stimuleren.[91]

Conclusie
Om bij een volgende toename van het aantal vergunninghouders snel(ler) in gemengde huisvestingsvormen te kunnen voorzien, zijn structurele inspanningen vereist.

Aanbeveling 10:
Stimuleer de 'uitstroom' van vergunninghouders uit de opvang door:
a) Een grotere variatie in de inrichting en locatie van gebouwen die beter aansluit bij de variatie in woonbehoeften van de bevolking in het algemeen en de variatie in de populatie van vergunninghouders;
b) Structurele voorzieningen te treffen voor hergebruik van leegstaand vastgoed voor de huisvesting van gemengde woongroepen, waaronder vergunninghouders; en
c) Niet enkel financiële opbrengsten, maar ook het maatschappelijk belang van een versnelde huisvesting van vergunninghouders mee te wegen bij het afstoten van leegstaand Rijksvastgoed.

4.7 Integratie van vergunninghouders

In paragraaf 2.1 is geconstateerd dat de opvang van asielzoekers van oudsher primair is bedoeld om hun beschikbaarheid voor de asielprocedure te garanderen. Maar opvang is meer dan het beschikbaar houden van asielzoekers. Het is ook het bieden van een veilige, stabiele plek, van waaruit zij zich kunnen voorbereiden op hun toekomst. Zo wordt van vergunninghouders verwacht dat ze integreren in de Nederlandse samenleving. Dat kan alleen als zij zich hier thuis gaan voelen, worden geaccepteerd als volwaardige burgers en zij daadwerkelijk in staat worden gesteld om te participeren in de maatschappij. Om te voorkomen dat velen van hen langdurig afhankelijk worden van een uitkering, moet actief in hun integratie worden geïnvesteerd. Dat begint met activering en het bieden van op de toekomst gerichte begeleiding en ondersteuning aan asielzoekers tijdens hun verblijf in de opvang. Er zijn de afgelopen jaren diverse maatregelen getroffen die moeten leiden

90 Zie voor deze en andersoortige goede voorbeelden onder meer https://www.opnieuwthuis.nl/goede-voorbeelden?p=1#top.
91 Zie bijlage 12, paragraaf 12.4.

tot een vroegtijdige integratie, maar die hebben vooral betrekking op vergunninghouders. 'Integratie vanaf dag één' betekent dan 'integratie vanaf dag één na vergunningverlening'. Daar gaat echter een belangrijke fase aan vooraf, namelijk de periode die asielzoekers in de opvang doorbrengen vóór eventuele vergunningverlening. Daarnaast moet de inburgering en integratie van vergunninghouders als een integraal proces worden gezien en ingericht, waarbij aandacht wordt besteed aan alle elementen van integratie en de aansluiting tussen de verschillende maatschappelijke domeinen: inburgering, scholing en onderwijs, zorg en welzijn, werk en inkomen, maatschappelijke begeleiding en participatie. Als het gaat om inburgeringsactiviteiten voor vergunninghouders zou, mede gelet op het draagvlak, zo veel mogelijk aansluiting moeten worden gezocht bij activiteiten die ook andere burgers met diezelfde behoeften ten goede komen.

De verantwoordelijkheid voor veel van de taken in het sociale domein is de afgelopen jaren al decentraal belegd en die trend zet door. Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg, werk en inkomen, de zorg aan langdurig zieken en ouderen en de uitvoering van de Participatiewet. In het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord is het huidige inburgeringsstelsel als zodanig niet ter discussie gesteld. Dat is een politieke keuze geweest. Wel is geprobeerd binnen dat stelsel gemeenten beter toe te rusten en is afgesproken dat er een extra impuls aan de integratie en participatie van vergunninghouders wordt gegeven. In 2017 is bijvoorbeeld de participatieverklaring van vergunninghouders geïntroduceerd, dat een verplicht onderdeel wordt van het inburgeringsexamen. De gemeenten gaan dat traject aanbieden en worden ook verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding van vergunninghouders. Die begeleiding bestaat uit het bieden van praktische hulp bij regelwerk ten aanzien van (sociale) voorzieningen en kennismaking met de lokale samenleving, hulp bij de start van het inburgeringstraject, het stimuleren van integratie en participatie en de uitvoering van het participatieverklaringstraject.

De opvatting dat het stimuleren van de maatschappelijke participatie van vergunninghouders alleen succesvol kan zijn als niet langer volgtijdelijk, maar tegelijkertijd aan de diverse doelen op de deelterreinen van het sociale domein wordt gewerkt, is gemeengoed sinds de publicatie van de policy brief 'Geen tijd verliezen' van het SCP, het WODC en de WRR. Een dergelijke integrale aanpak vereist regie.

Conclusie
Publieke taken in het sociale domein zijn de laatste jaren op veel vlakken gedecentraliseerd. Vergunninghouders zijn op grond van de Wet inburgering weliswaar zelf verantwoordelijk voor hun inburgering, maar door de decentralisatie van taken die daar nauw mee verbonden zijn, is feitelijk een gedeelde verantwoordelijkheid tussen vergunninghouder en gemeenten ontstaan om het integratie- en participatietraject te starten en inhoud te geven. Op basis van de voortschrijdende decentralisatie, in het bijzonder de arbeidsmarkttoeleiding van mensen die geen werk hebben op grond van de Participatiewet, ligt het voor de hand de lokale regierol op de inburgering terug te leggen bij de gemeenten.

Aanbeveling 11:
Erken dat extra inspanningen nodig zijn om de integratie van vergunninghouders op langere termijn significant te verbeteren en handel daarnaar door:

a) Een integrale beleidsvisie op toekomstperspectief voor asielzoekers en vergunninghouders te ontwikkelen, op basis van het gedeelde maatschappelijke en individuele belang van de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders zoals geformuleerd in paragraaf 4.2 en aanbeveling 1;
b) De inzet op activering van uitgeprocedeerde vreemdelingen met kinderen die onderdak krijgen in gezinslocaties uit te breiden tot alle (al dan niet uitgeprocedeerde) asielzoekers in opvang- en onderdaklocaties;
c) De regie op inburgering en integratie (weer) geheel bij gemeenten te beleggen;
d) Het thema 'inburgering en integratie' prominenter op de agenda van de bestuurlijke samenwerking te plaatsen.

De landelijke regietafel is het aangewezen gremium om de discussie over extra impulsen op het gebied van inburgering en integratie verder te voeren. Aan de regionale regietafels kunnen de door gemeenten op deze terreinen ervaren knelpunten worden geïnventariseerd en voorbeelden van goede oplossingen worden uitgewisseld.

4.8 Afsluiting

De in dit hoofdstuk gepresenteerde oplossingsrichtingen om te komen tot een meer duurzame opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders, maken twee dingen duidelijk. Enerzijds bevestigen zij dat er veel inspanningen zijn verricht, die tastbare resultaten hebben opgeleverd en nog steeds opleveren. Zowel de samenwerking binnen de vreemdelingenketen, als de samenwerking tussen die keten en andere betrokken departementen en organisaties en tussen de verschillende bestuurslagen is geïntensiveerd. Er is hard gewerkt aan het vinden van oplossingen voor operationele knelpunten bij de organisatie van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders en er zijn draaiboeken met handelingsperspectieven opgesteld voor een volgende snelle, forse toename van het aantal asielzoekers.

Anderzijds illustreren de oplossingsrichtingen dat aan het systeem uitgangspunten, aannames en werkwijzen ten grondslag liggen die structurele belemmeringen met zich brengen voor een duurzame opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders. Die structurele risico's kunnen niet worden opgelost door het uitwerken van 'instroomscenario's' en draaiboeken, het vastleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het creëren van al dan niet slapende reservevoorzieningen op fysiek en personeelsmatig vlak. Zoals in paragraaf 3.7 is opgemerkt, vergt het wegnemen of verminderen van die risico's een meer fundamentele wijziging in de benadering van het opvangvraagstuk en de huisvesting en integratie van vergunninghouders.

Opvang, huisvesting en integratie zijn geen op zichzelf staande zaken. Zij vormen de onlosmakelijk met elkaar verbonden onderdelen van één overkoepelend vraagstuk: hoe gaan wij als samenleving om met asielzoekers en vergunninghouders? Dat is een publiek vraagstuk, dat verder reikt dan de individuele belangen van asielzoekers, vergunninghouders en Nederlandse burgers of de (uiteenlopende) taakopvattingen van de verschillende ketenorganisaties. Het is een vraagstuk waar ook veel méér partijen bij betrokken zijn dan de 'eerstverantwoordelijke' departementen VenJ en BZK en hun uitvoeringsorganisaties. De ministeries van SZW, VWS en OCW en de daaronder opererende diensten spelen een

belangrijke rol bij de vormgeving en uitvoering van evenzo relevante beleidsterreinen voor asielzoekers en vergunninghouders: sociale zekerheid, werkgelegenheid, publieke gezondheidszorg, welzijn en onderwijs. Maar ook de provincies en gemeenten die als medeoverheden (mede-)verantwoordelijk zijn voor het realiseren van opvangplekken, maatschappelijke begeleiding en ondersteuning en huisvestingsvoorzieningen, alsmede semipublieke instellingen zoals woningcorporaties en, *last but not least* maatschappelijke organisaties en vrijwilligers die zich inzetten voor het welbevinden van asielzoekers en vergunninghouders. De opvang van asielzoekers en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders is dus niet voorbehouden aan de Rijksoverheid en het Rijk staat daarin niet alleen. Het is één van de spelers in het samenspel binnen een netwerk van veel méér partijen met soms overeenkomende, maar soms ook schurende belangen. Al die partijen voelen wel de gevolgen van politiek-bestuurlijke keuzes op Rijksniveau, die doordringen tot in de haarvaten van de samenleving.

De omgang met asielzoekers en vergunninghouders is, kortom, een maatschappelijke kwestie, een zaak van *algemeen* belang, dat het niveau van de kleine en de grote vreemdelingenketen, van de Rijksoverheid en ook van 'de' overheid overstijgt. Het algemene, maatschappelijke belang vormt de sleutel tot een meer integrale beleidsvisie op de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders, waarbij nadrukkelijk(er) naar hun toekomstperspectief (terugkeer of integratie) wordt gekeken en voor hen die mogen blijven naar een betere aansluiting tussen inburgering, scholing en onderwijs, zorg en welzijn, werk en inkomen, maatschappelijke begeleiding en participatie. Het einddoel is immers niet alleen een flexibeler opvangsysteem waarin de ketenorganisaties en de verschillende bestuurslagen intensief blijven samenwerken om de 'doorstroom' in en de 'uitstroom' uit de asielopvang onder alle omstandigheden op peil te houden, maar ook een systeem dat op meer sociaal, bestuurlijk en politiek draagvlak kan rekenen doordat iedereen vaart op hetzelfde kompas.

Bijlage 1

Adviesvraag toekomstbestendig opvangsysteem

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
mr. J.N.M. Richelle
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum 22 augustus 2016
Onderwerp Adviesvraag 'Opvangmodaliteiten asielzoekers'

Geachte heer Richelle,

Op grond van artikel 2 van de Vreemdelingenwet 2000 jo. artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges verzoek ik u mij te adviseren over het onderwerp 'Opvangmodaliteiten asielzoekers'. Het adviesonderwerp komt voort uit omvangrijke migratiebewegingen waar Nederland recent mee te maken kreeg. Naar verwachting zullen deze in de toekomst zich blijven voordoen. Dergelijke migratiebewegingen kunnen het opvangsysteem onder (grote) druk zetten. Dit kan gevolgen hebben voor het maatschappelijk draagvlak voor het opvangbeleid en de uitvoerbaarheid ervan.

Bij brief van 28 juni jl. is vastgesteld dat u over dit onderwerp zult adviseren. In de brief is hierover de volgende passage opgenomen: *"Ten aanzien van het thema 'Opvangmodaliteiten asielzoekers' is voor mij van belang dat uw advies zich richt op het opvangmodel voor asielzoekers, zowel de noodopvang als de asielzoekerscentra. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor de doorstroming van vergunninghouders, voor zover dit relevant is voor de organisatie van de asielopvang. Verder vraag ik u zich specifiek te richten op opvang in algemene zin en niet op de opvang voor specifieke, kwatsbare groepen. Het advies bevat bij voorkeur een reflectie op een toekomstige opvangmodel waarvoor maatschappelijk draagvlak gevonden kan worden en dat uitvoerbaar is."*

Hierbij stuur ik u graag een nadere specificering van het adviesonderwerp en de adviesvraag. Ik verzoek u vriendelijk mij te adviseren over de eisen waaraan een efficiënt, toekomstbestendig Nederlands opvangsysteem moet voldoen. Ik verzoek u een aantal modellen aan te reiken waarin de gevolgen van het hanteren van verschillende uitgangspunten inzichtelijk worden gemaakt. Ik verzoek u daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

1. De mate van flexibiliteit (op- en afschaling) van de opvangcapaciteit;
2. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen;
3. Spreiding van de opvang over het land;
4. Het behoud van maatschappelijk draagvlak;
5. De relatie tussen opvang en de asielprocedure.

Ik ontvang uw advies graag in januari 2017.

Hoogachtend

K.H.D.M. Dijkhoff
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Bijlage 2

Verzoek om evaluatie bestuurlijke samenwerking

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
mr. J.N.M. Richelle
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum 12 december 2016
Onderwerp Aanvulling adviesvraag 'Opvangmodaliteiten asielzoekers'

Op 22 augustus jl. heb ik u gevraagd om mij te adviseren over het onderwerp 'Opvangmodaliteiten asielzoekers'. In aanvulling op die adviesvraag verzoek ik u vriendelijk om in uw advies ook een evaluatie te verwerken van de bestuurlijke samenwerking rond opvang en huisvesting.

Dit verzoek komt voort uit de wens van de partijen aan de landelijke regietafel verhoogde asielinstroom om de bestuurlijke samenwerking ten tijde van de hoge asielinstroom te evalueren. Beoogd wordt een evaluatie van het *proces* van de bestuurlijke samenwerking en hoe dit door de betrokkenen is ervaren.

Hierbij verzoek ik u om in de evaluatie in ieder geval in te gaan op de volgende vraag: *In hoeverre heeft de samenwerkingsstructuur rondom de verhoogde asielinstroom volgens de betrokkenen bijgedragen aan het vinden van oplossingen voor de gevolgen ervan?*

Ik ontvang uw advies 'Opvangmodaliteiten asielzoekers' alsmede de daarin verwerkte evaluatie graag in maart 2017.

Hoogachtend,

K.H.D.M. Dijkhoff

Bijlage 3

Onderzoeksverantwoording

3.1 Advies over toekomstbestendig opvangsysteem

Achtergrond
In het kader van de consultatie voor de werkprogrammering van de ACVZ voor 2016 hebben diverse organisaties in de vreemdelingenketen (COA, IND en DT&V) het belang onderstreept van een advies over het Nederlandse opvangsysteem. De commissie heeft hierop oriënterende gesprekken gevoerd met de directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het COA, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Platform Opnieuw Thuis. Uit die gesprekken kwam een gedeelde behoefte naar voren aan een onafhankelijk onderzoek naar het opvangbeleid in brede zin, waarin de doelstellingen van het beleid, de daarbij gehanteerde uitgangspunten en de verschillende belangen die daarin een rol spelen in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. De inbreng van genoemde gesprekspartners is betrokken bij het opstellen van de adviesvraag.

Onderzoeksvragen en afbakening
Voor de beantwoording van de adviesvraag (zie bijlage 1) heeft de commissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1) Hoe is de huidige opvang van asielzoekers georganiseerd?
2) Waarom is de huidige opvang zo georganiseerd?
3) In hoeverre doen zich knelpunten voor bij de opvang van asielzoekers en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders?
4) Wat zijn de oorzaken van die eventuele knelpunten?
5) In hoeverre zijn hier oplossingen voor te bedenken?[92]

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit advies is als volgt afgebakend:

1) Het advies heeft betrekking op de opvang van asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Daar vallen dus niet alleen asielzoekers onder die in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag door de IND, maar ook asielzoekers die in afwachting zijn van een gerechtelijke uitspraak, alsmede alle afgewezen asielzoekers waarvan de vertrektermijn is opgeschort, bijvoorbeeld op grond van artikel 64 Vw 2000. Ook vergunninghouders hebben rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 Vw 2000. Dit advies ziet nadrukkelijk niet enkel op de opvang van asielzoekers, maar ook op de huisvesting en integratie van vergunninghouders en de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. De opvang van asielzoekers heeft immers vele doelstellingen. Die beperken zich niet tot de periode van opvang, maar zien (nadrukkelijk) ook op de fase(n) erna: huisvesting en integratie in een gemeente voor hen die een vergunning hebben gekregen, terugkeer

92 In eerste instantie luidde onderzoeksvraag 5: 'In hoeverre zijn hier oplossingen voor te bedenken, op basis van verschillende uitgangspunten die kunnen worden gehanteerd voor het opvangen van asielzoekers?' Het idee van de commissie was aanvankelijk om een aantal keuzemogelijkheden of 'modellen' te schetsen, waarin de gevolgen van het hanteren van verschillende uitgangspunten voor het organiseren van asielopvang inzichtelijk worden gemaakt. Deze modellenbenadering is gaandeweg losgelaten omdat deze onvoldoende bleek aan te sluiten bij de inbreng van respondenten in de interviews.

naar het land van herkomst of eerder verblijf voor diegenen van wie de asielaanvraag is afgewezen. Dat betekent dat enkel sprake kan zijn van een duurzaam 'opvangsysteem' als de 'instroom' en 'doorstroom' in de opvang, en de 'uitstroom' richting huisvesting en integratie in een gemeente, dan wel terugkeer, in samenhang worden beschouwd.

2) De commissie heeft zich, mede op verzoek van de Directie Migratie Beleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, geconcentreerd op de *opvang in algemene zin* en niet op de opvang van specifieke groepen als minderjarigen, vermeende slachtoffers van mensenhandel, asielzoekers die anderszins intensieve begeleiding nodig hebben etc..
3) Uit punt 2) volgt dat het advies betrekking heeft op *opvangmodaliteiten* die beschikbaar zijn *voor niet specifieke groepen asielzoekers*. Het gaat daarbij zowel om reguliere als (crisis)noodopvangmodaliteiten. Onder reguliere opvangmodaliteiten worden gerekend: de Centrale ontvangstlocatie(s) (COL's), de proces opvanglocatie(s) (POL's), de asielzoekerscentra (AZC's) en modaliteiten waarbij de asielzoeker of vergunninghouder op vrijwillige basis afziet van onderdak bij het COA zoals het Zelfzorgarrangement (ZZA) en de logeerregeling voor vergunninghouders. Van deze twee modaliteiten wordt overigens weinig gebruik gemaakt. Ook het gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA) valt binnen de reikwijdte van het advies. Op basis van het GVA kunnen gemeenten niet-reguliere woonruimte inzetten voor de tijdelijke huisvesting van vergunninghouders totdat definitieve huisvesting in een gemeente beschikbaar is.
   Een overzicht van alle opvangmodaliteiten, de doelgroepen van die modaliteiten, de daaraan gekoppelde voorzieningen en kostprijzen is opgenomen in bijlage 10.
4) De ACVZ heeft voor dit advies géén systematisch vergelijkend onderzoek gedaan naar asielopvangsystemen in andere Europese lidstaten. Daar zijn twee redenen voor. Allereerst hebben zowel de Directie Migratie Beleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie als het COA desgevraagd aangegeven daar niet perse behoefte aan te hebben. Bovendien zijn er vrij recent ten minste twee grootschalige studies verricht naar asielopvangsystemen in andere Europese lidstaten. De meest recente publicatie is van ECRE, *Wrong counts and closing doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe* (maart 2016). Dit rapport is gebaseerd op informatie uit de 'Asylum Information Database' (AIDA), een via internet voor iedereen toegankelijke database met informatie over asielprocedures, opvangvoorzieningen en vreemdelingendetentie in 17 EU-lidstaten[93] en 3 niet-EU-lidstaten.[94] Het betreft een syntheserapport, op basis van landenrapportages die eind 2015 zijn opgesteld. Het tweede onderzoek stamt uit 2014 en is uitgevoerd door het Europees Migratie Netwerk, *The Organisation of reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*. Dit is een syntheserapport dat is gebaseerd op 24 landenrapporten.[95]
   In beide rapporten wordt benadrukt dat het verkrijgen van (vergelijkbare) data en informatie over de uitvoeringspraktijk problematisch is. ECRE merkt hierover op dat er maar weinig toegankelijke en onderling goed vergelijkbare informatie beschikbaar is over nationale opvangsystemen. De informatie die beschikbaar is, wordt gefragmenteerd en via diverse kanalen gepubliceerd. In de meeste gevallen moet de informatie bij de nationale overheden worden opgevraagd. De medewerking daaraan verschilt per land. Een verplichting om dergelijke informatie beschikbaar te stellen is ook niet opgenomen in de Opvangrichtlijn of de richtlijn Europese migratiestatistiek.

93 Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Kroatië, Hongarije, Ierland, Italië, Malta, Nederland, Polen, Zweden, VK.
94 Zwitserland, Servië en Turkije.
95 Het gaat om rapporten over de situatie in België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Het EMN merkt op dat er geen gestandaardiseerde manieren zijn waarop statistische gegevens worden gegenereerd om de druk op, de bezetting en capaciteit van, de 'instroom' en 'uitstroom' uit en de kosten van opvangsystemen te monitoren en daarover te rapporteren.

Onderzoeksmethoden
Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt (triangulatie):

1) Literatuur- en overig bronnenonderzoek;
2) Interviews met beleidsambtenaren, medewerkers van uitvoeringsinstanties, maatschappelijke organisaties en gemeenten, regionale en lokale bestuurders en enkele asielzoekers die in de opvang verblijven. Het doel van deze interviews was om knelpunten bij de opvang van asielzoekers en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders te inventariseren en de veronderstellingen te identificeren die aan de huidige organisatie daarvan ten grondslag liggen. De respondenten is in eerste instantie gevraagd zelf knelpunten te noemen en toe te lichten. Vervolgens is hen gevraagd te reflecteren op de aspecten die in de adviesvraag zijn genoemd en aan te geven of ze aspecten missen;
3) Een focusgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van enkele sleutelorganisaties.[96] De focusgroep is gevraagd te reflecteren op de door de ACVZ geïdentificeerde uitgangspunten voor en de contouren van een meer toekomstbestendig opvangsysteem. De opbrengst van de focusgroepbijeenkomst is betrokken bij het schrijven van het advies.

Samenstelling projectgroep
Dit advies is voorbereid door een subcommissie van de ACVZ, bestaande uit dhr. mr. J.N.M. Richelle (voorzitter), mw. dr. mr. T. de Lange, dhr. mr. T.C.M. Claessens en dhr. M.A. Beuving. Vanuit het secretariaat hebben dhr. mr. R.W.J. Severijns (tot december 2016) en dhr. drs. A.C. Vergeer (projectleider) meegewerkt aan dit advies.

3.2 Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers 2015-2016

Achtergrond
Op 27 november 2015 werd het 'Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom' gesloten, waarin het Rijk en de gemeenten overeenkwamen om gezamenlijk de gevolgen van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 het hoofd te bieden. In het Bestuursakkoord werd om dit doel te bereiken een samenwerkingsstructuur in het leven geroepen, die bestaat uit een landelijke regietafel en twaalf regionale regietafels. De regionale regietafels zijn op provincieniveau belegd. De commissarissen van de Koning (CdK) zijn als Rijksheer gevraagd een rol te spelen in de organisatie van de regionale regietafels.[97] In het Be-

96 Zie bijlage 4.
97 De rol van Rijksheer is vastgelegd in artikel 126 van de Grondwet, de Wet veiligheidsregio's en de Ambtsinstructie commissaris van de Koning (Besluit van 10 juni 1994, houdende regels inzake de taken die de commissaris van Koning op grond van artikel 126 Grondwet als rijksorgaan vervult (*Stb.* 1994, 445, laatstelijk gewijzigd op 12 november 2015, *Stb.* 2015, 427 (in werking getreden op 1 februari 2016), http://wetten.overheid.nl/BWBR0006728/2016-02-01.) Artikel 1 van deze ambtsinstructie luidt: 'De commissaris bevordert de door hem noodzakelijk geachte samenwerking tussen in zijn provincie werkzame rijksambtenaren en personen deel uitmakend van de krijgsmacht, en tussen deze functionarissen en het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen.' De CdK heeft zijn taken in het kader van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 toebedeeld gekregen op basis van dit artikel.

stuursakkoord is vastgelegd dat deze nieuwe bestuurlijke samenwerking een start is richting een blijvende samenwerking in deze vorm tussen de verschillende overheidslagen.

De landelijke regietafel bestaat uit: het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK, de minister en de Directeur-Generaal (DG) Bestuur en Wonen), het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ, de staatssecretaris en de DG Vreemdelingenzaken), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, de vicevoorzitter, de voorzitter van de commissie veiligheid, de voorzitter van de adviescommissie asiel en integratie en de directeur), het Interprovinciaal Overleg (IPO, de voorzitter), de CdK van Drenthe (namens de Rijksheren) en het Centraal Orgaan Opvang asielzoekers (COA, de bestuursvoorzitter en de taskforcemanager bestuur). Ministers en ambtenaren van andere ministeries schuiven aan als het onderwerp daartoe aanleiding geeft.

De regionale regietafels worden georganiseerd door de Rijksheren. In de regionale regietafels zijn gemeenten, het COA, de veiligheidsregio's en de provincie vertegenwoordigd. De samenstelling is maatwerk en verschilt per provincie.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een gezamenlijk door het Rijk en gemeenten ontwikkelde ondersteuningsstructuur, namelijk het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) en het Platform Opnieuw Thuis (een samenwerkingsverband van het Rijk, VNG, IPO, COA en Aedes, de vereniging van woningcoöperaties.)

Op 28 april 2016 is het 'Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom' tot stand gekomen, dat primair ziet op de gevolgen van de extra toename van vergunninghouders in gemeenten. De landelijke regietafel is niet bij de totstandkoming van dit akkoord betrokken geweest maar de samenwerking op het gebied van de afspraken uit het Uitwerkingsakkoord is wel betrokken bij deze evaluatie.

Aanleiding voor de evaluatie
De ACVZ is in 2016 op verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gestart met de voorbereiding van een advies over de eisen waaraan een efficiënt, toekomstbestendig Nederlands opvangsysteem moet voldoen. Ten tijde van het onderzoek voor het advies bleek vervolgens dat er een brede wens bij alle betrokkenen rond de landelijke regietafel bestond om de bestuurlijke samenwerking (zoals die hierboven is beschreven) te evalueren. De staatssecretaris heeft vervolgens de ACVZ verzocht om de evaluatie te integreren in het adviestraject. Dit deelrapport is hiervan het resultaat.

Samenhang tussen evaluatie en adviesrapport
De evaluatie maakt onderdeel uit van het advies 'Pieken en dalen: naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders'. De aanbevelingen in het advies zijn mede gebaseerd op de resultaten van deze evaluatie.

Onderzoeksvraag en afbakening

De onderzoeksvraag van de evaluatie luidt:
In hoeverre heeft de samenwerkingsstructuur rondom de verhoogde aantallen asielzoekers volgens de betrokkenen bijgedragen aan het vinden van oplossingen voor de gevolgen ervan?

In het 'Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom' staat ten aanzien van het doel van de bestuurlijke samenwerking de volgende passage opgenomen:

> 'Aangezien de problematiek per definitie op het lokale niveau tot uiting komt, zijn samenwerking en goede communicatie tussen Rijk, provincie en gemeenten cruciaal. De verhoogde asielinstroom vraagt tegelijkertijd om een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en een bijbehorende aanspreekbaarheid op ieders verantwoordelijkheid. Het Rijk en de gemeenten komen middels deze bestuurlijke afspraken overeen om gezamenlijk, schouder aan schouder, de huidige opgave het hoofd te bieden'.

'Het hoofd bieden aan de gevolgen van de 'verhoogde asielinstroom'' is gelet op deze passage in de evaluatie aangemerkt als de hoofddoelstelling van de bestuurlijke samenwerking. Op verschillende plaatsen in de evaluatie wordt dan ook de vraag beantwoord in hoeverre de bestuurlijke samenwerking als geheel, dan wel een onderdeel daarvan, volgens de betrokkenen heeft bijgedragen aan het realiseren van deze hoofddoelstelling. Uit de geciteerde passage van het Bestuursakkoord blijkt dat samenwerking, communicatie en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en daarbij behorende aanspreekbaarheid als cruciale factoren voor het bereiken van de hoofddoelstelling zijn aangemerkt. In de evaluatie is daarom veel aandacht geschonken aan deze factoren in de samenwerking.

Het functioneren van de landelijk regietafel is, naast de toets aan de hoofddoelstelling, getoetst aan de doelstellingen die specifiek over deze regietafel in het Bestuursakkoord zijn opgenomen:

> 'Via een zogenoemde Landelijke Regietafel Verhoogde Asielinstroom blijven we structureel met elkaar in gesprek en monitoren we de voortgang en uitvoering van de gemaakte bestuurlijke afspraken. Aan deze Regietafel zullen we gezamenlijk bezien of over de gehele keten aanvullende maatregelen nodig zijn, waarbij financiële gevolgen mee worden gewogen in de voorjaarsnotabesluitvorming en het reguliere bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFV).'

Het functioneren van de regionale regietafels is, naast de toets aan de hoofddoelstelling, getoetst aan de doelstelling die specifiek over deze tafels in het Bestuursakkoord is geformuleerd:

'Daarnaast worden regionale regietafels georganiseerd die bijdragen aan een integrale benadering van de opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders'.

Het functioneren van het Platform Opnieuw Thuis en het OTAV is getoetst aan de doelstellingen zoals deze organisaties die op hun website hebben geformuleerd.[98]

De evaluatie heeft zich beperkt tot het *proces* van de bestuurlijke samenwerking en hoe dit door de betrokkenen is ervaren. Dit betekent dat de resultaten van het gevoerde beleid geen onderdeel uitmaken van de evaluatie.

98 Platform Opnieuw Thuis: het ondersteunen van gemeenten en coöperaties met het huisvesten van vergunninghouders. OTAV: het ondersteunen van gemeenten inzake asielzoekers en vergunninghouders. Het Platform is al vóór het sluiten van het Bestuursakkoord gestart (in november/december 2014), toen gemeenten al steeds meer moeite kregen om de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders te halen. Het Platform heeft als gevolg van het Bestuursakkoord de (extra) taak gekregen om gemeenten met de grootste achterstanden proactief te ondersteunen. Ook is het Platform ingezet voor het wegnemen van procesmatige belemmeringen voor de huisvesting van vergunninghouders, bijvoorbeeld door de inrichting van BRP-straten en een structureel toeslagenservicepunt. Zie https://www.opnieuwthuis.nl/.

Dat proces ziet op de samenwerking op het gebied van alle onderwerpen die in het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord zijn vastgesteld:
- De opvang van asielzoekers
- Huisvestingsvoorzieningen
- Werk en integratie
- Onderwijs
- Gezondheidszorg
- Veiligheid
- Prestaties, financiering en interbestuurlijk toezicht

De opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders is niet enkel een zaak van het Rijk, provincies en gemeenten. Er zijn ook veel maatschappelijke organisaties bij betrokken. Een aantal daarvan is intensief betrokken bij de nieuwe samenwerkingsstructuur die in 2015 is opgezet vanwege de sterk toegenomen aantallen asielzoekers. De evaluatie van die structuur ziet enkel op de samenwerking tussen en binnen de verschillende bestuurslagen. Het is géén evaluatie van de samenwerking tussen de overheid en maatschappelijke organisaties. Die relatie vormt onderwerp van onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, in samenwerking met het Verwey-Jonker Instituut.[99]

Methode van onderzoek
De ACVZ heeft voor de evaluatie een ambtelijke klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van het ministerie van VenJ, het ministerie van BZK, het COA, de VNG, het IPO en een medewerker van het kabinet van de CdK van Drenthe. De deelnemerslijst van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage 4 van het advies (deel 1).

In overleg met deze klankbordgroep is besloten een internetenquête uit te zetten onder de deelnemers van de landelijke en regionale regietafels, de gedeputeerden Wonen, de CdK's, de secretarissen van de veiligheidsregio's en alle burgemeesters van Nederland.[100] Ook bij de bestuurlijke samenwerking betrokken ambtenaren van genoemde organisaties hebben een vragenlijst toegestuurd gekregen. De respondentenlijsten zijn aangeleverd door de leden van de klankbordgroep en ook de vragen van de enquête zijn opgesteld in samenspraak met de klankbordgroep. Uiteindelijk hebben 670 respondenten de enquête ontvangen. Hiervan zijn 212 enquêtes volledig ingevuld en teruggestuurd. De totale respons komt hiermee op ongeveer 32%. De respons per overheidslaag is nagenoeg gelijk: voor gemeenten 32%, voor provincies en regionale samenwerkingsverbanden 35% en voor de Rijksoverheid 29%. Dit betekent dat de spreiding van de respondenten over de verschillende overheidslagen evenredig is. De resultaten kunnen gelet op de respons als representatief worden beschouwd, met uitzondering van de resultaten per regionale regietafel zoals die in bijlage 1 van het evaluatierapport zijn weergegeven.

De ACVZ heeft geen wegingsverschillen aangebracht tussen de verschillende functiegroepen van respondenten of tussen de organisaties waarvoor zij werkzaam zijn. Dit betekent dat het antwoord en de toelichting van alle respondenten, ongeacht hun functie of organisatie, even zwaar heeft gewogen in de weergave van de resultaten en in de weergave van de toelichting op de antwoorden. Deze keuze heeft de ACVZ gemaakt vanuit de gedachte dat alle 670 geadresseerden op de respondentenlijst zijn gezet omdat hun oordeel door de ACVZ en de deelnemers van de klankbordgroep van waarde werd geacht en omdat alle personen en partijen die zijn betrokken bij de samenwerking een rol hebben

99 WODC, Verwey-Jonker Instituut, *De inzet van vrijwilligers door het COA*, nog niet gepubliceerd.
100 Het is aan het oordeel van de gemeenten gelaten om te bepalen wie de toegezonden enquête invulde.

gespeeld in de bestuurlijke samenwerking. In de analyse van de resultaten is wel beoordeeld of de antwoorden van medewerkers van het Rijk enerzijds en gemeentelijke en provinciale overheden anderzijds afweken van het totaalbeeld. Dit bleek slechts een enkele keer het geval te zijn, en in dat geval is er apart melding van gemaakt in deze evaluatie.

In de tabellen 2 t/m 5 van bijlage 2 van deze evaluatie staat de verdeling van de respondenten van de enquête naar organisatie, functietype en betrokkenheid bij regietafels weergegeven. Er is geen persoonsinformatie zoals leeftijd of sekse van de respondenten verzameld, omdat dat geen relevante informatie is voor deze evaluatie. Voor de leesbaarheid zijn alle respondenten in deze rapportage met 'hij' aangeduid.

In aanvulling op de enquête heeft de ACVZ, na overleg met de klankbordgroep, nog twee persoonlijke interviews en een focusgroepdiscussie over de totstandkoming van het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord gehouden met ambtenaren die daar nauw bij betrokken zijn geweest. De deelnemerslijst van deze focusgroep en interviews is opgenomen in bijlage 4 van het adviesrapport (deel 1). De informatie uit deze gesprekken is meegenomen in hoofdstuk 2 van deze evaluatie.

Samenstelling projectgroep
De subcommissie van de ACVZ die het advies heeft voorbereid, heeft ook de evaluatie voorbereid. Vanuit het secretariaat heeft mw. drs. S.A.A. Avontuur meegewerkt aan de evaluatie.

Bijlage 4

Overzicht gesprekspartners

Oriënterende gesprekken voor advies

Organisatie	Functie	Naam
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Senior beleidsmedewerker Directie Migratiebeleid, afdeling Asiel, Opvang en Terugkeer	Dhr. T. Kaptein
	Beleidsmedewerker Directie Migratiebeleid, Juridische en Algemene Zaken, Team Strategie & Verbinding	Mw. I. Swerissen
Centraal Orgaan opvang asielzoekers	Beleidsregisseur basisopvang	Mw. M. van Duijn
	Bestuursadviseur	Dhr. R. Jansen
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Beleidsmedewerker Werk en Inkomen	Mw. M. Aangeenbrug
Platform Opnieuw Thuis	Programmamanager	Dhr. E. Scherps
	Projectleider procesverbetering huisvesting vergunninghouders / projectleider team strategische analyse.	Dhr. M. van der Gaag

Interviews voor advies

Organisatie	Functie	Naam
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Projectdirecteur migratie	Mw. P. Van Vliet
	Beleidsmedewerker Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken	Dhr. H. Smits
	Coördinator team ketenbekostiging, Directie Regie Vreemdelingenketen, afdeling Ketensturing	Dhr. J. Bongers
	Senior adviseur team ketenbekostiging, directie Regie Vreemdelingenketen, afdeling Ketensturing	Mw. C. Felix-Trenidad
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Senior beleidsmedewerker, Directoraat-Generaal Bestuur en Wonen, afdeling Interbestuurlijke relaties, directie Bestuur en Financiën	Dhr. P. Schavemaker
	Manager huurbeleid en aandachtsgroepen, programmaministerie Wonen en Rijksdienst	Dhr. M. Schut
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Projectleider taskforce Werk en Integratie	Dhr. L. Noorlander
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Programmadirecteur	Dhr. F. Voncken
Ministerie van Financiën	Plv. directeur Inspectie der Rijksfinanciën, sectiehoofd BZK	Dhr. P. Stein
	Inspecteur	Mw. E. de Best

Organisatie	Functie	Naam
Centraal Orgaan opvang asielzoekers	Taskforcemanager tijdelijke inzet huisvesting vergunninghouders	Dhr. J. Gosse
	Teamhoofd unit plaatsing/uitstroom vergunninghouders	Dhr. S. van der Meij
	Beleidsregisseur uitvoeringsprocessen, plaatsing en integratie	Mw. N. Arsieni
	Locatiemanager Ter Apel	Mw. M. Top-Klein
	Unitmanager Noord	Dhr. H. Wolthof
	Unitmanager plaatsing	Dhr. J. Geerts
	Teamhoofd unit plaatsing	Dhr. P. Groos
	Senior medewerker plaatsing	Mw. B. Boom
Immigratie- en Naturalisatiedienst	Senior adviseur directie strategie en uitvoeringsadvies	Dhr. D. Timmerman
	Senior adviseur directie strategie en uitvoeringsadvies	Dhr. J. Winkel
	Adviseur bedrijfsvoering	Dhr. A. Driessen
Dienst Terugkeer & Vertrek	Directeur ondersteuning en voorbereiden vertrek	Dhr. R. Roodzant
	Coördinerend en specialistisch beleidsadviseur afdeling strategisch advies	Mw. M. Van Zijverden
Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen	Hoofd	Dhr. C. Brouwer
Nationale Politie	Hoofd Operatiën Politie Noord-Nederland	Dhr. M. Daniel
Provincies	Commissaris van de Koning provincie Zuid-Holland	Dhr. J. Smit
	Lid college gedeputeerde staten Zuid-Holland	Mw. A. Bom-Lemstra
	Senior adviseur integrale veiligheid en burgemeesterszaken provincie Zuid-Holland	Dhr. R. Baatenburg de Jong
	Afdelingshoofd Ruimte, Wonen, Bodem provincie Zuid-Holland	Dhr. A. Veldhof
	Commissaris van de Koning provincie Drenthe	Dhr. J. Tichelaar
	Commissaris van de Koning provincie Noord-Brabant	Dhr. W. v.d. Donk
	Beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid provincie Noord-Brabant	Dhr. R. Brekelmans
Interprovinciaal Overleg	Senior beleidsmedewerker	Dhr. V. Gijsbers

Organisatie	Functie	Naam
Gemeenten	Burgemeester van Nijmegen	Dhr. H. Bruls
	Burgemeester van Haarlemmermeer (tevens voorzitter commissie Veiligheid VNG)	Dhr. T. Weterings
	Burgemeester van Katwijk (thans Haarlem)	Dhr. J. Wienen
	Burgemeester van Boxtel	Dhr. M. Buijs
	Wethouder wonen en volks-huisvesting Lelystad (tevens vice-vz. commissie Ruimte en Wonen VNG)	Dhr. J. Fackeldey
	Wethouder Wonen, Wijken en Burgerparticipatie Eindhoven	Dhr. Y. Torunoglu
	Programmamanager Sociaal gemeente Boxtel	Dhr. G. Schönfeld
	Senior beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling gemeente Utrecht	Dhr. J. Braat
	Senior beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling gemeente Utrecht	Mw. N. Oepkes
	Hoofd sociaal domein gemeente Amsterdam	Mw. A. Rabarison
	Regisseur taskforce asielzoekers en vluchtelingen gemeente Amsterdam	Mw. M. Andeweg
	Bestuursadviseur gemeente Amsterdam	Dhr. R. Korterink
Platform Opnieuw Thuis	Hoofd	Dhr. M. Schmidts
	Programmamanager procesverbetering huisvesting vergunninghouders	Mw. M. Vijghen
Ondersteunings Team Asielzoekers en Vergunninghouders	Projectmanager	Dhr. E. Damoiseaux
VluchtelingenWerk Nederland	Beleidsmedewerker	Mw. A. den Uyl
	Operationeel manager Asiel	Mw. H. v.d. Bergh
Aedes	Belangenbehartiger Wonen en Leefomgeving	Mw. N. Boerebach
Divosa	Procesmanager vluchtelingen, ondernemen en experimenten	Mw. K. Kruisdijk
	Procesmanager en projectleider screening en matching vergunninghouders	Mw. L. Middelhof
Rijksbouwmeester	Rijksbouwmeester	Dhr. F. Alkemade
	Hoofd Atelier Rijksbouwmeester	Dhr. B. Vereecken
N.v.t.	Asielzoeker, Syrische man, 30-40 jaar, getrouwd, in bezit van asielvergunning, gezin nagereisd, in afwachting van huisvesting	Respondent X
N.v.t.	Asielzoeker, Irakese man, 20-30 jaar, alleenstaand, in afwachting van beslissing op asielaanvraag	Respondent Y
N.v.t.	Asielzoeker, Syrische man, 30-40 jaar, getrouwd, in bezit van asielvergunning, nareisaanvraag voor gezinsleden ingewilligd, in afwachting van huisvesting	Respondent Z

Focusgroep advies

Organisatie	Functie	Naam
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Plv. afdelingshoofd Asiel, Opvang & Terugkeer, Directie Migratiebeleid	Dhr. J. Hoogendoorn
	Senior adviseur Directie Regie Vreemdelingenketen, Afdeling Ketensturing	Mw. D. de Groot
	Lid Projectteam Migratie (tevens taskforce manager Bestuur COA)	Mw. E. Tieman
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie	Dhr. B. ter Haar
Programmaministerie Wonen en Rijksdienst	Senior beleidsadviseur	Dhr. F. Wiersma
Immigratie- en Naturalisatiedienst	Senior adviseur	Dhr. F. Lammers
Centraal Orgaan opvang asielzoekers	Unitmanager Staf	Mw. M. Schuit
Dienst Terugkeer & Vertrek	Directeur ondersteuning en voorbereiden vertrek	Dhr. R. Roodzant
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Lid Commissie Asiel en Integratie (tevens burgemeester Vlagtwedde)	Mw. L. Kompier
Interprovinciaal Overleg	Afdelingshoofd Afdeling Ruimte, Wonen en Bodem	Dhr. A. Veldhof
Rijksheren	Bestuursadviseur commissaris van de Koning in Drenthe	Mw. M. Kramer
VluchtelingenWerk Nederland	Senior adviseur	Mw. M. Wijnkoop

Klankbordgroep evaluatie

Organisatie	Functie	Naam
COA	Taskforce manager bestuur	Mw. E. Tieman
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Senior beleidsmedewerker	Dhr. P. Schavemaker
	Beleidsmedewerker	Mw. I. de Graaff
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Beleidsmedewerker	Dhr. H. Smits
Interprovinciaal Overleg	Senior beleidsmedewerker	Dhr. V. Gijsbers
	Senior beleidsmedewerker	Mw. I. Buurstra
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Senior beleidsmedewerker	Dhr. G. Linders
Provincie Drenthe	Bestuursadviseur commissaris van de Koning in Drenthe	Mw. M. Kramer

Focusgroep en interviews evaluatie totstandkoming en uitwerking Bestuurs- en Uitwerkingsakkoord

Organisatie	Functie	Naam
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken	Dhr. J.K. Goet
	Projectdirecteur migratie	Mw. P. Van Vliet
	Senior beleidsmedewerker projectdirectie migratie	Dhr. J. Maas
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Senior beleidsmedewerker, Directoraat-Generaal Bestuur en Wonen, afdeling Interbestuurlijke relaties, directie Bestuur en Financiën	Dhr. P. Schavemaker
	Beleidsmedewerker Directie Woningmarkt, afdeling huurbeleid en aandachtsgroepen, programmaministerie Wonen en Rijksdienst	Mw. M. van Dijk
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie	Dhr. B. ter Haar
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Programmadirecteur	Dhr. F. Voncken
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Hoofd afdeling Beleidstoetsing en Advies	Dhr. T. Moers
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Hoofd Werkgeverszaken en Gemeentelijke Organisatie	Mw. S. Pijpstra
Andersson Elffers Felix	Consultant	Dhr. R. van Genderen

Bijlage 5

Begrippenlijst

De begrippen die de ACVZ in het kader van het onderzoek en het schrijven van dit advies heeft gebruikt, heeft de commissie als volgt gedefinieerd en toegelicht.[101]

- **Opvang**: het geheel aan materiële en immateriële voorzieningen die beschikbaar worden gesteld aan asielzoekers.
- **Crisisnoodopvang:** accommodaties die ook worden gebruikt voor de opvang van burgers bij incidenten en rampen.
  Toelichting: Crisisnoodopvang geldt in principe voor maximaal 72 uur. De coördinatie van de crisisnoodopvang is belegd bij de veiligheidsregio's (en soms een provincie of grote stad).
- **Noodopvang:** tijdelijke opvanglocaties die worden ingericht als de capaciteit van de reguliere opvang ontoereikend is.
  Toelichting: Noodopvanglocaties bestaan doorgaans uit (sport)hallen, (aangepaste) kantoorpanden of tenten (paviljoens). Het COA is verantwoordelijk voor het organiseren van de noodopvang. Noodopvanglocaties worden doorgaans ingericht voor een periode van maximaal zes tot twaalf maanden.
- **Materiële voorzieningen:** Huisvesting, voedsel, kleding en leefgeld.
- **Immateriële voorzieningen:** Alle niet-materiële voorzieningen die beschikbaar worden gesteld aan asielzoekers.
  Toelichting: Opvang is meer dan het bieden van materiële voorzieningen. Immateriële voorzieningen zijn maatregelen die zien op toegang tot medische zorg, rechtsbijstand, tolkendiensten, onderwijs, werk, recreatieve activiteiten, maar ook toegang tot de asielprocedure, aangezien opvang primair wordt geboden in afwachting van een beslissing op de asielaanvraag.
- **Asielzoeker:** een onderdaan van een derde land of een staatloze die een asielaanvraag heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen.
- **Opvangmodaliteiten:** alle vormen van opvang van asielzoekers.
  Toelichting: Het COA hanteert dit begrip uitsluitend voor de vormen van opvang waarin het COA voorziet. De crisisnoodopvang valt daar bijvoorbeeld buiten omdat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inrichting en de dagelijkse gang van zaken rondom crisisnoodopvang. De ACVZ gebruikt het begrip opvangmodaliteiten in dit advies echter om álle vormen van opvang van asielzoekers aan te duiden, dus inclusief de crisisnoodopvang.
  Gelet op de hiervoor gegeven definitie van 'asielzoeker' vallen de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) en de gezinslocaties (GLO's) voor dit advies niet onder de ACVZ-definitie van 'opvangmodaliteiten'. In de VBL en de GLO's verblijven, in beginsel, uitgeprocedeerde vreemdelingen (niet uitsluitend uitgeprocedeerde asielzoekers).
- **Opvangsysteem:** de organisatie van het geheel aan opvangmodaliteiten.
- **'Instroom':** de aankomst van asielzoekers in de opvang;
- **'Doorstroom':** De verhuizing van asielzoekers van de eerste naar de opvolgende opvangmodaliteit(en);
- **'Uitstroom':** het vertrek van asielzoekers en vergunninghouders uit de opvang;
- **Kleine vreemdelingenketen:** Het COA, de IND en de DT&V.

101 De begrippen zijn hier niet in alfabetische, maar in logische volgorde weergegeven.

- **Grote vreemdelingenketen:** De kleine vreemdelingenketen plus het Topberaad Vreemdelingenketen, de Deelberaden,[102] de Directies Migratie Beleid (DMB), Regie Vreemdelingenketen (DRV) en Communicatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Projectdirecteur Migratie, de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Zeehavenpolitie (ZHP), het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak. Bij bespreking van kwesties van nationale veiligheid wordt de grote vreemdelingenketen uitgebreid met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en het Openbaar Ministerie (OM).
- **Vervoersbewegingen:** de bewegingen die asielzoekers moeten maken om de procedurestappen van hun asielaanvraag te kunnen doorlopen.
- **Vergunninghouder:** een asielzoeker wiens aanvraag is ingewilligd.
- **Beheersbaar:** bevatbaar en/of bedwingbaar.
  Toelichting: De missie van het COA is het huisvesten en begeleiden van mensen in een kwetsbare positie in een veilige en leefbare omgeving, zodat het opvangen van vreemdelingen voor politiek en samenleving beheersbaar blijft en kan worden verantwoord. Het beheersbaar houden van de opvang is feitelijk de primaire doelstelling van de opvang. In het kader van het advies verstaat de ACVZ onder het beheersbaar houden van de opvang zowel het bedwingbaar, onder controle of in toom houden van de opvang, als het bevatbaar houden van de opvang, wat inhoudt dat het beleid en de manier waarop het wordt uitgevoerd te bevatten, te begrijpen is en blijft. Laatstgenoemde uitleg is van grote betekenis gelet op het belang dat wordt gehecht aan het behoud van maatschappelijk draagvlak.
- **Maatschappelijk draagvlak:** de mate waarin de overheid, het overheidsbeleid en de uitvoering daarvan ten aanzien van de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders wordt geaccepteerd door de politiek, het bestuur en burgers.
- **Effectief:** op een wijze waardoor het beoogde doel wordt bereikt, doeltreffend.
  Toelichting: De commissie is gevraagd te adviseren over de eisen waaraan een effectief opvangsysteem moet voldoen. Dat hangt af van het beoogde effect of doel en dat kunnen er verscheidene zijn. De verschillen in keuzes die kunnen worden gemaakt, zijn bepalend voor het gewicht dat aan de diverse beleidsdoelen of relevante factoren (beheersbaarheid in de zin van bedwingbaarheid, veiligheid, leefbaarheid, uitvoerbaarheid, humaniteit, behoud van maatschappelijk draagvlak etc.) wordt toegekend.
- **Efficiënt:** op een wijze waardoor het beoogde doel wordt bereikt met een doelmatige inzet van middelen in brede zin. Het gaat dan niet enkel om materiële middelen zoals mensen, gebouwen en geld maar ook om immateriële middelen zoals bevoegdheden, relaties, ervaringen, vaardigheden van asielzoekers zelf etc.
- **Humaan:** opvang die ten minste voldoende is om een menswaardige levensstandaard te waarborgen conform de vereisten die zijn neergelegd in de Opvangrichtlijn.
- **Bestuurlijke samenwerking:** de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen van de overheid (Rijk, provincies en gemeenten).
- **Nieuwe samenwerkingsstructuur verhoogde 'asielinstroom':** de nieuwe samenwerkingsstructuur die is ingericht naar aanleiding van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 en die bestaat uit een landelijke regietafel en regionale regietafels verhoogde 'asielinstroom' en een ondersteuningsstructuur bestaande uit het Onder-

102 Zie bijlage 13 voor een overzicht van de reguliere overlegstructuur asiel en de samenwerkingsstructuur verhoogde 'asielinstroom'.

steuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) en het Platform Opnieuw Thuis (een samenwerkingsverband van het Rijk, VNG, IPO, COA en Aedes).
- **Doorzettingsmacht:** de bevoegdheid om besluiten te nemen en in te grijpen bij impasses of stagnaties in besluitvormings- of werkprocessen.

NB:
- 'Instroom', 'doorstroom' en 'uitstroom' zijn bedrijfskundige termen die in veel sectoren worden gebruikt. Vaak gaat het hierbij om goederen- of geldstromen. Daarom gebruikt de ACVZ deze termen bij voorkeur niet om bewegingen van asielzoekers en vergunninghouders mee te omschrijven. De termen worden daar in het werkveld echter wel voor gebruikt. Omdat de commissie geen betere termen heeft kunnen bedenken, zijn ze, gelet op het voorgaande, in het advies tussen aanhalingstekens geplaatst.

- Daar waar in het advies en de evaluatie de mannelijke persoonsvorm ('hij') wordt gebruikt, wordt ook de vrouwelijke ('zij') bedoeld.

Bijlage 6

Lijst van gehanteerde afkortingen

AA:	Algemene asielprocedure
Abw:	Algemene bijstandswet
AC:	Aanmeldcentrum
ACVZ:	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AIDA:	Asylum Information Database
AIVD:	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMG:	Administratief geplaatsten
AMV:	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
APV:	Algemene plaatselijke verordening
AVIM:	Afdeling Vreemdelingen Identificatie Mensenhandel
AZC:	Asielzoekerscentrum
BO:	Beschermde opvang
BOFV:	Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen
BRP:	Basisregistratie personen
Buwav:	Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
BuZa:	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CdK:	Commissaris van de Koning
COA:	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COL:	Centrale Ontvangst Locatie
DJI:	Dienst Justitiële Inrichtingen
DMB:	Directie Migratie Beleid van VenJ
DRV:	Directie Regie Vreemdelingenketen van VenJ
DT&V:	Dienst Terugkeer & Vertrek
Dubwav:	Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen
EASO:	European Asylum Support Office
ENARO:	European Network of Asylum Reception Organisations
EHRM:	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU:	Europese Unie
EVRM:	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FMMU:	Forensisch Medische Maatschappij Utrecht
FRA:	Fundamental Rights Agency
GEAS:	Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem
GGD:	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GLO:	Gezinslocatie
GVA:	Gemeentelijk Versnellingsarrangement
GVL:	Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locatie
HAT:	Hoog Ambtelijke Taskforce Migratie
HIO:	Hoge Instroom Overleg
HvJEU:	Hof van Justitie Europese Unie
Hw:	Huisvestingswet
IBO:	Intensief begeleidende opvang
ICCb:	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
I&R:	Identificatie en registratie
IND:	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO:	Interprovinciaal Overleg

KMar:	Koninklijke Marechaussee
KNS:	Kennis van de Nederlandse samenleving
KOCV:	Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen
KWV:	Kleinschalige woonvoorziening
MCCb:	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MCM:	Ministeriële Commissie Migratie
MOB-complex:	Mobilisatiecomplex
NCC:	Nationaal Crisis Centrum
NCTV:	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ntom:	Nieuwe toelatings- en opvangmodel
OC:	Onderzoekscentrum
OCW:	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM:	Openbaar Ministerie
OTAV:	OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders
PbEU:	Publicatieblad EU
POL:	Proces Opvang Locatie
ROA:	Regeling Opvang Asielzoekers
ROV:	Reglement Onthoudingen Verstrekkingen
Rva:	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
RVT:	Rust- en voorbereidingstermijn
RvvT:	Regeling verzorgd verblijf Tamils
SCP:	Sociaal en Cultureel Planbureau
Stb:	Staatsblad
Stcrt:	Staatscourant
SvVenJ:	Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
SZW:	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TVS:	Taakstelling Volg Systeem
TWV:	Tewerkstellingsvergunning
UAF:	Stichting voor Vluchteling Studenten
UNHCR:	United Nations High Commissioner for Refugees
UWV:	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VA:	Verlengde Asielprocedure
VBL:	Vrijheidsbeperkende locatie
VenJ:	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VNG:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vva:	Verblijfsvergunning asiel
Vw:	Vreemdelingenwet
VWN:	VluchtelingenWerk Nederland
VWS:	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wav:	Wet arbeid vreemdelingen
Wi:	Wet inburgering
Win:	Wet inburgering nieuwkomers
WODC:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
Wrgt:	Wet revitalisering generiek toezicht
WRR:	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZHP:	Zeehavenpolitie
ZZA:	Zelfzorgarrangement

Bijlage 7

Ontstaan en ontwikkeling opvang asielzoekers in Nederland in een notendop

7.1 Een lange traditie van opvang van asielzoekers[103]

Nederland kent als tamelijk welvarend en van oudsher tolerant land een lange traditie als het gaat om de komst en opvang van asielzoekers. De eersten kwamen naar Nederland tijdens de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648), toen na de val van Antwerpen (1585) veel protestantse Vlaamse kooplieden en intellectuelen naar 'Holland' trokken. Zij verlieten Antwerpen zowel om politiek-religieuze redenen als om economische motieven. De Spanjaarden stonden immers alleen het katholicisme toe én sloten alle toevoerwegen naar Antwerpen af, waardoor handel drijven nagenoeg onmogelijk werd gemaakt. In de 17e eeuw vluchtten ook veel Portugese Joden en Franse Hugenoten naar Nederland, omdat ze in hun thuisland om hun religie werden vervolgd. Deze drie groepen asielzoekers hebben met hun geld, kennis, kunde en contacten een grote bijdrage geleverd aan Hollands welvaart in de Gouden Eeuw.[104]

Een volgende grote vluchtelingenstroom naar Nederland vond plaats tijdens de Eerste Wereldoorlog (1914-1918), toen na de Duitse inval in België meer dan een miljoen Belgen naar het neutrale Nederland vluchtten. De Nederlandse regering zette toen voor het eerst bewaakte opvangkampen op.[105] De meeste van deze asielzoekers keerden na de oorlog terug naar België.

Nadat Hitler in 1933 aan de macht kwam in Duitsland, vluchtten veel Duitse Joden naar Nederland. Mede gelet op de economische crisis wilde de Nederlandse overheid hun komst zoveel mogelijk beperken.[106] De Nederlandse Joodse gemeenschap richtte zelf organisaties op om vluchtelingen op te vangen. In 1939 gaf de overheid de opdracht tot de bouw van een groot vluchtelingenkamp, Westerbork, dat geheel werd gefinancierd door de Joodse gemeenschap. De overheid hield zich verder grotendeels afzijdig.[107]

In 1949 erkende Nederland de onafhankelijkheid van haar voormalige kolonie Nederlands-Indië. Dit resulteerde in de komst van ongeveer 300.000 Indonesiërs naar Nederland. Een deel van hen bestond uit KNIL-militairen die in de onafhankelijkheidsstrijd aan de zijde van Nederland hadden gevochten en die na de onafhankelijkheidsverklaring door het nieuwe bewind als staatsvijand werden beschouwd.

In de tweede helft van de twintigste eeuw heeft Nederland onder andere enkele duizenden Chilenen (na de staatsgreep van Pinochet in 1973), Vietnamese bootvluchtelingen (vanaf 1979 tot de jaren tachtig) en Tamils (1984 en 1985) opgevangen. Tot ver in de jaren zeventig ging het om redelijk overzichtelijke groepen asielzoekers. Vanaf de jaren tachtig nam het aantal asielzoekers (uit diverse delen van de wereld) gestaag toe, met een piek in de jaren negentig als gevolg van de Joegoslavische burgeroorlog. Na 2000 nam het aantal ingediende asielaanvragen weer af, om via een aantal niet al te grote fluctua-

103 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: http://www.isgeschiedenis.nl/nieuws/binnenland/geschiedenis-van-vluchtelingen-en-asielzoekers-in-nederland/.
104 Zie onder meer G. Asaert, *De val van Antwerpen en de uittocht van Vlamingen en Brabanders*, Tielt 2004 en bijvoorbeeld http://www.npogeschiedenis.nl/verborgenverleden/verborgenverhalen/De-Hugenoten-en-de-Leidse-textielnijverheid.html.
105 Zie onder meer http://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/6984/de-opvang-van-belgische-vluchtelingen-in-de-oorlog.html.
106 Zie onder meer http://www.vijfeeuwenmigratie.nl/term/joodse%20vluchtelingen%20nazi-regime/volledige-tekst.
107 Idem.

ties vanaf 2014 weer substantieel te stijgen.[108] In 2015 hadden de meeste asielzoekers de Syrische (18.675), Eritrese (7.360), Iraakse (3.010), Afghaanse (2.550) of Albanese (1.005) nationaliteit.[109]

7.2 Van particuliere opvang, via 'gemengde opvang' naar rijksopvang[110]

Eerste centrale opvang voor uitgenodigde vluchtelingen, juli 1981
Tot medio 1981 bestond er in Nederland geen centrale, door het Rijk georganiseerde, asielopvang. Asielzoekers moesten zich melden bij de vreemdelingendienst, kregen een uitkering van de Sociale Dienst en vonden huisvesting bij familie, vrienden of kennissen, of werden opgevangen met behulp van particulieren, maatschappelijke welzijnsorganisaties en kerkgenootschappen. Vanaf medio 1981 werd het toenmalige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) verantwoordelijk voor de initiële opvang en begeleiding van (enkel) uitgenodigde vluchtelingen, Vietnamese bootvluchtelingen en de nakomende gezinsleden van deze twee groepen. In dit nieuwe opvangmodel verbleven de vluchtelingen maximaal drie maanden in een centraal opvangcentrum. Het doel was om de vluchtelingen zo snel mogelijk te huisvesten in een eigen woning in een gemeente. Het model werd dan ook het 'in-huis-model' genoemd. De belangrijkste redenen voor het zo kort mogelijk houden van het verblijf in de centrale opvang waren:

1) Het beheersen van de kosten; en
2) Het vermijden van hospitaliseringsverschijnselen.[111]

Er was één opvangcentrum. De capaciteit was berekend op basis van het toen bestaande quotum voor uitgenodigde vluchtelingen (250 per jaar) en een verwachte opvang van 250 Vietnamese bootvluchtelingen per jaar, inclusief de nareizende gezinsleden van beide groepen vluchtelingen. Het programma in de centrale opvang stond geheel in het teken van de voorbereiding op het wonen in het eigen huis en bestond uit een eerste, intensief taal- en introductieprogramma. Het ministerie van WVC stelde aan de gemeenten die de vluchtelingen huisvestten een rijksbijdrage ter beschikking.[112]

Eerste centrale opvang voor een specifieke groep asielzoekers, de Tamils, maart 1985
In 1984 en 1985 meldden zich in totaal 3.400 Tamils bij de vreemdelingendiensten voor het indienen van een asielverzoek. Sinds de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet op 1 januari 1967 hadden nog nooit zoveel vreemdelingen van één bepaalde categorie in een zo kort tijdbestek asiel aangevraagd in Nederland: 'deze ongekend grote toestroom (...) plaatst de Nederlandse overheid en samenleving voor een in omvang ongekend probleem.'[113] Met name de gemeenten Amsterdam en Den Haag werden geconfronteerd met grote concentraties Tamils, waardoor op het gebied van huisvesting, brandveiligheid en volksgezondheid onhoudbare situaties ontstonden. Daarnaast leidde het tot onverwacht grote uitgaven in het kader van de Algemene bijstandswet (Abw), omdat iedere asielzoeker recht had op een uitkering. Om deze problemen het hoofd te bieden, maakte het Rijk, mede op uitdrukkelijk verzoek van genoemde gemeenten, nieuw opvangbeleid voor deze specifieke groep asielzoekers: de Regeling verzorgd verblijf Tamils (RvvT). Het doel van deze regeling was om:

1) de opvang van asielzoekende Tamils te spreiden over het land; en
2) het aantal asielzoekers beter te reguleren.[114]

108 Zie bijlage 10, figuur 10.5.
109 CBS, Statline.
110 Deze paragraaf is hoofdzakelijk gebaseerd op kamerstukken en het overzicht van de recente geschiedenis van de asielopvang op de website van het COA: https://www.coa.nl/nl/over-coa/historie.
111 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 637, nrs. 1-2, p. 30.
112 Idem.
113 *Kamerstukken II* 1985/86, 18 940, nr. 16, p. 20.
114 Idem, p. 12.

Om een snelle en efficiënte administratieve behandeling van de asielverzoeken van de Tamils te bereiken, werd deze gecentraliseerd door een overheveling van de vreemdelingendiensten naar één coördinatiepunt, de brigade Zevenaar van de KMar.
Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van WVC werden twaalf opvangcentra ingericht voor Tamils. De RvvT werd aangemerkt als een voorliggende voorziening ten aanzien van de Abw, wat inhield dat (alleen) voor Tamils het recht op een uitkering kwam te vervallen. Het verblijf van de Tamils in de opvangcentra was expliciet níet gericht op integratie in de Nederlandse samenleving. De RvvT voorzag in huisvesting, zak- en kleedgeld, voeding, ziektekostenverzekering en wettelijke aansprakelijkheid. Het uitgangspunt was dat er geen voorzieningen werden geboden boven de noodzakelijke bestaanskosten. De aparte, restrictieve regeling zette kwaad bloed bij veel Tamils. Uit frustratie staken enkele Tamils het pension Maris Stella in brand, waarin zij in Wijk aan Zee werden opgevangen. Ook ging een groot aantal van hen in hongerstaking.
De RvvT werd na een jaar geëvalueerd. Die evaluatie leidde tot de volgende conclusie: 'De Tamils in de verblijfcentra beschikken over een relatief beperkt budget en kunnen niet zelf kiezen van welke voorzieningen zij gebruik willen maken. Zij bevinden zich tevens in een situatie die verveling in de hand werkt, met alle consequenties van dien.'[115]
Het kabinet besloot hierop de opvang hangende de asielprocedure in de verblijfcentra te continueren en een (éénmalige) rijksbijdrage te verstrekken aan de gemeenten waar de verblijfcentra waren gevestigd, ten behoeve van het financieren van sociaal-culturele activiteiten. Na de invoering van de RvvT nam het aantal asielverzoeken van Tamils overigens snel af.

Een centraal opvangbeleid voor álle asielzoekers, 1986, 1987
Vanwege een in de jaren '85-'87 (toen naar verwachting blijvend) toenemende 'ongeregelde toestroom van asielzoekers en vluchtelingen naar ons huis' vond de regering het noodzakelijk een opvangregeling vast te stellen voor álle asielzoekers. Het tot dan bestaande, op particulier initiatief gestoelde, opvangstelsel, dreigde 'onbeheersbaar' te worden.[116] Het kabinet signaleerde de volgende knelpunten:

1) De sterke groei in de toestroom van asielzoekers en de fluctuaties die zich daarbij maandelijks voordoen, veroorzaken grote problemen in de beheersbaarheid van de opvang;
2) De toenemende toestroom van asielzoekers heeft een navenant effect op de met die toestroom gepaard gaande kosten. Zonder maatregelen waarmee aan het aantal asielzoekers grenzen kunnen worden gesteld en de duur van de asielprocedure kan worden bekort, zal de financiering van de opvang een open-eind karakter hebben;
3) Het gedurende lange tijd binnen het opvangsysteem houden van asielzoekers zal in humanitair opzicht tot een onhoudbare situatie leiden. Het kabinet stelde zelf de vraag of het wel verantwoord was om asielzoekers – meest jonge mensen – gedurende een groot aantal jaren verstoken te laten zijn van voorzieningen en mogelijkheden die elke andere burger in Nederland ter beschikking staan;
4) Het op vrijwillige basis inschakelen van gemeenten voor de uitvoering van de feitelijke opvang maakt het welslagen van het opvangbeleid direct afhankelijk van de bereidheid van gemeenten. Die kan onder druk komen te staan als het aantal asielzoekers blijft toenemen.[117]

Een centrale regeling moest de oplopende maatschappelijke kosten (met name het beroep op bijstand) beteugelen en de overbewoningsproblemen in enkele steden en regio's oplossen. Het kabinet hanteerde hierbij de volgende uitgangspunten:

115 Idem, p. 18.
116 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 637, nr. 7.
117 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 637, nr. 7, p. 3.

- Een directe opvang door gemeenten brengt het risico met zich dat uiteindelijk slechts enkele gemeenten asielzoekers opvangen, wat een ongelijke spreiding over het land tot gevolg heeft. Een systeem waarbij een deel van de asielzoekers eerst gedurende een periode centraal wordt opgevangen, geeft betere mogelijkheden voor gespreide huisvesting en vrijwillige medewerking van gemeenten;
- Aangezien asielzoekers die niet kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan in eerste instantie tijdelijk in Nederland verblijven, is het niet noodzakelijk aan hen dezelfde rechten te geven als aan Nederlandse ingezetenen (het recht op een uitkering, dat voor Tamils reeds was vervallen, kwam hiermee voor alle asielzoekers te vervallen);
- Verschillende groepen asielzoekers moeten wel op gelijke wijze worden behandeld;
- Er moet sprake zijn voor een voorziening die voldoet aan 'humanitaire standaardeisen';
- De voorziening moet evenwel niet zodanig worden opgezet dat deze op zichzelf een argument zou zijn om in Nederland een asielverzoek in te dienen (het kabinet sprak dus toen al over het voorkomen van aanzuigende werking);
- De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen en het treffen van de (opvang)voorziening, maar de gemeenten moeten in verband met de woonsituatie nauw betrokken zijn bij de opvang. Een voorziening moet blijk geven van deze gedeelde verantwoordelijkheid;
- Dit mag er niet toe leiden dat gemeenten op sterk uiteenlopende manieren voorzieningen treffen voor asielzoekers;
- De mogelijkheid om gedurende een bepaalde periode van de voorziening gebruik te maken, dient niet gekoppeld te zijn aan enige fase in de procedure van de behandeling van een asielverzoek. Immers, de duur van de fasen verschilt per asielzoeker zodanig dat koppeling van de opvang aan die fasen tot ongelijke behandeling zou leiden.[118]

Concluderend stelde het kabinet vast dat de doelstelling van de beoogde opvangvoorziening was om asielzoekers een humaan verblijf te bieden zonder integratie in de Nederlandse samenleving na te streven.[119]
Op basis van de gesignaleerde knelpunten, de gehanteerde uitgangspunten en de geformuleerde doelstelling, besloot het kabinet tot de inrichting van een 'gemengd opvangmodel', waarbij zoveel mogelijk asielzoekers (na de centrale registratie) in gemeenten werden ondergebracht. Asielzoekers waarvoor niet direct gemeentelijke huisvesting beschikbaar was, zouden gedurende een beperkte tijd worden opgevangen in een asielzoekerscentrum van waaruit de spreiding over het land kon worden geregeld.[120]
Het kabinet benadrukte dat 'de feitelijke opvang', na een centrale registratie en toewijzing, in handen van de gemeenten werd gesteld en dat deze in staat moesten worden gesteld alle facetten van de opvang (zowel de feitelijke huisvesting als de sociaal-culturele activiteiten) zelf te regelen. Daartoe zou een rijksbijdrage per opgenomen asielzoeker beschikbaar worden gesteld. Voor de immateriële begeleiding van in gemeenten geplaatste asielzoekers werd in de nieuwe opvangregeling een belangrijke plaats ingeruimd voor het particulier initiatief.
In de Welzijnswet 1987 werd de opvang van asielzoekers formeel tot Rijkstaak bestempeld. Als verantwoordelijke minister werd de minister van WVC aangewezen. Op basis van de Welzijnswet 1987 is vervolgens de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) afgekondigd, waarin het opvangbeleid was uitgewerkt. Om de grote aantallen asielzoekers direct bij aankomst in Nederland te kunnen opvangen, kwam er een eerste centrale opvang.

118 *Kamerstukken II* 1985/86, 18 940, nr. 24, pp. 2, 3, *Kamerstukken II* 1986/87, 19 637, nr. 7, p. 4.
119 *Kamerstukken II* 1985/86, 18 940, nr. 24, p. 3.
120 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 637, nr. 7, p. 5.

Via die opvang werden de asielzoekers naar rato over de gemeenten verdeeld waarbij gekeken werd naar 1) Het aantal inwoners van de gemeente 2) de gezinssamenstelling van de asielzoeker en 3) de datum waarop de asielzoeker Nederland was binnengekomen. De ROA trad op 11 november 1987 in werking.[121] Op dat moment waren 6000 gemeentelijke en 1100 centrale opvangplaatsen beschikbaar.[122] Omdat gemeenten woonruimten moesten verwerven en inrichten en bovendien de zorg droegen voor de organisatie van de begeleiding van de asielzoekers, kwamen de gemeentelijke opvangplaatsen gefaseerd beschikbaar. Tegen de komst van de eerste AZC's werd over het algemeen fel geprotesteerd.[123] De gemeenten die (aanvankelijk) niet wensten mee te werken aan de ROA voerden daarvoor als belangrijkste motieven aan:

- Het niet kunnen beschikken over woonruimte;
- De wachtlijst voor huisvesting van de Nederlandse bevolking is zo groot dat men daar prioriteit aan wil geven;
- De veronderstelling dat de asielzoekers in een isolement terecht komen, omdat er geen of weinig mogelijkheden voor opvang en begeleiding zijn. Dit argument speelde met name in kleinere gemeenten;
- Het reeds huisvesten van minderheidsgroepen en het daarom onverantwoord vinden om daarnaast nog asielzoekers op te nemen.[124]

Hoewel de beschikbaarheid van gemeentelijke woningen medio 1988 in verhouding achterbleef bij de centrale opvangcapaciteit en het te verwachten aantal asielaanvragen was de minister een jaar na de inwerkingtreding van de ROA tevreden over het overleg met en de medewerking van de gemeenten. In het najaar van 1988 werd de ROA geëvalueerd. De algemene conclusie van de evaluatie was dat de ROA redelijk tot goed werkte. Uit de evaluatie kwam wel een aantal aandachtspunten naar voren ten aanzien van:

1) De gemeentelijke opvang:
   - Gemeenten kwamen niet uit met de rijksbijdrage;
   - Er bestond een grote behoefte aan informatie over de toepassing van de ROA;
   - Er was gemeentelijk commentaar op het 'plaatsings- en spreidingsbeleid' van het ministerie van WVC en het hoge aantal herplaatsingen (en verzoeken om herhuisvesting van asielzoekers zelf). In het opvangbeleid ging de voorkeur uit naar gemeentelijke huisvesting boven de opvang in een azc. Mede daarom was de duur in een azc gemaximeerd op negen weken, vanuit de veronderstelling dat het mogelijk zou zijn de asielprocedure tot en met kort geding in negen weken af te wikkelen. Dit bleek in de praktijk meestal toch niet mogelijk. De bewindspersoon merkte in reactie hierop op dat dergelijke situaties zonder een principiële wijziging van het opvangmodel niet te vermijden zijn;
   - Gemeenten vonden de non-integratiedoelstelling van de ROA onduidelijk en vroegen zich af welke introductie- en sociaal-culturele activiteiten integratie bevorderend waren. In reactie hierop merkte het kabinet op dat de activiteiten erop gericht dienen te zijn de asielzoeker in staat te stellen zich in de Nederlandse samenleving te handhaven gedurende de periode, waarin nog niet op het asielverzoek is beslist.
2) De centrale opvang (AZC's):
   - In het evaluatierapport werd ook de rol van de (toen tien) AZC's aan de orde gesteld. Verschillende maatschappelijke en kerkelijke organisaties hadden gepleit voor zo min mogelijke en zo kort mogelijke centrale opvang omdat dit volgens hen niet in het belang van de asielzoekers was. In reactie op dit pleidooi merkte het kabinet op dat de opvang een zorgvuldige afweging van de

121 *Stcrt.* 75, 1987.
122 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 637, nr. 38, p. 5.
123 Zie onder meer: http://www.isgeschiedenis.nl/nieuws/de-eerste-asielzoekerscentra-in-nederland/.
124 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 637, nr. 38, p. 2.

verschillende belangen vereist. Als voordelen van een (korte) centrale opvang noemde het kabinet:

* betere mogelijkheden voor een goede uitvoering van de immateriële opvang en de voorbereiding van de gemeentelijke huisvesting
* efficiëntere organisatie van zaken als een medisch onderzoek, het verzamelen van gegevens over achtergronden van asielzoekers en het aanbieden van een introductieprogramma
* beheersbaarheid van de asielprocedure en de controle op de 'in- en uitstroom' van asielzoekers.

Het kabinet merkte op het niet juist te achten de structuur van het opvangbeleid ten principale opnieuw ter discussie te stellen.

3) De beëindiging van de ROA-verstrekkingen:
   - Problemen met niet verwijderbare vreemdelingen (die niet over reis- en iddocumenten beschikten) die op het ROA-adres bleven wonen en asielzoekers die op humanitaire gronden een reguliere verblijfsvergunning hadden gekregen, maar die niet tijdig vervangende woonruimte konden vinden. Voor de eerste categorie werd besloten dat ze nog twee maanden in de ROA-woning konden blijven wonen, mits de asielzoeker meewerkte aan het alsnog verkrijgen van documenten, voor de tweede categorie werd besloten dat ze tot maximaal drie maanden na uitreiking van de vergunning gebruik konden blijven maken van de ROA-voorzieningen.
4) De duur van de asielprocedure:
   - Een asielprocedure duurde eind jaren tachtig gemiddeld twee jaar. In het evaluatierapport werd aangegeven dat alle betrokkenen bij de ROA baat zouden hebben bij een snellere afhandeling van de asielprocedure. Het kabinet presenteerde hierop een aantal maatregelen die tot doel hadden de behandelduur van asielverzoeken terug te dringen van 24 tot 18 maanden.[125]

In maart 1989 gaf de verantwoordelijke bewindspersoon aan dat de meeste gemeenten positief hadden gereageerd op het verzoek om 2 promille van het woningbestand beschikbaar te stellen voor asielzoekers. Ook toen was het overigens al zo dat de probleemgevallen breed werden uitgemeten, terwijl de coöperatieve gemeenten veelal buiten beeld bleven.[126] Niet alleen vanuit humanitaire, maar ook vanuit kostenoverwegingen wilde de toenmalige bewindspersoon overigens 'een zekere nadruk leggen op decentrale opvang.' Immers, de centrale opvang was relatief duurder dan de decentrale capaciteit: 'Bij een nagenoeg volledige bezetting van de centrale opvang is een bedrag van fl. 2300,- nodig, bij de decentrale opvang is dat fl. 1100,-, exclusief de kosten van leegstand en de eerste inrichting van de woning.'[127]

De ROA bleek niet bestand tegen de steeds grotere aantallen asielzoekers die naar Nederland kwamen. Gemeenten slaagden er niet in op tijd voldoende ROA-woningen te leveren en bleken onvoldoende in staat de asielzoekers vanuit de ROA-woningen door te laten stromen naar reguliere huisvesting.[128]

Het Nieuwe toelatings- en opvangmodel (Ntom), 1991
In 1991 ontwikkelden de ministeries van Justitie en WVC het Nieuwe toelatings- en opvangmodel (Ntom). Het doel hiervan was:

125 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 637, nr. 59.
126 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 637, nr. 64.
127 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 637, nr. 53.
128 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 440, nrs. 1-2, p. 7.

- De asielprocedure te versnellen door de organisatie van de opvang en de justitiële activiteiten beter op elkaar af te stemmen;
- Opvangactiviteiten te bieden die toegesneden zijn op de te verwachten toekomstige situatie van de asielzoeker.

De kern van het Ntom was het idee dat een gecombineerde vestiging van een Justitie-regiokantoor en een onderzoeks- en opvangcentrum de gelegenheid zou bieden binnen een maand in eerste aanleg een beslissing op het asielverzoek te nemen, waarna een splitsing zou plaatsvinden tussen een groep met een 'kennelijk ongegrond' asielverzoek die, in afwachting van verwijdering, gehuisvest zou blijven in het onderzoeks- en opvangcentrum en een groep die naar verwachting langere tijd in Nederland zou verblijven en die (naar verwachting voor maximaal zes maanden) in een azc zou worden gehuisvest, waarna doorstroming zou plaatsvinden naar een ROA-woning. Echter, door de aanhoudend hoge(re) aantallen asielzoekers, bleef het Ntom vanaf de inwerkingtreding onder druk staan. Wegens een gebrek aan opvangplaatsen sliepen asielzoekers in 1993 in maïsvelden en in bussen die VluchtelingenWerk had geregeld.[129] Het systeem raakte verstopt, wat voornamelijk te maken had met de omstandigheid dat gemeenten de doorstroming van ROA-woningen naar gewone huizen niet op gang kregen.

Oprichting van het COA, 1994

In een poging de toegenomen aantallen asielzoekers te beheersen en de opvang te ontlasten werd een aantal maatregelen getroffen. In 1994 werd de verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers overgeheveld van de minister van VWS naar de minister van Justitie, die reeds met de beoordeling van asielaanvragen was belast. Op 1 juli 1994 trad de Wet COA in werking en ging het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) officieel van start als zelfstandig bestuursorgaan. Het COA werd belast met:

- De materiële en immateriële opvang van asielzoekers;
- Het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening;
- Het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen en het betalen van bijdragen aan de desbetreffende gemeente ten behoeve van de kosten van deze opvang;
- Werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij de 'uitstroom' van vergunninghouders naar door gemeenten beschikbaar gestelde huisvesting;
- Door de minister aan het COA op te dragen andere taken die samenhangen met de opvang van asielzoekers.[130]

Om de opvang te ontlasten kwamen er in 1995 aanmeldcentra (AC's), waar de IND binnen 24 uur beoordeelde of er sprake was van een 'kansloze' asielaanvraag.[131]

Afschaffing ROA en totstandkoming 'waterscheiding', 1997

In 1997 werd de ROA afgeschaft en kwam de zogeheten 'waterscheiding' tot stand: het Rijk werd (geheel) verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers in centrale opvangcentra, de gemeenten waren (enkel nog) verantwoordelijk voor de huisvesting van vergunninghouders. Vluchtelingenorganisaties uitten kritiek op de afschaffing van de ROA-regeling. Zij benadrukten dat dit negatieve gevolgen had voor de asielzoekers, die nog langer in opvangcentra moesten wachten, en waren van mening dat het slecht was voor het draagvlak: 'Door die ROA-woningen hadden asielzoekers een gezicht en raakten veel Nederlanders betrokken bij de asielproblematiek. De asielzoekerscentra zijn veel anoniemer en liggen verstopt in de bossen. Maar dat is dan ook een van de redenen waarom

129 Zie onder meer: http://www.vluchtelingenwerk.nl/over-vluchtelingenwerk/onze-geschiedenis.
130 Artikel 3, lid 1, Wet COA.
131 Deze maatregel was mede het gevolg van grote aantallen rugzaktoeristen uit de Balkan die enkel een asielaanvraag indienden vanwege de daaraan gekoppelde opvang.

die woningen zijn afgeschaft: de plaatselijke bevolking was vaak zeer verontwaardigd als zo'n asielzoekersgezin alsnog werd uitgewezen.'[132]

Invoering van de Vw 2000 en de gevolgen voor het opvangmodel, 2000
De invoering van de Vw 2000 had als doel de asielprocedure te verkorten en de kwaliteit van asielbeslissingen te verbeteren. In juni 2000 presenteerde de toenmalige staatssecretaris van Justitie, Job Cohen, een notitie over 'opvangmodaliteiten'.[133] In de notitie werd ingegaan op de vraag wat de invoering van de Vw 2000 zou betekenen voor de toekomst van het opvangmodel. In de notitie werden voor de invulling van de toekomstige behoefte aan opvangcapaciteit de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het opvangmodel moet bestaan uit permanente opvangcentra, gecombineerd met aanvullende opvangcapaciteit voor tijdelijk extra benodigde plaatsen;
- De opvang moet faciliterend blijven aan de asielprocedure;
- De opvang moet zoveel mogelijk inspelen op de zelfredzaamheid van de asielzoeker;
- De scheiding van verantwoordelijkheden (waterscheiding) tussen Rijk en overige overheden voor wat betreft de opvang van asielzoekers respectievelijk de huisvesting van statushouders blijft bestaan;
- De exploitatie van de opvang dient op doelmatige wijze plaats te vinden;
- De gemiddelde verblijfsduur in de opvang dient zoveel mogelijk te worden beperkt;
- Bij de keuze van de verschillende vormen van opvang dient, onder andere in het belang van het lokale draagvlak, rekening te worden gehouden met lokale omstandigheden (...). Dit veronderstelt de nodige flexibiliteit met betrekking tot de vormen van opvang.[134]

Invoering van de nieuwe asielprocedure, 2010
De waterscheiding tussen opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders bestaat tot op de dag van vandaag. De belangrijkste wijziging voor wat betreft de opvang van asielzoekers sinds de invoering van de waterscheiding, vond plaats met de invoering van de nieuwe asielprocedure in juli 2010 (van AC- en OC-procedure naar een algemene (AA) en verlengde asielprocedure (VA). Vanaf dat moment werd aan asielzoekers van wie de asielaanvraag in de AA-procedure werd afgewezen een vertrektermijn van vier weken gegeven waaraan het recht op opvang werd gekoppeld. Vóór de invoering van de nieuwe asielprocedure kwamen asielzoekers die in de AC-procedure werden afgewezen (direct) op straat te staan, met alle gevolgen van dien. Inmiddels hangt de vraag of het indienen van beroep schorsende werking heeft niet langer af van het soort procedure waarin de asielaanvraag wordt afgewezen (AA of VA), maar van de afdoeningsgrond. De koppeling van het recht op opvang aan de vertrektermijn is tot op heden gehandhaafd.

132 Https://www.groene.nl/artikel/de-uitzettings-coefficient.
133 *Kamerstukken II* 1999/00, 19 637, nr. 533.
134 *Kamerstukken II* 1999/00, 19 637, nr. 533.

Bijlage 8

De opvang van asielzoekers en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders

8.1 De opvang van asielzoekers

8.1.1 Juridische normen voor de opvang van asielzoekers

De normen waaraan de opvang van asielzoekers in de lidstaten van de Europese Unie moet voldoen, zijn neergelegd in de Opvangrichtlijn.[135] In deze richtlijn worden onder meer de begrippen 'opvangcentrum' en 'opvangvoorzieningen' gedefinieerd en wordt onderscheid gemaakt tussen materiële en immateriële voorzieningen. Daarnaast bevat de richtlijn specifieke bepalingen over de toegang van asielzoekers tot onderwijs, arbeid en recreatieve activiteiten.
De voornaamste nationale wet- en regelgeving op het gebied van opvang wordt gevormd door de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) en de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva) 2005. In de Wet COA is bepaald dat het COA is belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers in Nederland. In de Wet zijn de taken van het COA, de informatievoorziening, de bekostiging, de sturing en het toezicht op het COA vastgelegd.
In de Rva 2005 zijn de voorwaarden voor opvang en de beëindiging ervan geregeld, alsmede de rechten en verplichtingen van asielzoekers en daaraan gelijkgestelden tijdens de opvang.
Voor een meer uitgebreide, inhoudelijke, beschrijving van het juridisch kader wordt verwezen naar bijlage 9.

8.1.2 De asielprocedure en (voornaamste) opvangmodaliteiten[136]

Omdat de organisatie van de opvang afhankelijk is gesteld van de inrichting van de asielprocedure wordt hier de asielprocedure beknopt beschreven. In deze beschrijving komen tevens de meest relevante opvangmodaliteiten aan bod. Een overzicht van alle opvangmodaliteiten, de doelgroepen van die modaliteiten en de daaraan gekoppelde voorzieningen is opgenomen in bijlage 10.

Aanmelding, registratie en medisch onderzoek in aanmeldcentrum (AC) en Centrale Ontvangst Locatie (COL)
Asielzoekers die Nederland over land zijn ingereisd, moeten zich melden bij het AC van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op de COL van het COA in Ter Apel.[137] In de COL voeren meerdere partijen handelingen uit ter voorbereiding op de asielprocedure.

135 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), PbEU 2013, L180/96.
136 Voor deze beschrijving is gebruik gemaakt van https://www.coa.nl/nl/asielopvang/asielprocedure, https://ind.nl/Documents/Nederlands%20-%20AA_2015.pdf; http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/asielprocedure; en het in mei 2016 door de ACVZ uitgebrachte advies *De geloofwaardigheid gewogen. Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure*, Den Haag: ACVZ, 2016, pp. 67-71.
137 Als zich veel meer asielzoekers melden dan gebruikelijk, kunnen meerdere AC's worden ingericht, zoals in de gemeente Budel-Cranendonck in september 2015 is gebeurd. Asielzoekers die met het vliegtuig naar Nederland zijn gekomen, moeten zich melden bij het AC op Schiphol.

Asielzoekers worden er geïdentificeerd en geregistreerd door de Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Politie. De GGD voert in de COL de verplichte TBC-controle uit. Het COA is er verantwoordelijk voor de planning, de logistiek, het aanbod van voorzieningen en de begeleiding en de IND neemt in de COL het aanmeldgehoor af. Asielzoekers verblijven maximaal vier dagen in de COL.

Rust- en voorbereidingstermijn (RVT) in COL en Proces Opvang Locatie (POL)
Na afronding van de eerste onderzoeken in de COL krijgt de asielzoeker rust om zich voor te bereiden op de asielprocedure. De RVT duurt minimaal zes dagen.[138] In de regel verhuizen asielzoekers op de tweede of derde dag van de COL naar de POL, waar zij gedurende de rest van de RVT en de duur van de algemene asielprocedure (AA) verblijven. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) informeert de asielzoeker tijdens de RVT over de asielprocedure. Een advocaat bereidt de asielzoeker voor op de gesprekken met de IND en de asielzoeker krijgt een uitnodiging voor een medisch onderzoek om vast te stellen of hij psychische en/of lichamelijke problemen heeft, die van invloed kunnen zijn op zijn gesprekken met de IND. Ook vindt er, indien nodig, nader identiteitsonderzoek plaats en onderzoekt de IND in de RVT of een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

Algemene asielprocedure in POL
De asielzoeker doorloopt de AA in het AC waar hij zich heeft aangemeld. Gedurende de AA verblijft hij in een POL. Daarom is een POL doorgaans gelegen in de nabijheid van het AC waar de asielprocedure wordt doorlopen. Onder normale omstandigheden verblijft een asielzoeker circa drie weken in een POL.
De AA duurt in beginsel acht (kalender)dagen. De IND en de asielzoeker hebben telkens om en om een dag de tijd om een processtap af te ronden. Op de eerste dag hoort de IND de asielzoeker over zijn nationaliteit, identiteit en reisroute. Op de tweede dag wordt de asielzoeker in de gelegenheid gesteld om zich met zijn advocaat voor te bereiden op het nader gehoor, dat op de derde dag wordt afgenomen. In het nader gehoor kan de asielzoeker zijn vluchtmotieven naar voren brengen. Op de vierde dag krijgt de asielzoeker de gelegenheid om het nader gehoor met zijn advocaat te bespreken en dit, indien gewenst, te corrigeren of aan te vullen.
Als de IND de aanvraag inwilligt, ontvangt de asielzoeker op de vijfde dag zijn inwilligende beschikking en stopt de asielprocedure. Op dag zes volgt dan de inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP).
Als de IND van plan is de aanvraag af te wijzen, ontvangt de asielzoeker op de vijfde dag het voornemen tot afwijzing van de aanvraag. Op de zesde dag krijgt de asielzoeker de gelegenheid om dat voornemen met zijn advocaat te bespreken en eventueel een schriftelijke zienswijze in te dienen.
Uiterlijk op de achtste dag ontvangt de asielzoeker zijn afwijzende beschikking.

Wachten op huisvesting na vergunningverlening, 28 dagen opvang na afwijzing van de asielaanvraag of verlengde asielprocedure (VA) in AZC
Als de IND de asielaanvraag in de AA inwilligt, wordt de vergunninghouder op dag zes van de AA op de locatie van het aanmeldcentrum, dus in die gemeente, ingeschreven in de BRP. Na de inwilliging verhuist de vergunninghouder van de POL naar een AZC. Het COA koppelt hem aan een gemeente in de regio van het AZC. De gemeente waar de vergunninghouder door het COA aan is gekoppeld, is verantwoordelijk voor het huisvesten van de vergunninghouder. Na de huisvesting vindt overschrijving in de BRP plaats.

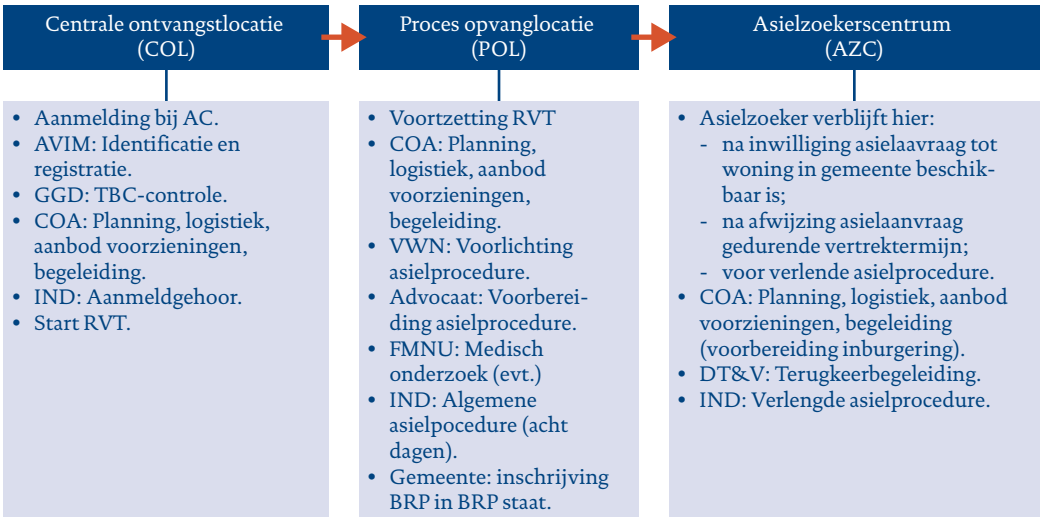
138 De RVT kent geen maximale termijn. Dit heeft te maken met het feit dat het aantal asielzoekers dat zich in Nederland meldt, onvoorspelbaar is.

Zolang er geen woonruimte voor de vergunninghouder beschikbaar is, woont hij in het AZC.

Ook als de IND de asielaanvraag in de AA afwijst, verhuist de asielzoeker van de POL naar een AZC. In dat geval moet hij Nederland binnen 4 weken verlaten. Gedurende die vier weken heeft hij nog recht op opvang in een AZC. In die periode wordt hij door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) voorbereid op terugkeer naar zijn land van herkomst.[139]

Een asielaanvraag kan niet altijd in de AA worden beoordeeld, bijvoorbeeld omdat aanvullend onderzoek nodig is. In dat geval wordt de aanvraag beoordeeld in de VA. Ook in dat geval verhuist de asielzoeker van de POL naar een AZC. In de VA moet de IND binnen zes maanden op de asielaanvraag beslissen. Deze beslistermijn kan ten hoogste met negen maanden worden verlengd. Als de asielaanvraag in de VA wordt ingewilligd, wordt de vergunninghouder in de BRP ingeschreven in de gemeente waar het AZC staat. Ook in dat geval wordt hij gehuisvest door de gemeente waar hij door het COA aan is gekoppeld. Ook bij huisvesting na inwilliging van de aanvraag in de VA vindt overschrijving in de BRP plaats.

Figuur 1: De asielprocedure en (voornaamste) opvangmodaliteiten



Noodopvang en crisisnoodopvang

Als het aantal asielzoekers snel en fors toeneemt, kan het zijn dat er onvoldoende reguliere opvangcapaciteit (AZC's) beschikbaar is. Om te voorkomen dat mensen op straat moeten slapen, wordt dan gebruik gemaakt van noodopvang- en crisisnoodopvanglocaties. De coördinatie van de crisisnoodopvang ligt bij de veiligheidsregio of bij een provincie of grote stad. Crisisnoodopvang geldt in principe voor maximaal 72 uur. Daarna stromen de asielzoekers in beginsel door naar de COA-opvang. Crisisnoodopvanglocaties bestaan uit accommodaties die ook worden gebruikt voor de opvang van burgers bij incidenten en rampen, zoals sporthallen. Het voorzieningenniveau in de crisisnoodopvang is, gelet op het korte termijn karakter, sober.

139 Als de asielzoeker meewerkt aan zijn vertrek, maar het vertrek niet binnen die vier weken gerealiseerd kan worden, kan hij aansluitend nog maximaal twaalf weken worden opgevangen in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) in Ter Apel. Uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen die niet kunnen vertrekken, krijgen onderdak in gezinslocaties (GLO's).

Noodopvanglocaties vallen onder de verantwoordelijkheid van het COA. Ook noodopvang is tijdelijk van aard, maar wordt ingericht voor een langere duur dan de crisisnoodopvang, namelijk voor een periode van zes tot twaalf maanden. Het voorzieningenniveau in de noodopvang is hoger dan dat van de crisisnoodopvang, maar soberder dan dat in de reguliere opvang (AZC's). Noodopvanglocaties bestaan doorgaans uit (sport)hallen, (aangepaste) kantoorpanden of tenten (paviljoens).

8.1.3 Rolverdeling tussen het COA en gemeenten bij de vestiging van een opvanglocatie

Omdat een opvanglocatie altijd in een gemeente ligt, kan het COA pas een locatie openen nadat het gemeentebestuur daarmee heeft ingestemd. In een bestuursovereenkomst worden onderlinge afspraken vastgelegd over de vestiging en ingebruikname van een opvanglocatie: welke locatie, aard van de locatie (noodopvang of AZC), duur van de overeenkomst, aantal en samenstelling van bewoners, aanspraak op financiële vergoeding(en), maar ook afspraken over benodigde voorzieningen en te nemen maatregelen voor wat betreft onderwijs, gezondheidszorg, openbare orde en veiligheid, beleidsterreinen waarvoor andere partijen primair verantwoordelijk zijn. In een aanvullende overeenkomst maken het COA en de gemeente vaak meer gedetailleerde afspraken over bedrijfsvoering, communicatie, veiligheid, leefbaarheid, dagbesteding, klachtenafhandeling, inzet van vrijwilligers, voorzieningen en de maatregelen die moeten worden genomen op genoemde aanpalende beleidsterreinen.
Daar waar het COA verantwoordelijk is voor (het beheer van de) noodopvang en de reguliere opvang in AZC's, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de inrichting van en de dagelijkse gang van zaken rondom de crisisnoodopvang. Het COA bepaalt van welke aangeboden crisisnoodopvanglocaties gebruik wordt gemaakt, maar de gemeenten openen vervolgens zelf de locatie, richten de ruimte in, organiseren toezicht en verzorgen de communicatie. Het COA zorgt voor het vervoer van de asielzoekers van en naar de crisisnoodopvanglocaties, maar is niet fysiek aanwezig in crisisnoodopvanglocaties.

Het beschikbaar stellen van opvanglocaties door gemeenten aan het COA vindt plaats op vrijwillige basis. Er is géén sprake van een wettelijke verplichting tot medewerking, noch van een wettelijke bevoegdheid om die medewerking af te dwingen.

8.2 Huisvesting van vergunninghouders[140]

8.2.1 Juridisch kader

Een wettelijke taakstelling
De huisvesting van vergunninghouders is een wettelijke taak. In de Huisvestingswet (Hw) 2014 is bepaald dat gemeenten er verantwoordelijk voor zijn. De taakstelling wordt bepaald door de prognose van het aantal vergunninghouders en het aantal inwoners van de gemeente.[141] Gemeenten kunnen besluiten hun taakstelling onderling te (her)verdelen, als het totale aantal vergunninghouders dat na die wijziging wordt gehuisvest, maar gelijk blijft.[142]

140 Voor het opstellen van deze paragraaf is onder meer gebruik gemaakt van: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning.
141 Artikel 28 jc. 29, eerste lid Hw 2014. De exacte formule luidt: *vg * (iG/iN)*
- 'vg' staat voor het door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in de Staatscourant bekend gemaakte totale aantal vergunninghouders dat in het daarbij aangegeven kalenderhalfjaar naar verwachting moet worden gehuisvest;
- 'iG' staat voor het aantal inwoners van de gemeente;
- 'iN' staat voor het aantal inwoners van Nederland.

142 Artikel 29, tweede lid Hw 2014.

In de Hw 2014 is nu nog bepaald dat als een gemeente een huisvestingsverordening met een urgentieregeling instelt, onder meer vergunninghouders die voor de eerste keer een woning zoeken, als urgent woningzoekenden moeten worden aangewezen.[143] Inmiddels hebben de Tweede en Eerste Kamer ingestemd met een voorstel van de minister voor Wonen en Rijksdienst om die verplichte voorrang af te schaffen.[144] Die wijziging gaat per 1 juli 2017 in.

8.2.2 Proces en rolverdeling

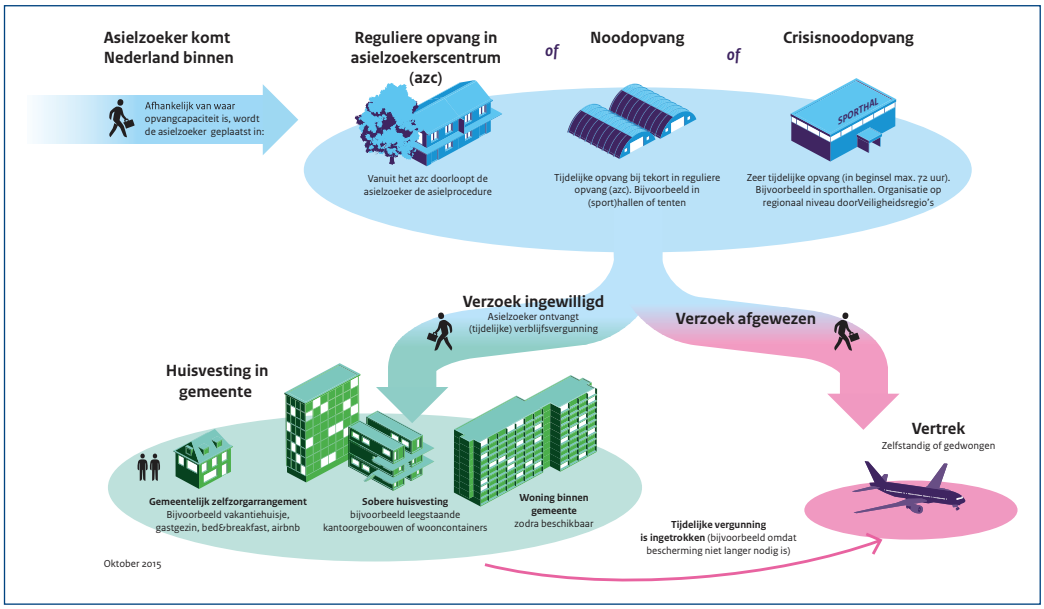
Het COA wijst vergunninghouders toe aan gemeenten
Het COA stelt in een gesprek met de vergunninghouder zijn woonbehoefte vast en stelt een informatieprofiel van hem op. Dat profiel bevat informatie die relevant is voor de huisvesting in de gemeenten, zoals de grootte van het gezin, het land van herkomst, de taal, de plaats waar eventuele familieleden al zijn gehuisvest, de gemeente waar de vergunninghouder opvang genoot, opleiding, werkervaring en eventueel doktersadvies. Op basis van dat profiel en het advies dat wordt opgesteld op basis van de 'screening en matching', koppelt het COA de vergunninghouder aan een gemeente. Het COA heeft daar twee weken de tijd voor.

Gemeenten regelen huisvesting
Als het COA de vergunninghouder aan een gemeente heeft gekoppeld, zoekt de gemeente passende huisvesting (normtijd tien weken). De vergunninghouder regelt zelf de verhuizing. De gemeente kan daarbij helpen, maar dat is niet verplicht. Voor de verhuizing staat een normtijd van twee weken. Om dat mogelijk te maken, heeft het COA het Taakstelling Volg Systeem (TVS) ontwikkeld. Gemeenten kunnen inloggen in het TVS en vinden daar recente informatie over de vergunninghouders die zij gaan huisvesten. Gemeenten maken voor het vinden van een huis vooral gebruik van het aanbod van sociale huurwoningen van woningcorporaties, maar er zijn meer mogelijkheden.[145]

Provincies zijn belast met het interbestuurlijk toezicht
De provincies hebben op grond van de gemeentewet de wettelijke taak om toezicht te houden op de realisatie van de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders.[146] Als een gemeente haar taakstelling niet haalt, dan heeft de provincie een beginselplicht om in te grijpen door middel van 'in de plaats treden bij taakverwaarlozing van een overheid'. Daarvoor gebruiken provincies de zogeheten 'interventieladder', een toezicht instrument dat is ingevoerd in het kader van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) 2012. Een aantal provincies heeft in aanvullende beleidskaders, specifiek voor de huisvesting van vergunninghouders, beschreven wanneer en hoe een gemeente op die ladder kan stijgen. Uitgangspunt bij elke interventie is steeds dat de in gebreke blijvende gemeente de kans krijgt de gebreken te herstellen en de uiteindelijke interventie pas plaatsvindt nadat ambtelijk en/of bestuurlijk overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

143 Artikel 12, derde lid Hw 2014.
144 Zie *Kamerstukken II*, 2015-2016, 34 454, nr. 1, *Handelingen II* 2016-2017, nr. 4, item 13 en *Handelingen I* 2016-2017, nr. 11, item 6.
145 Gemeenten kunnen vergunninghouders ook huisvesten in niet reguliere woningen, bijvoorbeeld via het gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA) of de subsidieregeling voor huisvestingsvoorzieningen voor vergunninghouders. Ook die vormen van huisvesting in niet reguliere woningen tellen mee voor de taakstelling.
146 Artikel 124 van de Gemeentewet luidt: 'wanneer (…) het college (…) een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten (…) daarin namens (…) het college (…) te voorzien ten laste van de gemeente'.

Figuur 2: Opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders (bron: Ministerie van VenJ)



8.3 Inburgering van vergunninghouders

8.3.1 Juridisch kader

Inburgering van vergunninghouders is een nationale competentie. Er zijn dus geen Europese richtlijnen voor. Wel bieden het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatie- en Gezinsherenigingsrichtlijn (in samenhang met jurisprudentie van het HvJEU) regels (of stellen beperkingen aan regels) voor inburgering van vergunninghouders en hun gezinsleden.

Op grond van de Wet inburgering (Wi) geldt voor vergunninghouders de plicht om binnen drie jaar na vergunningverlening te zijn geslaagd voor een inburgeringsexamen.[147] De inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding op het examen en de financiering daarvan. Voor diegenen die daarvoor over onvoldoende middelen beschikken, is er een sociaal leenstelsel.[148] Als een inburgeraar die in het bezit is van een asielvergunning niet tijdig voor het examen slaagt, wordt hij (herhaaldelijk) beboet en moet hij de lening terug betalen.[149]

Tot 2013 hadden gemeenten op grond van de Wi een spilfunctie in de inburgering: zij moesten de doelgroep identificeren, informeren, stimuleren, faciliteren én handhaven. Met de wijziging van de Wi in 2013 is de gemeentelijke regierol in de inburgering komen te vervallen.

Op dit moment ligt een nieuw voorstel tot wijziging van de Wi bij de Eerste Kamer voor dat gemeenten verantwoordelijk maakt voor een (nieuw) onderdeel van de inburgering en een taak die daar nauw mee verbonden is: het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding van vergunninghouders.[150] Het kabinet streeft ernaar om deze wijziging medio 2017 in te laten gaan.

147 Artikel 3 jc. artikel 7 Wet inburgering.
148 Artikel 16 Wet inburgering.
149 Artikelen 31-34 Wet inburgering.
150 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 584, nr. 2.

8.3.2 Proces en rolverdeling

De inburgering van asielvergunninghouders kent twee fasen: de voorbereiding op inburgering in de opvang van het COA en de inburgering in de gemeente.

Voorbereiding op inburgering door COA in de opvang
Het COA is verantwoordelijk voor de voorinburgering in de opvang. Dat programma (formeel: 'voorbereiding op inburgering') is alleen beschikbaar voor vergunninghouders (dus niet voor asielzoekers) en bestaat uit drie delen: een taalprogramma, een training Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) en persoonlijke begeleiding. Het taalprogramma is er op drie niveaus: voor analfabeten, laagopgeleiden en middelbaar/hoogopgeleiden. De training KNS duurt twee dagdelen en heeft als doel de vergunninghouder voor te bereiden op de eerste twee maanden van zijn verblijf in de gemeente. In de training komen vijf thema's komen aan bod: praktische zaken voor de verhuizing naar de gemeente, wonen in Nederland, werk en inkomen, de inburgeringsplicht en gezondheidszorg. Het onderdeel persoonlijke begeleiding bestaat uit twee gesprekken. Elke vergunninghouder krijgt een persoonlijk informatiedossier. Dit dossier bevat onder andere informatie over opleiding, expertise en het resultaat van het voorinburgeringsprogramma.

Vergunninghouder zelf verantwoordelijk voor inburgering in de gemeente, gemeente verantwoordelijk voor bevordering participatie en maatschappelijke begeleiding
De inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Hij moet zelfstandig een passend onderwijstraject inkopen dat opleidt tot een examen waarmee wordt voldaan aan de inburgeringsplicht. Het inburgeringsexamen bestaat uit de onderdelen luistervaardigheid, leesvaardigheid, schrijfvaardigheid, spreekvaardigheid, kennis van de Nederlandse maatschappij en oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.[151] Een gevolg van de introductie van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige bij de wijziging van de Wi in 2013 is dat gemeenten sindsdien geen verplichting meer hebben om voor inburgerings- en taalkennisvoorzieningen te zorgen. De markt bepaalt het aanbod van inburgeringsvoorzieningen en de prijs daarvan.

In het kader van voormeld voorstel tot wijziging van de Wi worden gemeenten verantwoordelijk voor het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding van vergunninghouders.
Het ondertekenen van een participatieverklaring wordt een nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen. Gemeenten worden verplicht voorafgaand aan de ondertekening van de verklaring een 'traject' (bijvoorbeeld een workshop en/of gesprek) aan te bieden, waarin vergunninghouders kennis maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Vooruitlopend op de wetswijziging is afgesproken dat gemeenten alle inburgeringsplichtige asielvergunninghouders al vanaf 1 januari 2016 een participatieverklaringstraject aanbieden.
De maatschappelijke begeleiding van vergunninghouders en hun gezinsleden bestaat uit het bieden van praktische hulp bij regelwerk ten aanzien van (sociale) voorzieningen, kennismaking met de lokale samenleving, hulp bij de start van het inburgeringstraject, het stimuleren van integratie en participatie en de uitvoering van het participatieverklaringstraject. Voor wat betreft de invulling van de begeleiding zijn gemeenten grotendeels vrij. Naast het aanbieden van een participatieverklaringstraject en het bieden van maatschappelijke ondersteuning, kunnen gemeenten bijstandsgerechtigde vergunninghouders een traject voor toeleiding naar werk aanbieden, waar een inspanningsverplichting tot het leren van de Nederlandse taal aan is gekoppeld.

151 Artikel 3.9 Besluit inburgering.

Bijlage 9

Wet-en regelgeving over opvang asielzoekers

9.1 Het Europese recht: de Opvangrichtlijn

Het Europese recht biedt de meest vergaande normen waaraan de opvang van asielzoekers in de lidstaten van de Europese Unie moet voldoen. De voor het advies belangrijkste uitgangspunten, definities en rechten en plichten uit de Opvangrichtlijn worden hier beschreven.[152] Waar relevant worden deze bepalingen besproken in relatie tot het internationale recht.

Toepassingsbereik en definities
De Opvangrichtlijn is van toepassing op de opvang van asielzoekers en hun gezinsleden die op het grondgebied van de lidstaat mogen verblijven omdat zij een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend.[153] De richtlijn ziet dus op asielzoekers in procedure. Artikel 2 van de Opvangrichtlijn bevat een aantal definities, waaronder de definitie van een opvangcentrum. Een opvangcentrum wordt gedefinieerd als 'elke plaats die wordt gebruikt voor de collectieve huisvesting van verzoekers [om internationale bescherming]'.[154] Een opvangcentrum is niet de enige modaliteit waarin asielzoekers kunnen worden opgevangen. In artikel 18 staat dat opvang in één van de volgende modaliteiten kan worden verstrekt:

a) in ruimten die gebruikt worden om verzoekers te huisvesten gedurende de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat aan de grens of in een transitzone is ingediend;
b) in opvangcentra die een toereikend huisvestingsniveau bieden;
c) in particuliere huizen, appartementen, hotels of andere voor de huisvesting van verzoekers aangepaste ruimten.

Opvangvoorzieningen worden in de richtlijn gedefinieerd als 'alle maatregelen die de lidstaten overeenkomstig deze richtlijn treffen ten behoeve van verzoekers.'[155] Deze definitie omvat dus niet alleen materiële voorzieningen als huisvesting, kleding en voedsel,[156] maar ziet ook op immateriële voorzieningen zoals toegang tot gezondheidszorg, onderwijs, de arbeidsmarkt en de bewegingsvrijheid van asielzoekers.[157] Naast diverse andere voorschriften bevat de Opvangrichtlijn om die reden een aantal specifieke bepalingen over de toegang tot arbeid, onderwijs en recreatieve activiteiten voor asielzoekers.

Gezamenlijke standaarden die een humane opvang garanderen
De Opvangrichtlijn bevat de normen waaraan de opvang van asielzoekers moet voldoen en de rechten en plichten van de asielzoeker gedurende de opvang.[158] Het staat de

152 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, *Pb EU*, L 180.
153 Artikel 3 Opvangrichtlijn.
154 Artikel 2, onder i, Opvangrichtlijn.
155 Artikel 2, onder f, Opvangrichtlijn.
156 Gedefinieerd in artikel 2, onder g, Opvangrichtlijn.
157 Wat onder immateriële opvangvoorzieningen valt, is niet in de Richtlijn gedefinieerd.
158 Zowel in 2008 als in 2011 zijn herzieningsvoorstellen gedaan tot wijziging van de Opvangrichtlijn. Op 25 oktober 2012 is een politieke overeenkomst aangenomen over herziening van de Opvangrichtlijn. Zodra de aangepaste tekst formeel wordt aangenomen, moeten de lidstaten de nieuwe voorwaarden binnen twee jaar implementeren in hun nationale wetgeving. Zie persbericht Raad van de Europese Unie, 25 oktober 2012, 14556/12, PRESSE 415.

lidstaten vrij om gunstiger regelingen in te voeren.[159] Het doel van de richtlijn is om in de gehele EU een gelijke behandeling van asielzoekers te garanderen.[160] In de praktijk bestaan echter nog grote verschillen tussen lidstaten.[161] Om die reden heeft de Europese Commissie op 6 april 2016 aangekondigd om met gerichte voorstellen te komen tot aanpassing van de Opvangrichtlijn. Het doel van de medio 2016 gepubliceerde voorstellen van de Europese Commissie is een harmonisering van opvangvoorzieningen voor asielzoekers in alle lidstaten.[162] Op dit moment heeft de Opvangrichtlijn nog niet geleid tot een daadwerkelijk geharmoniseerd opvangbeleid. Dit is volgens de Europese Commissie problematisch, omdat het opvangbeleid van een lidstaat kan functioneren als pull- of pushfactor en dus kan leiden tot secundaire migratiebewegingen binnen de EU. Daarnaast is aanpassing van de Opvangrichtlijn volgens de Europese Commissie nodig om te garanderen dat deze in alle lidstaten humaan is. Als een eerste stap heeft de Europese Commissie aan het European Asylum Support Office (EASO), de Fundamental Rights Agency (FRA) en het netwerk van asielopvang autoriteiten in de EU (ENARO) gevraagd om nieuwe gezamenlijke technische standaarden en richtlijnen te ontwikkelen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

Materiële steun naar lokale referentiewaarden en rekening houdend met de behoeften van kwetsbare personen

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun verzoek om internationale bescherming indienen. Deze opvangvoorzieningen moeten een levensstandaard bieden die de verzoekers voldoende bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt.[163] De omvang van de te verlenen materiële steun mag verschillen tussen lidstaten. Deze wordt namelijk vastgesteld op basis van referentiewaarden. Ook mogen de lidstaten volstaan met een lager niveau van voorzieningen als de gewoonlijke capaciteit is uitgeput. Deze situatie mag echter niet definitief voortduren. Materiële opvangvoorzieningen mogen ten slotte worden beperkt of ingetrokken om misbruik te voorkomen. De omstandigheden waaronder dit is toegestaan, moeten wel vooraf worden gespecificeerd. In alle gevallen mogen de voorzieningen niet zodanig worden beperkt dat een menswaardige levensstandaard niet kan worden gegarandeerd.[164] Mocht de geboden levensstandaard niet menswaardig blijken te zijn, dan kan dit voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aanleiding geven om een schending van artikel 3 EVRM aan te nemen.[165] Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt tevens dat de omstandigheid dat de nationale opvangcapaciteit haar limiet heeft bereikt, de staat niet ontslaat van zijn verantwoordelijkheid om te voorzien in de basisbehoeften van asielzoekers.[166]

De lidstaten moeten bij het bieden van opvang rekening houden met bijzondere opvangbehoeften, met name van kwetsbare personen.[167] De beoordeling of een bijzondere opvangbehoefte bestaat moet plaatsvinden binnen een redelijke termijn nadat een verzoek om internationale bescherming is ingediend. De lidstaten zijn verplicht ervoor te zorgen dat ook in de bijzondere opvangbehoeften wordt voorzien als deze zich pas in een later stadium van de asielprocedure manifesteren. Lidstaten moeten de situatie van

159 Preambule 28 j.o. artikel 4 Opvangrichtlijn.
160 Preambule 8.
161 COM (2016) 196 final.
162 COM (2016) 465.
163 Artikel 17 Opvangrichtlijn.
164 Preambule 25 j.o. artikel 11 IVESR en artikel 25 UVRM. Zie ook HvJEU C-79/13, Saciri e.a., 27 februari 2014.
165 EHRM 21 januari 2011, M.S.S. t. België en Griekenland, 30696/09, par. 263.
166 Idem.
167 Preambule 10.

de asielzoeker dus monitoren.[168] De steun die aan personen met bijzondere opvangbehoeften wordt verstrekt, moet tijdens de gehele asielprocedure op deze behoeften worden afgestemd. Daarnaast moeten lidstaten rekening houden met het belang van het gezin en mogen gezinsleden die van elkaar afhankelijk zijn niet van elkaar worden gescheiden.[169]

Lidstaten mogen materiële opvangvoorzieningen verstrekken in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen. Ze zijn dus niet verplicht om asielzoekers op te vangen in AZC's zoals in Nederland in de regel gebeurt. Als zij dit doen wordt de hoogte daarvan vastgesteld op basis van de niveaus die door de betrokken lidstaat krachtens het recht of krachtens de praktijk zijn vastgesteld om nationale onderdanen een fatsoenlijke levensstandaard te bieden. De lidstaten kunnen asielzoekers in dit opzicht minder gunstig behandelen dan eigen onderdanen, met name indien de materiële steun gedeeltelijk in natura wordt verstrekt of als de niveaus die gelden voor onderdanen een hogere levensstandaard beogen te bieden dan die de richtlijn voor asielzoekers voorschrijft.[170] Ook hiervoor geldt dat het niveau van de geboden steun niet zodanig laag mag zijn, dat iemand niet langer in zijn levensonderhoud kan voorzien. Dit geldt ook als de asielzoeker niet in een opvangcentrum verblijft maar bijvoorbeeld gebruik maakt van een zelfzorgarrangement.[171]

Eigen bijdrage van de asielzoeker
De lidstaten hoeven niet in alle gevallen alle kosten voor de opvangvoorzieningen of gezondheidszorg te dragen. Ze kunnen de toekenning van alle of bepaalde materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de asielzoeker niet beschikt over de nodige (bestaans)middelen voor een levensstandaard die voldoende is om zijn gezondheid te verzekeren. Indien de asielzoeker over voldoende middelen beschikt, bijvoorbeeld wanneer hij gedurende een redelijke tijd gewerkt heeft, kunnen lidstaten een bijdrage verlangen voor het totaal of een deel van de kosten van de materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg. Indien komt vast te staan dat een asielzoeker over voldoende middelen beschikte om in die basisbehoeften te voorzien toen de materiële opvangvoorzieningen werden verstrekt, mogen de lidstaten hem later vragen deze voorzieningen alsnog te vergoeden.[172]

Overplaatsing
Artikel 18 verplicht de lidstaten erop toe te zien dat asielzoekers alleen worden overgeplaatst wanneer dit noodzakelijk is. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat asielzoekers hun juridisch adviseurs of raadslieden van de overplaatsing en hun nieuwe adres op de hoogte kunnen brengen. Een situatie waarin mensen van noodopvang naar noodopvang worden verhuisd, of gedurende de reguliere asielopvang steeds worden overgebracht naar een ander AZC, staat hiermee op gespannen voet.

Bevorderen van de relatie tussen lokale gemeenschappen en opvangcentra
Lidstaten zijn verplicht om te zorgen voor een doeltreffende nationale opvangregeling en om samen te werken met andere lidstaten.[173] Passende coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten met betrekking tot de opvang van verzoekers moet worden aangemoedigd.[174] Ook moeten harmonieuze relaties tussen lokale gemeenschappen en opvangcentra worden bevorderd. De richtlijn geeft geen nadere instrumenten om de beoogde harmonieuze relaties tot stand te brengen.

168 Artikel 22 Opvangrichtlijn.
169 Preambule 22.
170 Artikel 17.
171 HvJEU C-79/13, Saciri e.a., 27 februari 2014.
172 Artikel 17, lid 4.
173 Preambule 26.
174 Preambule 27.

Immateriële voorzieningen
Naast materiële voorzieningen, zijn de lidstaten op grond van de Opvangrichtlijn ook verplicht om te voorzien in een aantal immateriële voorzieningen. Zo moeten zij minderjarige kinderen van asielzoekers en minderjarige asielzoekers toegang tot onderwijs geven onder vergelijkbare omstandigheden als hun eigen onderdanen. Deze plicht vervalt pas wanneer een eventueel tegen hen of hun ouders gerichte verwijderingsmaatregel daadwerkelijk is uitgevoerd. Het onderwijs kan in opvangcentra gegeven worden.[175]

Daarnaast zijn lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat asielzoekers uiterlijk negen maanden na de datum waarop zij hun verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Dit geldt ook als de bevoegde instantie geen beslissing in eerste aanleg heeft genomen en de vertraging niet aan de asielzoeker te wijten is. De lidstaten bepalen onder welke voorwaarden asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, overeenkomstig hun nationale recht, en zorgen ervoor dat asielzoekers daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben. Om redenen van arbeidsmarktbeleid kunnen de lidstaten voorrang geven aan onderdanen van de Unie en onderdanen van staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied verblijven. De toegang tot de arbeidsmarkt wordt niet ongedaan gemaakt tijdens een beroepsprocedure, indien beroep tegen een negatieve beslissing in een normale procedure schorsende werking heeft, en wel tot het tijdstip van de kennisgeving van een negatieve beslissing over het beroep.[176]

Ongeacht of asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt hebben, kunnen de lidstaten hen toegang verlenen tot een beroepsopleiding. De toegang tot een aan een arbeidsovereenkomst gekoppelde beroepsopleiding is afhankelijk van de mate waarin de asielzoeker toegang heeft tot de arbeidsmarkt.[177]

De lidstaten dragen er zorg voor dat asielzoekers de nodige medische zorg ontvangen, die ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat. De lidstaten verstrekken de noodzakelijke medische of andere zorg aan asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften, inclusief, indien nodig, passende geestelijke gezondheidszorg.[178] Bijzondere aandacht wordt daarbij besteed aan slachtoffers van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van geweld, door hen toegang te geven tot passende medische en psychische behandeling en verzorging.[179]

9.2 Het nationale recht[180]

De Wet COA
Op grond van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) is het COA belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. In de wet zijn de taken van het COA, de informatievoorziening, de bekostiging, de sturing en het toezicht op het COA vastgelegd.[181] Het COA bepaalt in welke opvangvoorziening een asielzoeker wordt geplaatst en is bevoegd een asielzoeker naar een andere voorziening over te plaatsen.

175 Artikel 14.
176 Artikel 15.
177 Artikel 16.
178 Artikel 19.
179 Artikel 25.
180 Voor deze paragraaf is onder meer gebruik gemaakt van het eerder door de commissie uitgebrachte advies *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, ACVZ, Den Haag, 2013, pp. 19-24.
181 Artikel 12, j.o. artikel 3, tweede lid, Wet COA.

Ook is het COA verantwoordelijk voor het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen en het betalen van bijdragen aan de gemeente ten behoeve van de kosten van deze opvang, alsmede voor werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij de 'uitstroom' van asielvergunninghouders naar gemeentelijke huisvesting. Ten slotte kan de minister het COA opdragen andere taken te verrichten die samenhangen met de opvang van asielzoekers.

De Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva 2005)
De Rva 2005 geeft recht op opvang en materiële verstrekkingen aan asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben op basis van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000)[182] en die niet beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien[183] en aan andere categorieën vreemdelingen die aan de asielzoeker worden gelijkgesteld.[184] De Rva 2005 regelt de voorwaarden voor opvang, de rechten en de verplichtingen van asielzoekers en daaraan gelijkgestelden tijdens de opvang, en de beëindiging ervan. Onder de Rva 2005 heeft een asielzoeker recht op onderdak, een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven, openbaar vervoerskaarten voor reizen van en naar de rechtsbijstandverlener in verband met de asielprocedure, recreatieve en educatieve activiteiten, vergoeding van medische kosten, een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering en betaling van buitengewone kosten.[185] Aan bijzonder kwetsbare personen wordt specifieke begeleiding geboden.[186]
Een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf (meer) heeft, is uitgesloten van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen en moet Nederland (uit eigen beweging) verlaten. De Rva 2005 is dus formeel niet van toepassing op asielzoekers die in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of een gezinslocatie (GLO) verblijven. Niettemin krijgen deze gezinnen een financiële bijdrage en is het voorzieningenniveau voor kinderen in een GLO hetzelfde als op een AZC. Het regime van de VBL en de GLO's is afgestemd op de doelgroep, namelijk uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet meer onder het toepassingsgebied van de Opvangrichtlijn vallen.[187]
De asielzoeker die onderdak heeft in een opvangvoorziening is verplicht de huisregels na te leven die zijn neergelegd in het reglement van de opvangvoorziening, gevolg te geven aan de aanwijzingen van het personeel van de opvangvoorziening, schoonmaakwerkzaamheden te verrichten in en rond de woonruimte, toegang te verlenen aan het personeel van de opvangvoorziening tot zijn woonruimte indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de asielzoeker de huisregels overtreedt of indien dit voor het beheer van de opvangvoorziening redelijkerwijs noodzakelijk is. Ook moet hij voldoen aan de 'inhuisregistratie' door zich wekelijks te melden bij het COA teneinde te kunnen vaststellen of hij nog in de opvangvoorziening verblijft en aanspraak maakt op opvangvoorzieningen en deel te nemen aan programma's die gericht zijn op het voorlichten over en het stimuleren en bewustmaken van terugkeer.
Daarnaast is de asielzoeker verplicht onverwijld uit eigen beweging, of op verzoek van het COA, mededeling te doen van alle feiten of omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op verstrekkingen, het geldend maken van het recht op verstrekkingen, de duur van verstrekkingen of de hoogte van de toelagen die aan hem worden betaald.
Indien een asielzoeker die verblijft in een opvangvoorziening beschikt over een vermogen groter dan de vermogensgrens die wordt genoemd in artikel 34 van de Participatie-

182 Artikel 11, tweede lid, onderdeel b, Vw 2000 en artikel 2, eerste lid, Rva 2005.
183 Artikel 1, onder d en e, Rva 2005.
184 Artikel 9, achtste lid, RvA 2005.
185 Artikel 9, eerste lid, Rva 2005.
186 Artikel 9, vierde lid, Rva 2005.
187 *Kamerstukken II* 2011/12, 29 344, nr. 85.

wet of inkomsten heeft, anders dan een uitkering op grond van de Algemene Kinderbijslagwet of op basis van de Rva 2005, is die asielzoeker aan het COA een vergoeding verschuldigd in de kosten van zijn opvang alsmede van de opvang van zijn gezinsleden. De tegemoetkoming bedraagt per maand ten hoogste de economische waarde van de aan een asielzoeker feitelijk geboden verstrekkingen, vermeerderd met de economische waarde van de aan ieder gezinslid feitelijk geboden verstrekkingen, met dien verstande dat de vergoeding niet meer bedraagt dan het bedrag van het vermogen of de inkomsten. Indien na zijn verblijf in een opvangvoorziening blijkt dat een vreemdeling tijdens dit verblijf beschikte over een vermogen of inkomsten kan het COA de kosten van de opvang van deze vreemdeling alsmede de kosten van opvang van zijn gezinsleden van hem terugvorderen.
Als blijkt dat een asielzoeker in strijd met de waarheid gegevens heeft verstrekt of verzwegen, waardoor hij of zijn gezinsleden ten onrechte, of tot een te hoog bedrag de verstrekkingen hebben verkregen, dan wel dit op andere wijze heeft bewerkstelligd, is het COA bevoegd de waarde van de ten onrechte toegekende verstrekkingen terug te vorderen.

Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) en huisregels COA
In het Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) is vastgelegd in welke situaties het COA bevoegd is verstrekkingen aan een asielzoeker te onthouden. Bedreiging en het toepassen van lichamelijk geweld is bijvoorbeeld een gedraging die tot onthouding van verstrekkingen kan leiden. Het COA beschikt over een scala aan bestuursrechtelijke maatregelen die variëren van het ontzeggen van leefgeld tot het ontzeggen van opvang, voor bepaalde tijd of – in een uiterst geval – voor altijd. Ook kan het COA maatregelen treffen om onaanvaardbaar gedrag in een vroeg stadium te corrigeren. Hierbij kan worden gedacht aan het voeren van correctiegesprekken of een formele waarschuwing.
In de huisregels van het COA is bepaald welke gedragingen in de opvangcentra verboden zijn. Te denken valt aan alcoholmisbruik. De huisregels worden aan iedere nieuwe bewoner uitgereikt en moeten door hen worden ondertekend. Ze zijn in meerdere talen beschikbaar. De ROV en de huisregels zijn ingevoerd om de leefbaarheid, beheersbaarheid, veiligheid, orde en rust op de centra te kunnen waarborgen.

Arbeid
Voor de toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) leidend.[188] Er is sprake van arbeid in de zin van de Wav als een werkgever een vreemdeling arbeid laat verrichten.[189]

Onderwijs
Kinderen in de leeftijd van 5 tot 18 jaar zijn leerplichtig op basis van de Leerplichtwet. Volwassen asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen zich inschrijven voor bekostigd onderwijs. Beroepsonderwijs en hoger onderwijs worden, anders dan het basisonderwijs, echter niet volledig door de overheid bekostigd. Voor het volgen van beroeps- en hoger onderwijs zijn asielzoekers dus cursus- of collegegeld verschuldigd.[190]

188 Nadere bepalingen over de toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen zijn vastgelegd in het Besluit ter uitvoering van de Wav (Buwav), het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wav (Dubwav) en de beleidsregels Wav. De uitvoering van de Wav valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
189 Artikel 2, eerste lid, Wav.
190 *Aanhangsel Handelingen II* 2011/2012, nr. 14391. Asielzoekers kunnen gebruik maken van ondersteuning door de Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF). Om in aanmerking te komen voor steun beoordeelt het UAF onafhankelijk van de Immigratie- en Naturalisatiedienst de asielaanvraag van de asielzoeker. Daarnaast moet de asielzoeker beschikken over voldoende vooropleiding om een opleiding op universitair, hbo- of mbo 3- of 4-niveau te volgen en moet communicatie in het Nederlands, Engels of Frans mogelijk zijn.

Een rechtmatig verblijvende asielzoeker kan stage lopen zonder tewerkstellingsvergunning (twv) als er aanspraak bestaat op voorzieningen volgens de wet COA en hij een beroepsopleiding volgt.[191] Voor het volgen van een stage is wel een twv verplicht als er sprake is van feitelijke arbeid in de zin van de Wav.[192] Er is geen sprake van arbeid in de zin van de Wav als de stage een korte periode beslaat, bedoeld is als eerste kennismaking met de werkzaamheden binnen het vakgebied, volledig is gericht op onderwijs binnen de opleiding en het aannemelijk is dat de handelingen niet strekken ter vervanging van werkzaamheden die gewoonlijk door een werknemer worden verricht en deze dus niet leiden tot een grotere productiecapaciteit van de instelling.[193]
Op basis van de Rva 2005 heeft een asielzoeker in de opvang recht op educatieve activiteiten en wordt in de opvang een programma voor educatie en ontwikkeling aangeboden. Het aanbieden van educatieve activiteiten en het in bruikleen geven van gebruiksvoorwerpen kan afhankelijk gesteld worden van de betaling van een waarborgsom door de asielzoeker.[194]

Recreatie
Asielzoekers in de opvang hebben recht op recreatieve activiteiten. Het aanbieden van recreatieve activiteiten en het in bruikleen geven van gebruiksvoorwerpen kan afhankelijk gesteld worden van de betaling van een waarborgsom door de asielzoeker.[195]

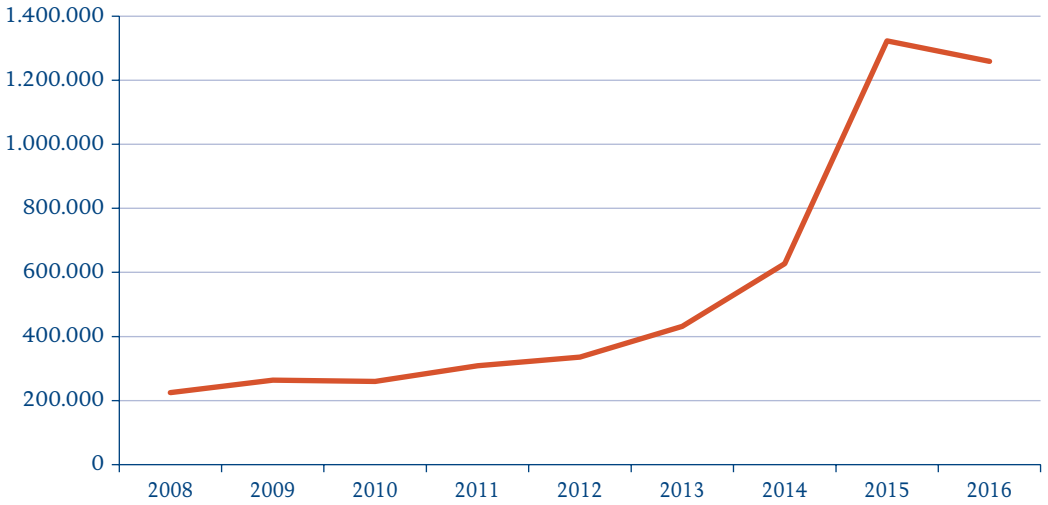
Overige bepalingen
Juridische adviseurs of raadslieden en vertegenwoordigers van de UNHCR of erkende ngo's hebben toegang tot de opvangvoorziening, zodat zij de asielzoekers kunnen bijstaan.[196] Deze toegang kan worden beperkt om redenen die verband houden met de veiligheid van de opvangvoorziening of de veiligheid van de asielzoeker.[197]
Het COA heeft een bezoekersreglement dat van toepassing is op bezoekers en vrijwilligers. De gemeenschappelijke ruimtes en de woonruimte van bewoners op de COA-locatie zijn voor bezoekers toegankelijk van 08:00 uur tot 22:00 uur, mits onder begeleiding van de ontvangende bewoner/medewerker. In uitzonderlijke gevallen, en met toestemming van de locatiemanager, is verblijf buiten deze tijden mogelijk. Politieke en religieuze activiteiten die een inbreuk plegen op de persoonlijke levenssfeer van bewoners zijn niet toegestaan.

191 Artikel 1g van het BuWav.
192 ABRvS 5 augustus 2009, 200807839/1/V6, LJN: BJ4620.
193 ABRvS 4 april 2012, 201106847/1/V6, LJN: BW0790.
194 Artikel 9, vijfde lid, Rva 2005.
195 Artikel 9, Rva 2005.
196 Artikel 9, zevende lid, Rva 2005.
197 Artikel 9, achtste lid, RvA 2005.

Bijlage 10

Kerncijfers

Figuur 10.1: Aantal in de EU ingediende eerste asielaanvragen, 2008-2016



Bron: Eurostat

Figuur 10.2: Top tien EU-lidstaten met meeste (eerste) asielaanvragen, 2014

EU-lidstaat	Asielaanvragen	% asiel van tot.	Aantal inwoners	Asielaanvragen per 1000 inwoners
Duitsland	202.645	32,3%	80.767.463	2,5
Zweden	81.180	13%	9.644.864	8,4
Italië	64.625	10,3%	60.782.668	1,1
Frankrijk	64.310	10,2%	65.942.093	1
Hongarije	42.775	6,8%	9.877.365	4,3
V.K.	32.785	5,2%	64.351.155	0,5
Oostenrijk	28.035	4,5%	8.506.889	3,3
Nederland	24.495	3,9%	16.829.289	1,5
Zwitserland	23.555	3,8%	8.139.631	2,9
België	22.710	3,5%	11.180.840	2
EU-totaal	**626.960**	**100%**	**506.973.868**	**1,2**

Bron: Eurostat

Figuur 10.3: Top tien EU-lidstaten met meeste (eerste) asielaanvragen, 2015

EU-lidstaat	Asielaanvragen	% asiel van tot.	Aantal inwoners	Asielaanvragen per 1000 inwoners
Duitsland	476.510	36%	81.197.537	5,9
Hongarije	177.135	13,4%	9.855.571	18
Zweden	162.450	12,3%	9.747.355	16,7
Oostenrijk	88.160	6,7%	8.576.261	10,3
Italië	83.540	6,3%	60.795.612	1,4
Frankrijk	76.165	5,8%	66.488.186	1,2
Nederland	44.970	3,4%	16.900.726	2,7
België	44.660	3,4%	11.237.274	4
V.K.	40.160	3%	64.875.165	0,6
Zwitserland	39.445	3%	8.237.666	4,8
EU-totaal	**1.322.825**	**100%**	**508.504.320**	**2,6**

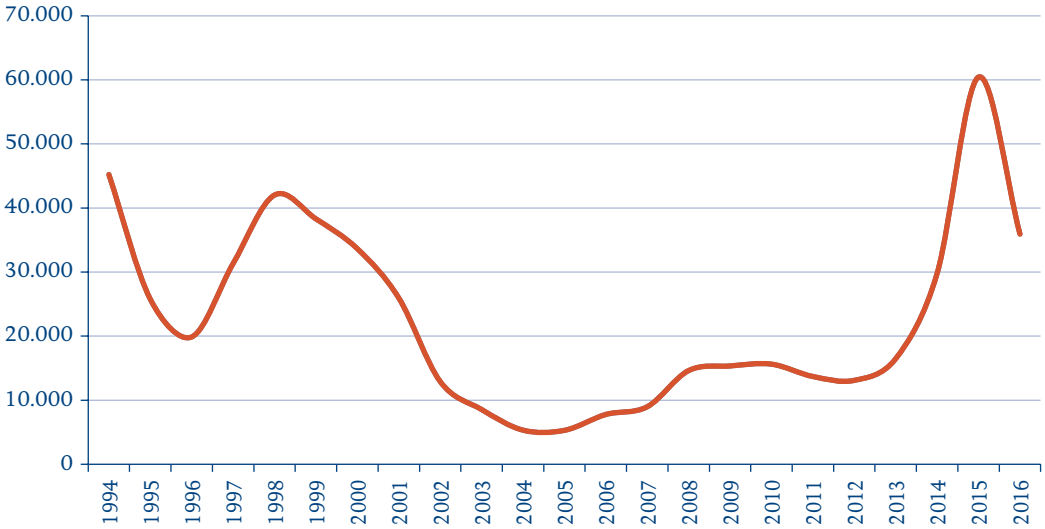
Bron: Eurostat

Figuur 10.4: Top tien EU-lidstaten met meeste (eerste) asielaanvragen, 2016

EU-lidstaat	Asielaanvragen	% asiel van tot.	Aantal inwoners	Asielaanvragen per 1000 inwoners
Duitsland	745.155	59,2%	82.175.684	9,1
Italië	122.960	9,8%	60.665.551	2
Frankrijk	83.485	6,6%	66.759.950	1,3
Griekenland	51.110	4,1%	10.783.748	4,7
Oostenrijk	41.950	3,3%	8.690.076	4,8
V.K.	38.785	3,1%	65.382.556	0,6
Hongarije	29.430	2,3%	9.830.485	3
Zweden	28.790	2,3%	9.851.017	2,9
Zwitserland	27.140	2,2%	8.327.126	3,3
Nederland	20.945	1,7%	16.979.120	1,2
EU-totaal	**1.258.865**	**100%**	**510.284.430**	**2,5**

Bron: Eurostat

Figuur 10.5: 'Instroom' in COA-opvang, 1994-2016



Bron: COA

Figuur 10.6: 'Instroom', 'uitstroom', bezetting, capaciteit en bezettingsgraad COA-opvang 1994-2016

Jaar	'Instroom'	'Uitstroom'	Gem. bezetting	Gem. capaciteit	Bezettingsgraad
1994	45.212	39.772	29.107	28.482	102,2%
1995	25.762	29.116	31.210	33.669	92,7%
1996	19.870	20.162	29.051	34.905	83,2%
1997	31.331	23.208	32.002	33.131	96,6%
1998	42.019	24.631	44.008	45.360	97%
1999	38.293	27.340	58.839	61.922	95%
2000	33.634	19.940	71.178	73.378	97%
2001	25.955	19.625	81.986	84.955	96,5%
2002	12.916	26.936	78.313	88.654	88,3%
2003	8.548	25.490	60.707	68.277	88,9%
2004	5.324	16.995	46.645	56.279	82,9%
2005	5.294	17.177	34.396	43.147	79,7%
2006	7.772	13.190	25.780	32.866	78,4%
2007	8.977	10.308	23.114	27.259	84,8%
2008	14.623	16.148	19.704	22.947	85,9%
2009	15.343	13.726	20.714	22.126	93,6%
2010	15.624	16.640	21.641	24.354	88,9%
2011	13.697	18.657	18.717	24.031	77,9%
2012	13.095	14.632	14.487	21.209	68,3%
2013	16.477	15.520	14.721	20.147	73,1%
2014	29.790	20.282	19.581	23.554	83,1%
2015	60.427	36.948	31.133	37.255	83,6%
2016	35.923	55.600	37.282	55.715	66,9%

Bron: COA

Figuur 10.7: Bezetting COL(s), POL(s) en AZC's per maand, 2014-2016

Maand	COL	POL	AZC
201401	75	1.476	10.759
201402	95	1.305	10.898
201403	93	1.123	10.945
201404	165	1.146	10.921
201405	302	2.083	10.757
201406	152	3.967	10.735
201407	197	4.487	10.924
201408	217	4.453	11.980
201409	193	4.937	12.677
201410	255	6.103	13.404
201411	144	6.210	14.380
201412	184	5.676	15.400
201501	94	4.821	16.388
201502	81	3.871	17.288
201503	58	2.014	18.289
201504	97	981	18.135
201505	219	1.107	17.177
201506	280	2.438	16.719
201507	591	3.772	16.559
201508	546	4.910	17.007
201509	1.160	7.161	18.020
201510	1.500	10.286	19.416
201511	1.086	15.283	19.982
201512	1.081	19.438	20.986
201601	590	20.119	21.350
201602	636	17.329	24.065
201603	512	14.967	25.673
201604	536	12.510	25.849
201605	344	10.193	26.199
201606	217	7.982	26.006
201607	223	6.055	24.988
201608	350	4.226	24.431
201609	540	2.518	23.830
201610	424	1.324	24.302
201611	550	1.145	23.615
201612	700	922	22.783

Bron: COA

Figuur 10.8: Gemiddelde doorlooptijd in maanden bij 'uitstroom' uit COL(s), POL(s) en AZC's, 2012-2016

COL	Jan	Feb	Mrt	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Gem.
2012	0,1	0,3	0,2	0,1	0,5	0,4	0,3	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
2013	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3
2014	0,2	0,6	1,6	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,4
2015	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,7	0,5	1,9	0,6	0,5	0,6	0,6
2016	0,4	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6
POL													
2012	4,5	4,2	7,6	6	4,8	2,7	1,4	3,4	3	4,1	2,5	3,2	4,2
2013	3,2	4,2	3,7	3,1	4,7	2,4	3,3	7,6	2,3	6,3	2,8	2,7	3,8
2014	2,6	3,3	1,4	2,7	2,7	3,2	2,1	1,3	1,9	1,9	3,5	2,9	2,4
2015	2,8	2,4	2,7	3,4	1,8	2,1	2,6	1,7	3,6	2,4	2,3	1,8	2,4
2016	3	3,1	4,3	4	4,9	5,7	5,5	5,1	5,2	7,1	3,1	2,8	4,2
AZC													
2012	15,3	14,8	15,2	15	14,2	13,4	14,8	15,6	13,5	14,9	12,9	14,1	14,6
2013	13,2	14,4	12,2	14,1	12,1	12,5	13,2	13,4	14,3	15,9	13,9	14,2	13,6
2014	12,6	13,8	10,7	9,6	10,2	9,6	9,9	9,4	9,6	9,7	9,6	9,6	10,3
2015	9,5	9,7	8,9	9,6	8,7	9,4	9	8,7	9,1	8,6	8,3	8,3	8,9
2016	8,5	8,5	8,3	8,8	9	8,9	9,4	9,5	10,1	9,9	9,3	9,3	9,2

Bron: COA

Figuur 10.9: Gemiddelde doorlooptijd in maanden vanaf datum binnenkomst tot aan vertrek uit centrale opvang naar vergunninghouders (vva) en niet-vergunninghouders (niet-vva), 2012-2016

Vva	Jan	Feb	Mrt	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Gem.
2012	16,5	15,7	17	16,4	15,1	14,1	15,7	16,7	15,7	15	13,3	14,4	15,6
2013	14,6	16	9,9	12,5	11,7	12,9	12,8	13,5	15,1	16,2	15	13,6	13,7
2014	12,9	13,6	10,1	9,3	10,2	9	10,1	8,9	8,3	8,6	7,8	9,1	9,6
2015	7,5	7,8	8,7	8,1	8,3	8,1	8	7,1	7,1	7,7	7,3	7,6	7,7
2016	6,5	7,3	7,5	8,6	9	9,1	9,7	9,3	9,7	9,8	8	8,6	8,6
Niet vva													
2012	13,5	10,9	12,6	12,6	12	11,6	11,5	13,3	11,2	12,3	10,8	10,5	12
2013	10,3	10,2	12,7	13,4	12,4	10,7	12,1	12	13,9	11,8	12,2	11,8	12
2014	12,6	12,4	10,9	9,4	9	9,2	8,6	8,5	8,5	11,1	12,3	10,3	10,2
2015	10,5	10,5	9	10,7	8,1	10,7	10,2	7,8	9,9	8,2	6,8	8,1	9,1
2016	7,8	8	7,7	6,6	6,9	6,9	6,8	8,1	6,1	6,7	5,8	5,6	6,8

Bron: COA

Figuur 10.10: Gemiddelde doorlooptijd in maanden vanaf datum vergunningverlening tot aan vertrek uit centrale opvang naar éénpersoons- en meerpersoonshuishoudens, 2014-2016

1 pers.	Jan	Feb	Mrt	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Gem.
2014	4,9	4,8	5,2	5,1	5,3	5,5	5,9	5,4	5,2	5,4	4,7	5	5,2
2015	4,9	5,1	4,6	4,2	5,6	5,7	6	6,4	6,1	6,7	6,2	6,7	5,7
2016	4,6	5	5,1	5	5,4	5,7	6,2	5,7	5,7	6,3	5,9	6,6	5,6
Meer Pers.													
2014	4,5	4,3	4,3	4,5	5,1	5	5,6	4,8	4,6	4,8	4,1	4,5	4,7
2015	4	4,2	3,8	3,2	3,9	4,2	4	3,6	3,9	4,2	4,4	4,5	4
2016	4,1	4,2	4,5	5	4,9	4,7	4,7	4,1	3,7	3,9	3,2	3,5	4,2

Bron: COA

Figuur 10.11: Gemiddelde doorlooptijd in maanden vanaf datum binnenkomst tot aan vertrek uit centrale opvang naar nareizigers en niet-nareizigers, 2012-2016

Nareis	Jan	Feb	Mrt	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Gem.
2012	9,9	10,2	10,9	8	7,4	5,1	4,3	7	5,4	9,7	8	5,5	7,8
2013	5,8	4,8	4,1	4,5	5,3	4,5	4,3	3,5	4,5	3,5	4,5	4,2	4,3
2014	3,9	4,1	3,7	4	4,9	4,9	6,2	4,9	4,2	5	3,6	4	4,4
2015	3,4	3,6	3,8	3,6	3,4	3,3	2,9	2,5	2,5	2,9	3,2	3,6	3,2
2016	2,9	3,1	3,5	4,3	4,4	4,1	4,4	3,1	2,5	3,1	2,1	2,1	3
Niet nareis													
2012	15,3	13,3	14,9	14,7	13,7	13,1	14	15,3	13,8	13,6	12,4	13,4	14
2013	12,9	14,3	12,6	15	13,5	14,1	15,1	16	17,9	18,2	16,8	16,7	15,3
2014	15,2	16,3	12,4	10,9	11,7	10,3	10,4	10,1	10,4	11	11,5	11,3	11,7
2015	10,7	10,6	10,1	10,8	9,9	11,1	11,4	10,6	11,4	10,9	9,8	10,5	10,6
2016	9,3	9,4	9	8,7	9,2	9	9,5	10,2	9,7	10,1	9,6	10,3	9,5

Bron: COA

Figuur 10.12: Gemiddelde doorlooptijd in maanden vanaf datum binnenkomst tot aan vertrek uit centrale opvang naar éénpersoons- en meerpersoonshuishoudens, 2012-2016

1 pers.	Jan	Feb	Mrt	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Gem.
2012	14,6	12,6	15,2	15,2	13,6	12,9	13,2	14,7	12,3	14	12,4	13,2	13,8
2013	12,1	12,6	11,9	12,6	11,9	12,3	12,1	11,5	12,5	12,4	11,3	11,7	12,1
2014	11,8	11,6	10,2	9,9	9,1	9,7	9,2	8,8	8,5	9,8	8,9	9,5	9,7
2015	9,3	9,5	9	9,2	8,9	9,9	10,2	9,2	9,1	8,5	8,6	9	9,2
2016	7	7,4	8,2	7,7	8,6	9	9,6	9,6	9,4	10,1	9,1	9,1	8,8
Meer Pers.													
2012	15,4	13,8	13,8	12,9	12,6	12	13,6	14,3	14,1	12,2	11,1	11,6	13,1
2013	12,1	13,7	10,4	13,4	12,1	11,6	12,9	14,2	16,6	16,2	16,2	13,9	13,9
2014	13,6	14,4	10,6	8,9	10,3	8,6	9,7	8,7	8,2	9,2	8,9	9,5	9,9
2015	7,7	7,8	8,5	8,7	7,7	7,8	7,1	6,1	6,9	7,3	6,3	6,9	7,2
2016	6,7	7,6	7	8	8	7,6	7,8	8,2	7,6	7,7	5,9	6,7	7,30

Bron: COA

Figuur 10.13: Gemiddelde doorlooptijden beroep en hoger beroep asiel in algemene (AA) en verlengde asielprocedure (VA) in weken, 2012-2016

2012	AA	VA
beroep	6	35
hoger beroep	17	28
2013		
beroep	6	31
hoger beroep	24	28
2014		
beroep	6	25
hoger beroep	9	15
2015		
beroep	7	24
hoger beroep	12	18
2016		
beroep	5	19
hoger beroep	5	12

Bron: Rapportage Vreemdelingenketen

Figuur 10.14 Taakstelling en realisatie huisvesting vergunninghouders, 2010-2016

	Achterstand aanvang tijdvak	Taakstelling	Taakstelling + achterstand	Realisatie
2010-1	2.038	4.900	6.938	4.744
2010-2	2.194	5.400	7.594	5.040
2011-1	2.554	4.708	7.262	5.271
2011-2	1.991	5.200	7.191	5.267
2012-1	1.924	3.000	4.924	4.081
2012-2	843	1.499	2.342	2.864
2013-1	-525	4.391	3.866	3.882
2013-2	-16	6.500	6.484	5.601
2014-1	883	6.500	7.383	5.958
2014-2	1.407	9.250	10.657	8.017
2015-1	2.633	14.000	16.633	11.357
2015-2	5.276	14.871	20.147	16.753
2016-1	3.394	20.000	23.394	18.090
2016-2	5.282	23.000	28.282	22.200
2017-1	6.082	13.000	19.082	n.n.b.

Bijlage II

Opvangmodaliteiten, doelgroepen en voorzieningen

Figuur 11.1: Opvangmodaliteiten en doelgroepen[198]

Opvangmodaliteit	Doelgroep
Niet reguliere modaliteiten	
Crisisnoodopvang	Asielzoekers die vanwege de grote aantallen (nog) niet kunnen worden opgevangen in de reguliere opvangmodaliteiten.
Noodopvang	Asielzoekers die vanwege de grote aantallen (nog) niet kunnen worden opgevangen in de reguliere opvangmodaliteiten.
Reguliere modaliteiten	
Centrale ontvangstlocatie (COL)	Asielzoekers die een asielaanvraag willen indienen.
Proces opvanglocatie (POL)	Asielzoekers in de algemene asielprocedure (AA).
Asielzoekerscentrum (AZC)	Asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen en van wie de vertrektermijn nog niet is verstreken of is opgeschort; Asielzoekers in de verlengde asielprocedure (VA); Vergunninghouders die wachten op een woning.
Intensief begeleidende opvang (IBO)	Asielzoekers met ernstig overlast gevend gedrag
POL alleenstaande minderjarige vreemdelingen (POL-AMV's)	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen ouder dan twaalf en jonger dan 18 jaar in AA.
Kleinschalige woonvoorziening (KWV)	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen van vijftien tot en met zeventien jaar die na de AA (nog) geen vergunning hebben.[199]
Beschermde opvang (BO)	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen waarbij wordt ingeschat dat het risico op verdwijning groot is.
Verblijf buiten de opvang[200]	
Administratief geplaatsten (AMG)	Asielzoekers die vrijwillig afzien van een verblijf in de COA-opvang omdat ze verblijven bij een verblijfsgerechtigde partner of eerstegraads familielid die beschikt over passende woonruimte of omdat ze in een zorg- of verpleegcentrum verblijven.
Zelfzorgarrangement (ZZA)	Asielzoekers die vrijwillig afzien van een verblijf in de COA-opvang en zelf zorgen voor een verblijfadres, bijvoorbeeld bij familie of vrienden.
Logeerregeling vergunninghouders	Volwassen vergunninghouders die vrijwillig afzien van een verblijf in de COA-opvang en die: - Geen schoolgaande kinderen hebben (tenzij het logeeradres zich bevindt in dezelfde gemeente als het huidige schooladres en de leerling niet van school hoeft te veranderen); - Van wie het huisvestingsproces al is opgestart; - Het voorinburgeringsprogramma heeft doorlopen en in het bezit is van een BSN; - Geen (intensieve) medische behandeltrajecten heeft lopen.

198 Voor het opstellen van dit overzicht is gebruik gemaakt van de Productenklapper van het COA, een catalogus met productbeschrijvingen, de kosten daarvan en de daarbij behorende prestatie-indicatoren. De Productenklapper is onderdeel van de bekostigingsafspraken tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie (als opdrachtgever) en het COA (als opdrachtnemer).

199 AMV's tot 15 jaar worden door de voogdijinstelling Stichting Nidos in een opvanggezin geplaatst.

200 Deze asielzoekers worden (administratief) ingeschreven in de dichtstbijzijnde opvanglocatie van het COA en dienen zich daar wekelijks te melden.

Opvangmodaliteit	Doelgroep
Gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA)	Vergunninghouders van wie het huisvestingsproces al is opgestart, maar voor wie nog geen reguliere gemeentelijke huisvesting beschikbaar is.
Onderdaklocaties[201]	
Vrijheidsbeperkende locatie (VBL)	Uitgeprocedeerde, vertrek plichtige asielzoekers met een verstreken vertrektermijn.
Gezinslocatie (GLO)	Uitgeprocedeerde, vertrek plichtige vreemdelingen met minderjarige kinderen, met verstreken vertrektermijn.

Figuur 11.2: Opvangmodaliteiten en voorzieningen[202]

Opvangmodaliteit	Voorzieningen													
	Onderdak	Koken	Catering	Leefgeld	Medisch noodzakelijke zorg	Rechtsbijstand	WA-verzekering	Voorlichting	Begeleiding	Toegang arbeidsmarkt	Vrijwilligers-werk	Toegang onderwijs minderjarigen	Toegang beroeps-opleiding	Recreatie
Crisisnoodopvang	x		x		x	x	x	x	x		x			x
Noodopvang	x		x		x	x	x	x	x		x	x	x	x
COL	x		x		x	x	x	x	x					
POL	x		x		x	x	x	x	x					x
AZC	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
IBO	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
POL-AMV	x		x		x	x	x	x	x					x
KWV	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x		x
BO	x		x	x	x	x	x	x	x			x		x
AMG	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
ZZA	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Logeerregeling vergunninghouders	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
GVA	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
VBL	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x		x
GLO	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x		x

201 Omdat de VBL en de GLO's niet zijn ingericht voor asielzoekers die op basis van een lopende procedure recht op opvang hebben, maar die modaliteiten voor uitgeprocedeerde of niet rechthebbende vreemdelingen zijn bedoeld, worden deze doorgaans 'onderdaklocaties' genoemd.

202 Voor het opstellen van dit overzicht is gebruik gemaakt van de Productenklapper van het COA, van Europees Migratienetwerk, *De opvang van asielzoekers in Nederland*, EMN, Rijswijk 2013 en het in maart 2013 door de ACVZ uitgebrachte advies *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, ACVZ, Den Haag 2013.

Figuur 11.3: Kostprijzen opvangmodaliteiten (2016)[203]

Opvangmodaliteit	Kostprijs p.p.p.j.
Crisisnoodopvang	Variabel
Noodopvang	Variabel
COL	€ 36.534
POL	€ 24.043
AZC	€ 22.104
IBO	€ 90.572
POL-AMV	€ 66.067
KWV	€ 36.211
BO	€ 82.980
AMG	€ 11.862
ZZA	€ 16.900
Logeerregeling vergunninghouders	€ 16.900
GVA	€ 6.270
VBL	€ 23.330
GLO	€ 18.698

203 De informatie in deze tabel is afkomstig uit de Productenklapper van het COA.

BIJLAGE 12

Overzicht van stimuleringsmaatregelen

De Rijksoverheid heeft in reactie op de snelle en forse toename van het aantal asielzoekers in de jaren 2015 en 2016 een aantal maatregelen genomen om het aantal opvangplekken uit te breiden en de beoordeling van hun aanvragen, alsmede de huisvesting van vergunninghouders te versnellen. Deze maatregelen worden hieronder kort weergegeven.

12.1 Intensivering ketensamenwerking

In het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom dat het Rijk en de VNG op 27 november 2015 sloten, werd een blijvende samenwerking tussen de verschillende overheidslagen aangekondigd, waarbinnen de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders integraal worden benaderd en afspraken in ketenperspectief worden gemaakt. Hiertoe is een Landelijke Regietafel Verhoogde Asielinstroom ingericht, die wordt bijgestaan door verschillende regionale regietafels, die worden georganiseerd door de commissarissen van de Koning. Aan de regionale regietafels wordt binnen de regio gesproken over het ritme waarmee vergunninghouders naar de gemeente komen, over regionale verevening en (nood)opvang. De regietafels worden op hun beurt ondersteund door het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) en het Platform Opnieuw Thuis.

Omdat de aanhoudend hoge aantallen asielzoekers de vreemdelingenketen en verschillende departementen voor grote uitdagingen stelde, heeft het kabinet een tijdelijke ministeriële commissie migratie (MCM) ingesteld.[204] De MCM bestaat uit bewindspersonen van de meest betrokken departementen. Het doel van de MCM is onder meer om maatregelen voor te stellen die een snelle en zorgvuldige opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders waarborgen. De focus van de MCM ligt op maatregelen waarvoor veelal wijziging van wet- en regelgeving nodig is. De MCM wordt ondersteund door het programmabureau MCM en een Hoog Ambtelijke Taskforce Migratie (HAT) en bijbehorende werkgroepen. Om de staande organisatie een tijdelijke impuls te geven en deze te ondersteunen is met ingang van 1 februari 2016 een projectdirecteur migratie aangesteld, die een projectteam heeft samengesteld. De projectdirecteur maakt (tijdelijk) onderdeel uit van het MT Vreemdelingenzaken (MTVZ) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In het kielzog van de MCM zijn ook nog de Crisisstaf en het Hoge Instroom Overleg (HIO) ingesteld. In de Crisisstaf overleggen bestuurders over strategische en politiek-bestuurlijke vraagstukken. Nadruk hierbij ligt op het creëren van voldoende opvangcapaciteit. In het Hoge Instroomoverleg overlegt de tactische laag van de keten. Nadruk hierbij ligt op de inzet van capaciteit en het optimaliseren van het primaire proces. DMB ondersteunt de MCM en DRV ondersteunt de Crisisstaf en het HIO.[205] De Crisisstaf en het HIO hebben na de afname van het aantal asielzoekers in de loop van 2016 niet meer plaatsgevonden.

204 *Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 2028.
205 Gezamenlijk jaarplan 2016 van de directies 'Migratiebeleid' (DMB) en 'Regie Vreemdelingenketen' (DRV).

12.2 Maatregelen in relatie tot opvang asielzoekers

Een korte termijnmaatregel die werd aangekondigd in het Bestuursakkoord was uitbreiding van de (nood)opvangcapaciteit, door middel van:

- Het creëren van 500 extra noodopvangplekken per veiligheidsregio vóór het einde van 2015, voor een periode van 3-6 maanden. Deze maatregel zag op noodopvanglocaties onder beheer van het COA met een sober voorzieningenniveau;
- Het creëren van 2500 extra opvangplekken per provincie, ten minste voor een periode van langer dan één jaar, eveneens onder beheer van het COA. Gestreefd werd naar een mix van grootschalige en kleinschalige opvang. Met het uitgangspunt van het COA om 300 tot 1500+ locaties te hanteren, zou flexibeler worden omgegaan, bijvoorbeeld in de vorm van kleinere onzelfstandige vestigingen van in ieder geval 200+ opvangplekken als onderdeel van een grote vestiging ('satellietmodel');
- Uitfasering van de crisisnoodopvang (van 72 uur) om het aantal verhuisbewegingen van asielzoekers te verminderen;
- Daarnaast zouden gemeenten die in 2015 hebben bijgedragen aan de crisisnoodopvang worden gecompenseerd omdat de kosten daarvoor hoger zijn uitgevallen dan het vooraf begrote normbedrag dat het Rijk vergoedt;
- Tot slot zouden gemeenten en COA (niet later dan 1 januari 2016) een noodscenario uitwerken voor onvoorziene zeer hoge aantallen asielzoekers (welke locaties kunnen dan in gebruik worden genomen en welke partijen verrichten dan welke activiteiten, inclusief de bekostiging daarvan).

12.3 Maatregelen in relatie tot de asielprocedure

- De IND heeft meer mensen aangenomen;
- De IND is ook in het weekend gaan werken om zo meer asielzoekers te kunnen horen en op meer asielaanvragen te kunnen beslissen;
- Er zijn zes extra POL's geopend om de POL in Ter Apel te ontlasten en de 'doorstroom' van de POL naar de AZC's op gang te houden;
- Asielzoekers zijn versneld (al voor vergunningverlening) ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) door mobiele BRP-brigades;
- De lijst met veilige landen van herkomst is uitgebreid. Aanvragen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst worden versneld afgedaan. Asielzoekers waarvan de aanvraag is afgewezen omdat hun land veilig is verklaard, mogen de uitkomst van hun eventuele beroep niet in Nederland afwachten en moeten Nederland direct verlaten. Zij hebben dan ook geen recht op opvang meer;
- De digitale gegevensuitwisseling tussen IND, COA en gemeenten over nareisaanvragen is verbeterd;
- Met ingang van 1 maart 2016 is het zogeheten sporenbeleid ingevoerd.[206] Dit moet leiden tot een efficiëntere inrichting van het asielproces. Ook moet hiermee worden voorkomen dat de wachttijden voor asielzoekers nog meer oplopen. Direct na aanmelding worden asielzoekers in een spoor geplaatst met een eigen procedure, waarin niet alle processtappen van de AA hoeven te worden doorlopen. Er zijn vijf sporen:
- Spoor 1: Dublinzaken (bestaande werkwijze);
- Spoor 2: Veilig land of legaal verblijf in een andere EU-lidstaat. Dit spoor is aangezet met ingang van 1 maart 2016. Zaken in dit spoor worden versneld afgewezen;
- Spoor 3: Evidente inwilligingen. Dit spoor staat nog uit, maar kan worden aangezet bij een nieuwe forse stijging van het aantal asielaanvragen;
- Spoor 4: AA-zaken (bestaande werkwijze);

206 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 2086.

- Spoor 5: Evidente inwilliging na kort onderzoek. Dit spoor staat nog uit, maar kan worden aangezet bij een nieuwe forse stijging van het aantal asielaanvragen.

Het sporenbeleid heeft voor de vreemdelingenketen een aantal voordelen. Door het overslaan van bepaalde processtappen bij evidente afwijzingen of inwilligingen kan de IND meer asielaanvragen verwerken. Voor het COA betekent de invoering van het sporenbeleid dat asielzoekers minder vervoerd hoeven te worden en dat zij korter in de opvang verblijven. De DT&V kan bij zaken die versneld worden afgedaan eerder starten met de terugkeerbegeleiding.

12.4 Maatregelen in relatie tot huisvesting vergunninghouders

In het Bestuursakkoord werd een aantal maatregelen aangekondigd om de 'doorstroom' van vergunninghouders van AZC's naar gemeentelijke woonruimte te bevorderen:

- Het realiseren van extra huisvestingsvoorzieningen voor 14.000 vergunninghouders. Daarvoor is een tijdelijke subsidieregeling ingesteld, de Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders, waarmee gemeenten, woningcorporaties en andere verhuurders in staat worden gesteld subsidie aan te vragen voor de (ver) bouw van woonruimte voor vergunninghouders. Een voorwaarde is dat er in die woonruimte minimaal 4 asielzoekers kunnen wonen. Op die manier kunnen zij hun woonlasten delen. Het bedrag dat ze daarmee besparen, wordt op hun uitkering ingehouden. Ook vervalt door dit samenwonen de aanspraak op huurtoeslag. Het doel van deze subsidieregeling is het voorkomen van verdringing op de sociale huurmarkt en het bevorderen van de 'doorstroom' van vergunninghouders van een AZC naar reguliere woonruimte;
- Het is mogelijk gemaakt rijkspanden uit de bestaande voorraad te verhuren aan gemeenten ten behoeve van het huisvesten van vergunninghouders (passend binnen de Leegstandswet, dus voor een periode van maximaal tien jaar);
- Het is mogelijk gemaakt dat corporaties diensten mogen leveren aan bewoners van gebouwen die door derden beschikbaar zijn gesteld voor de huisvesting van vergunninghouders;
- Invoering van het Gemeentelijk Versnellingsarrangement (GVA) als individuele, tijdelijke huisvestingsoplossing voor vergunninghouders als permanente huisvesting (nog) niet mogelijk is. Deze tijdelijke huisvesting met het GVA telt mee voor de taakstelling van gemeenten. Het COA betaalt de gemeente een tegemoetkoming in de woonkosten (inrichting, beheer, onderhoud) van € 50 per week per volwassen persoon en € 25 per week per minderjarig kind. Een vergunninghouder die in het kader van het GVA is gehuisvest, krijgt geen bijstandsuitkering, maar leefgeld zoals in het AZC;
- De middelen die aan gemeenten ter beschikking worden gesteld voor maatschappelijke begeleiding van vergunninghouders stijgen van € 1.000,- naar € 2.370,- per vergunninghouder en de uitvoering hiervan wordt gekoppeld aan de participatieverklaring. Het participatieverklaringstraject wordt als verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen opgenomen.

12.5 Maatregelen in relatie tot integratie vergunninghouders

Het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016 ziet primair op de gevolgen van het stijgende aantal asielvergunninghouders in gemeenten. Onder het motto 'blijven is meedoen' bevat het akkoord een aantal maatregelen die met name zien op de terreinen werk, onderwijs en gezondheidszorg:

- Oprichting van de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen, een platform van organisaties die betrokken zijn bij de integratie en participatie van asielvergunning-

houders. De Taskforce heeft als taak knelpunten en kansen te identificeren en hierop, indien noodzakelijk, actie te ondernemen. De Taskforce heeft onder meer de volgende acties ondernomen:
  - Verbeteren informatievoorziening over en stroomlijnen van procedures voor het vinden van vrijwilligerswerk, het sneller bij elkaar brengen van vraag en aanbod en het stimuleren van organisaties bij het aanbieden van vrijwilligerswerk;
  - Uitbreiding voorinburgering voor vergunninghouders in het AZC (intensivering taalonderwijs en meer aandacht voor oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt);
  - Stimuleren van het zoeken naar en vinden van werk, opleiding en stage bij vergunninghouders die nog in een AZC verblijven;
- Toekenning van extra middelen aan gemeenten voor integratie en participatie van vergunninghouders;
- Structurele verhoging van het budget voor maatschappelijke begeleiding van € 1000 naar € 2370 per vergunninghouder;
- Maatregelen om beschikbare gebouwen geschikt te maken voor het aanbieden van onderwijs aan asielzoekerskinderen;
- Maatregelen in het kader van leerlingenvervoer;
- Inrichting van een bestuurlijke overlegtafel om de kwaliteit van schakel- en taalklassen te waarborgen en knelpunten weg te nemen;
- Maatregelen in het kader van toeleiding naar zorg;
- Een ondersteuningsprogramma voor gemeenten om lokale preventienetwerken met het oog op gezondheidsbevordering in te richten;
- Ontwikkeling van een protocol voor een warme overdracht van AMV's van de kleinschalige opvang naar vervolghuisvesting als ze achttien jaar zijn geworden.

Bijlage 13

Overzicht van reguliere overlegstructuur asiel en samenwerkingsstructuur verhoogde 'asielinstroom'

13.1 Reguliere overlegstructuur asiel

- MT Directie Migratie Beleid (DMB) (directeur + afdelingshoofden)
  DMB ontwikkelt het beleid voor toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen.

- MT Directie Regie Vreemdelingenketen (DRV) (directeur + afdelingshoofden)
  DRV is verantwoordelijk voor de regie in de vreemdelingenketen. DRV maakt afspraken over te bereiken doelen, monitort de uitvoering daarvan en maakt analyses van de bereikte resultaten.

- MT Vreemdelingenzaken (DGVZ + directeuren + hoofden COA, IND en DT&V)
  De DG Vreemdelingenzaken is verantwoordelijk voor de sturing in de keten.
  Het COA is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers en voor hun 'uitstroom' uit de opvang. De DT&V is verantwoordelijk voor het zelfstandig en zo nodig gedwongen vertrek van vertrek plichtige vreemdelingen. De IND is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot Nederland.

- Topberaad Vreemdelingenketen (DG + directeuren DMB en DRV + hoofden van de 'grote vreemdelingenketen')
  Het Topberaad is het hoogste ambtelijke ketenbrede overlegorgaan. Het Topberaad is verantwoordelijk voor de strategische sturing van de vreemdelingenketen. Doel van het Topberaad is het waarborgen van een goede afstemming tussen de ketenpartners in de grote vreemdelingenketen. Het Topberaad wordt voorgezeten door de DGVZ. Het COA, de IND, DT&V, DJI, BZ, NP, KMar, Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, DRV, DMB en de Projectdirecteur Migratie en de Directie Communicatie nemen deel aan het Topberaad. Het Topberaad bespreekt periodiek onderwerpen die de nationale veiligheid betreffen en wordt voor die onderwerpen uitgebreid met NCTV, AIVD en OM.

- Het Topberaad wordt ondersteund door vier Deelberaden: het Deelberaad Asiel, het Deelberaad Regulier, het Deelberaad Toegang en Toezicht en het Deelberaad Keteninformatisering.
  Het Deelberaad Asiel is verantwoordelijk voor de tactisch-operationele aansturing en uitvoering van het asielproces. Het is een overleg op directieniveau tussen het COA, de IND, DT&V, AVIM, DMB, DRV en, afhankelijk van de agenda, de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak.

13.2 Nieuw ingerichte samenwerkingsstructuur in het kader van de verhoogde aantallen asielzoekers

Toen het aantal asielzoekers na de zomer van 2015 versneld toenam, werd gebruik gemaakt van de nationale crisisstructuur. Deze bestaat uit:

- De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)
  De MCCb wordt voorgezeten door de minister van Veiligheid en Justitie of de minister-president. De MCCb besluit over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of in een andere situatie die een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben.

- De Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)
  De ICCb is een commissie op hoog ambtelijk (DG) niveau, die de MCCb adviseert. De ICCb wordt voorgezeten door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

- Het Nationaal Crisiscentrum (NCC)
  Het NCC coördineert de nationale aanpak van rampen en crises als meerdere ministeries zijn betrokken bij een crisis of ramp. Elk ministerie neemt maatregelen op het eigen beleidsterrein om rampen en crises aan te pakken. Daarvoor heeft elk ministerie een departementaal coördinatiecentrum voor crisisbeheersing (DCC). Het NCC ondersteunt deze teams bij rampen en crises op verschillende beleidsterreinen.
  Het NCC is onderdeel van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

- De Crisisstaf
  Politiek-bestuurlijk en strategisch overleg bij het NCC. Deelnemers: COA, IND, DT&V, Politie, Kmar, Defensie, medewerkers van DGVZ en Voorlichting. Nadruk hierbij lag op het creëren van voldoende opvangcapaciteit. De crisisstaf werd ondersteund door DRV.

- Ministeriële Commissie Migratie (minister-president + alle betrokken bewindslieden)
  In augustus 2015 ingestelde tijdelijke ministeriële commissie, bestaande uit bewindspersonen van de meest betrokken departementen. Doel van de MCM was om ten behoeve van besluitvorming in de ministerraad maatregelen en voorstellen voor te bereiden voor zowel de situatie binnen Nederland als binnen en buiten de EU.
  De MCM werd ondersteund door DMB.

- Het Hoge Instroom Overleg (HIO)
  Tactisch overleg op directeursniveau dat in oktober 2015 is ingesteld in reactie op de verhoogde aantallen asielzoekers en het vastlopen van werkprocessen in de keten. Doel van het in de loop van 2016 weer opgeheven HIO was het op tactisch niveau sturen van de asielketen, met name over de inzet van en afstemming over capaciteit het optimaliseren van primaire processen. De directeuren of afgevaardigden van IND, COA, DT&V, AVIM, KMar, KOCV, DRV en DMB namen deel aan het HIO, dat werd ondersteund door DRV.

- Hoogambtelijke Taskforce Migratie
  Hoogambtelijk overleg (DG's en/of directeuren) tussen VenJ, BZK, SZW, OCW, BHOS en Financiën, onder voorzitterschap van de DGVZ.
  Onder de MCM en de HAT zijn verschillende werkgroepen ingericht, die naar verloop van tijd weer zijn opgeheven:
  - *Werkgroep EU asiel- en migratiebeleid*
  - *Werkgroep Terugkeer en Externe Dimensie*
  - *Werkgroep Grenzen en Mensensmokkel*
  - *Werkgroep Asiel en opvang nationaal*
  - *Werkgroep Statushouders nationaal (werk, integratie en wonen)*

- Ad hoc: DG-overleg met VNG

- Landelijke regietafel
  Aan deze regietafel wordt besproken hoe het staat met de voortgang van de afspraken tussen Rijk en VNG die in het Bestuurs- en Uitwerkingsakkoord zijn gemaakt over de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders. Het secretariaat van de landelijke regietafel wordt verzorgd door BZK en VenJ. Vaste deelnemers:
  Vanuit het Rijk:
  - *De minister van BZK*
  - *De staatssecretaris van VenJ*
  - *De directeur-generaal bestuur en wonen*
  - *De directeur-generaal vreemdelingenzaken*

  Vanuit de gemeenten en provincies:
  - *De vicevoorzitter van de VNG*
  - *De voorzitter van de commissie veiligheid van de VNG*
  - *De directeur van de VNG*
  - *De voorzitter van het Interprovinciaal overleg (IPO)*
  - *De commissaris van de Koning van Drenthe (namens de Rijksheren)*

  Vanuit het COA:
  - *De voorzitter van het bestuur*
  - *De taskforcemanager bestuur*

- Regionale regietafels
  Aan de regionale regietafels wordt de uitvoering van bovengenoemde afspraken regionaal besproken. Deze regietafels worden gecoördineerd door de Rijksheren (commissarissen van de Koning). De werkwijze en samenstelling van de regionale regietafels kan per provincie verschillen.

- Platform Opnieuw Thuis
  Het Platform Opnieuw Thuis ondersteunt gemeenten bij het vinden van oplossingen op het gebied van het huisvesten van vergunninghouders. Het Platform is een samenwerkingsverband waarin COA, provincies (IPO), Aedes, VNG en de ministeries van SZW, VenJ en BZK samenwerken.

- Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vluchtelingen (OTAV)
  Het OTAV is in de tweede helft van 2015 opgericht om gemeenten gericht (vraaggestuurd) te ondersteunen bij de opvang van asielzoekers en de huisvesting, zorg, onderwijs, gezondheid en participatie van vergunninghouders. Het OTAV bestaat uit een helpdeskfunctie waar gemeenten met vragen over wet- en regelgeving en regelingen rond de huisvesting van vergunninghouders terecht kunnen. OTAV heeft voor gemeenten een pool van accountmanagers en een netwerk van in te huren experts op diverse terreinen beschikbaar.

- Taskforce Werk en Integratie
  Een platform van organisaties die betrokken zijn bij de integratie en participatie van vergunninghouders. Deze Taskforce is belegd bij SZW. Doel van deze Taskforce is om de integratie van vergunninghouders te versnellen en te verbeteren. Deelnemers zijn:
  - *werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland;*
  - *werknemersorganisaties FNV en CNV;*
  - *ABU en NBBU (uitzendbranche);*
  - *Sociaal Economische Raad (SER);*
  - *UWV;*
  - *Divosa (Sociale Diensten van gemeenten);*
  - *Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG);*
  - *UAF (studie en werk voor hoger opgeleide vluchtelingen);*
  - *VON/Vluchtelingenorganisaties NL;*
  - *Vluchtelingenwerk Nederland;*
  - *MBO-raad;*
  - *ministeries van VenJ, OCW, BZK en SZW.*

Bijlage 14

Bronnenoverzicht

14.1 Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, Den Haag 2005.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Advies inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige)*, Den Haag, 16 mei 2011.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, Den Haag, maart 2013.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid*, Den Haag, 2015.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *De geloofwaardigheid gewogen. Een advies over het onderzoeken, integraal beoordelen en toetsen van verklaringen in de asielprocedure*, Den Haag, 2016.

Algemene Rekenkamer, *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, Den Haag, januari 2017.

Asaert, G., *De val van Antwerpen en de uittocht van Vlamingen en Brabanders*, Tielt 2004.

Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, Den Haag, 27 november 2015.

De Lange, T., Besselsen, E., Rahouti, S., Rijken, C., *Van azc naar een baan. De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen,* Amsterdam: 2017.

Divosa, *Factsheet: Intergemeentelijke samenwerking*, mei 2015.

ECRE, *Wrong counts and closing doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe,* Brussel, maart 2016.

European Migration Network (EMN), *The Organisation of reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States,* Brussel, 2014.

Europees Migratienetwerk (EMN), *De opvang van asielzoekers in Nederland*, Rijswijk, 2013.

Inspectie Veiligheid en Justitie, *De identificatie van asielzoekers in Nederland*, Den Haag april 2016.

Meloen, J., e.a., *De opvang van asielzoekers. Een onderzoek naar het draagvlak voor de centrale opvang van asielzoekers in Nederland: casus OC-Leiden*, COA, 1998.

Regioplan, *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*, Amsterdam, oktober 2016.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Policy-brief Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, Den Haag, december 2015.

Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom, Den Haag, 28 april 2016.

VluchtelingenWerk Nederland, *Integratiebarometer 2014.*

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000*, Den Haag, 2004.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *'Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel'. Evaluatie van de pilot Activeren bewoners van gezinslocaties*, Den Haag, 2015.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek*, Den Haag, 2017.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid,* Den Haag, 2017.

14.2 Ambtelijke stukken

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), *Beleidskader vroege integratie en participatie*, 12 april 2017, versie 1.0 (niet openbaar).

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), *Productenklapper 2015 en 2016*, Rijswijk, 2015, 2016 (niet openbaar).

Directie Migratie Beleid (DMB), Directie Regie Vreemdelingenketen (DRV), *Gezamenlijk jaarplan 2016,* Den Haag 2015.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), *Ketenjaarplan 2017*, Den Haag, januari 2017.

Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen (KOCV), *Draaiboek Hoge Instroom Asielzoekers*, versie 4.2 (13 juni 2016) (niet openbaar).

14.3 Kamerstukken

Aanhangsel Handelingen II 2011/2012, nr. 14391.
Handelingen II 2015/16, 98.
Handelingen II 2015/16, 58.
Handelingen II 2016/17, nr. 4, item 13.
Handelingen I 2016/17, nr. 11, item 6.
Kamerstukken II 1993/94, 23 540, nr. 3.
Kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 1.
Kamerstukken II 1985/86, 18 940, nr. 16.
Kamerstukken II 1985/86, 18 940, nr. 24.
Kamerstukken II 1985/86, 19 637, nrs. 1-2.
Kamerstukken II 1986/87, 19 637, nr. 7.
Kamerstukken II 1987/88, 19 637, nr. 38.
Kamerstukken II 1987/88, 19 637, nr. 53.
Kamerstukken II 1988/89, 19 637, nr. 59.
Kamerstukken II 1989/90, 19 637, nr. 64.
Kamerstukken II 1995/96, 24 440, nrs. 1-2.
Kamerstukken II 1999/00, 19 637, nr. 533.
Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15.
Kamerstukken II 2011/12, 29 344, nr. 85.
Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1787.
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 2028.
Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2086.
Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2184.
Kamerstukken II 2015/16, 19 637, 29 344, nr. 2116.
Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 161
Kamerstukken II 2015/16, 33 042, nr. 22.
Kamerstukken II 2015/16, 34 454, nr. 1.
Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2243.
Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2307.
Kamerstukken II 2016/17, 34 334, nr. 23.
Kamerstukken II 2016/17, 34 584, nr. 2.
Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2311.

14.4 Geraadpleegde websites

www.acvz.org.

www.coa.nl/nl/asielopvang/asielprocedure.

www.coa.nl/nl/over-coa/historie.

www.coa.nl/nl/zoek-locatie.

www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/150504_factsheet_intergemeentelijke_samenwerking.pdf.

www.groene.nl/artikel/de-uitzettings-coefficient.

www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/6984/de-opvang-van-belgische-vluchtelingen-in-de-oorlog.html.

www.indjaarverslag.nl/indjaarverslag2015#!/cijfers.

www.ind.nl/Documents/Nederlands%20-%20AA_2015.pdf.

www.isgeschiedenis.nl/nieuws/binnenland/geschiedenis-van-vluchtelingen-en-asielzoekers-in-nederland/.

www.isgeschiedenis.nl/nieuws/de-eerste-asielzoekerscentra-in-nederland/.

www.npogeschiedenis.nl/verborgenverleden/verborgenverhalen/De-Hugenoten-en-de-Leidse-textielnijverheid.html.

www.nrc.nl/nieuws/2015/10/06/staatssecretaris-dijkhoff-belaagd-door-boze-bewoners-oranje-a1412584.

www.opnieuwthuis.nl/.

www.opnieuwthuis.nl/goede-voorbeelden?p=1#top.

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/inhoud/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning.

www.vijfeeuwenmigratie.nl/term/joodse%20vluchtelingen%20nazi-regime/volledige-tekst.

www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/asielprocedure.

www.vluchtelingenwerk.nl/over-vluchtelingenwerk/onze-geschiedenis.

www.vng.nl/files/vng/20170130-otav-factsheet.pdf.

www.volkskrant.nl/binnenland/gemeente-pakt-overlast-veroorzakende-asielzoekers-ter-apel-aan~a4425142/.

www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/06/azc-laren.

DEEL 2

Evaluatie bestuurlijke samenwerking verhoogde aantallen asielzoekers 2015-2016

Inhoudsopgave

Samenvatting **143**

HOOFDSTUK 1
Inleiding **147**

HOOFDSTUK 2
Bestuursakkoord en Uitwerkingsakkoord **151**

HOOFDSTUK 3
Relatie tussen gewone overlegstructuur en nieuwe overlegstructuur **159**

HOOFDSTUK 4
Relatie tussen landelijke regietafel en regionale regietafels **163**

HOOFDSTUK 5
Functioneren landelijke regietafel **169**

HOOFDSTUK 6
Functioneren regionale regietafels **181**

HOOFDSTUK 7
Ondersteuningsstructuur **183**

HOOFDSTUK 8
De toekomst **185**

BIJLAGE 1
De regionale regietafels **189**
Groningen 189
Friesland 190
Drenthe 192
Overijssel 193
Gelderland 196
Flevoland 198
Utrecht 199
Limburg 201
Noord-Brabant 202
Zeeland 206
Zuid-Holland 208
Noord-Holland 211

BIJLAGE 2

Tabellen en grafieken **215**

Samenvatting 215
1. Inleiding 215
2. Bestuursakkoord en Uitwerkingsakkoord 216
3. Relatie gewone overlegstructuur en nieuwe overlegstructuur 217
4. Relatie tussen landelijke regietafel en regionale regietafels *(alleen voor betrokkenen regietafels)* 218
5. Functioneren landelijke regietafel 219
6. De regionale regietafels 223
7. Ondersteuningsstructuur 227
8. De toekomst 228

Samenvatting

Aanleiding, onderzoeksvraag en samenhang met het advies (deel 1)
Op 27 november 2015 sloten het Rijk en de gemeenten het 'Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom', waarin zij overeenkwamen om gezamenlijk de gevolgen van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 het hoofd te bieden. In het Bestuursakkoord werd een samenwerkingsstructuur in het leven geroepen, die bestaat uit een landelijke regietafel en twaalf regionale regietafels. De regionale regietafels zijn op provincieniveau belegd. De commissarissen van de Koning zijn als Rijksheer gevraagd een rol te spelen in de organisatie van de regionale regietafels. In het Bestuursakkoord is vastgelegd dat deze nieuwe bestuurlijke samenwerking een start is richting een blijvende samenwerking in deze vorm tussen de verschillende overheidslagen. Op 28 april 2016 is het 'Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom' tot stand gekomen, dat primair ziet op de gevolgen van de extra toename van vergunninghouders in de gemeenten.

Naar aanleiding van een breed gedragen wens van de landelijke regietafel heeft de ACVZ op verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de ingerichte bestuurlijke samenwerking geëvalueerd. Hierbij is de volgende onderzoeksvraag gehanteerd:

In hoeverre heeft de samenwerkingsstructuur rond de verhoogde aantallen asielzoekers volgens de betrokkenen bijgedragen aan het vinden van oplossingen voor de gevolgen ervan?

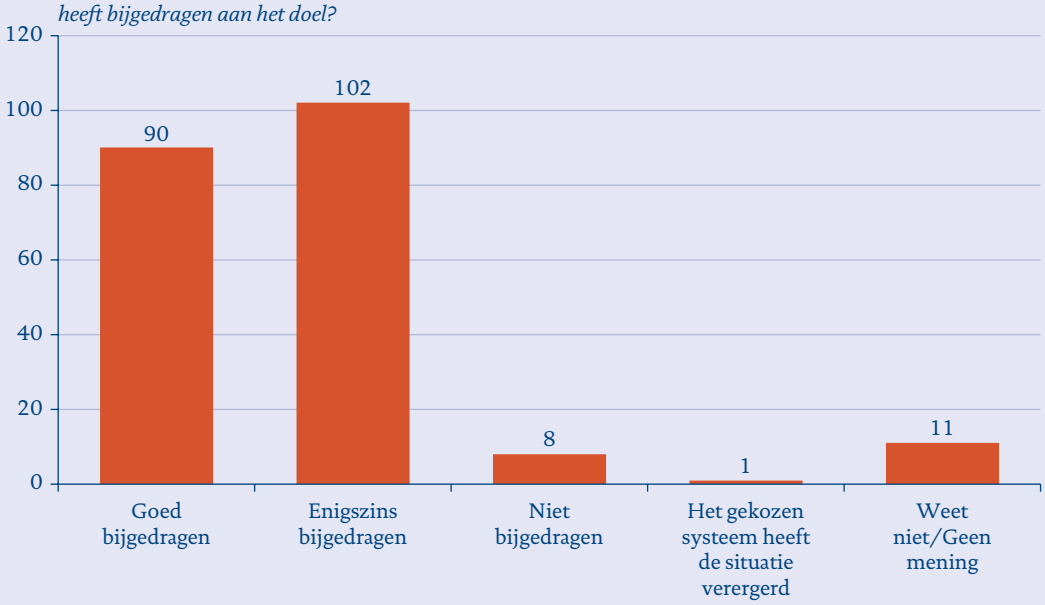
De evaluatie maakt deel uit van het advies 'Pieken en dalen: naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders'. De aanbevelingen in het advies zijn mede gebaseerd op de resultaten van deze evaluatie.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is een internetenquête uitgezet onder de deelnemers aan de landelijke en regionale regietafels, de gedeputeerden Wonen, de commissarissen van de Koning, de secretarissen van de veiligheidsregio's en de gemeenten. Daarnaast zijn enkele interviews en een focusgroepsessie gehouden met ambtenaren die nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord.

Resultaten evaluatie
Uit de evaluatie komt naar voren dat 91% van de respondenten van de enquête vindt dat het gekozen systeem met Bestuursakkoorden, regietafels en ondersteuningsstructuur goed of enigszins heeft bijgedragen aan het vinden van oplossingen voor de gevolgen van de verhoogde aantallen asielzoekers. Een meerderheid van de respondenten is van oordeel dat de nieuwe samenwerkingsstructuur gehandhaafd moet blijven en denkt dat dit systeem ook in de toekomst kan bijdragen aan het opvangen van de pieken en dalen in de aantallen asielverzoeken.

Figuur 1 *(N=212)*

In hoeverre vindt u dat het gekozen systeem met bestuursakkoorden, regietafels en ondersteuningsstructuur heeft bijgedragen aan het doel?



Succesfactoren

De volgende succesfactoren springen in de evaluatie het meest naar voren:

- *De gezamenlijke aanpak van het Rijk (inclusief de interdepartementale samenwerking binnen het Rijk), de provincies en de gemeenten.*
  De akkoorden en de samenwerking hebben gezorgd voor een besef dat er sprake is van een maatschappelijk probleem dat het ministerie van Veiligheid en Justitie overstijgt en dat er een gezamenlijke inspanning nodig is om de gevolgen van de verhoogde aantallen asielzoekers op te lossen. Daarnaast heeft de aanpak bijgedragen aan de nodige coördinatie en regie en aan samenhang in het beleid. De aanpak heeft ervoor gezorgd dat het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom' is bereikt.
- *De rol van de commissaris van de Koning als Rijksheer.*
  Volgens veel respondenten hebben de Rijksheren hun rol met verve opgepakt en heeft hun gezag en hun kennis van de lokale situatie bijgedragen aan het vinden van oplossingen.
- *Ruimte aan de regionale regietafels.*
  De inzet van de regionale regietafels en de ruimte die er aan deze tafels is gelaten om een eigen insteek te kiezen heeft volgens veel respondenten goed gewerkt. Een vanuit het Rijk opgelegde werkwijze zou volgens hen veel meer weerstand hebben opgeroepen.

Knelpunten

In de evaluatie zijn de volgende knelpunten gesignaleerd:

- *Het vraagstuk van het mandaat van de regietafels en de Rijksheer.*
  Sommige regietafels en/of Rijksheren hebben zich directief opgesteld om opvangplekken voor asielzoekers te kunnen realiseren. Feitelijk hadden de regietafels en de Rijksheer echter geen mandaat, hetgeen een duidelijke meerderheid van de respondenten een goede zaak vindt omdat er anders een probleem van democratische legitimiteit zou ontstaan en de gemeentelijke autonomie niet zou worden gerespecteerd. Daarnaast vinden veel respondenten dat van boven opgelegde maatregelen niet passen in de bestuurlijke cultuur van Nederland. Echter, omdat het mandaat ontbrak

hadden gemeenten de mogelijkheid om zich te onttrekken aan de maatschappelijke opgave die er lag (duikgedrag genoemd). Ook maakte dit het lastiger om spijkers met koppen te slaan en bleek vooral bij de afschaling van de opvang volgens veel respondenten dat uiteindelijk het Rijk (COA) toch aan de knoppen zat en de regietafels niet veel in te brengen hadden.

- *De communicatie van de Rijksoverheid richting provincie en gemeenten kent de nodige verbeterpunten.*
  Vooral het werken met twee instroomprognoses en de dubbele boodschap rondom enerzijds het succes van de Turkije-deal en het anderzijds richting gemeenten (te) lang vasthouden aan de hoge prognose heeft veel wrevel gewekt.
- *De focus heeft erg gelegen op de opvang van asielzoekers.*
  De overige onderwerpen uit het Bestuursakkoord en Uitwerkingsakkoord zijn minder aan bod gekomen. Er is bij de landelijke regietafel en een aantal regionale regietafels nog niet echt sprake van 'een integrale benadering'. Dit is door een deel van de respondenten als een gemis ervaren. Een ander deel vindt dat deze onderwerpen niet aan de regietafel thuishoren, omdat hier reeds andere overlegstructuren voor bestaan. Bovendien is de landelijke regietafel niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het Uitwerkingsakkoord.
- *Een meerderheid van de respondenten wil de nieuwe samenwerkingsstructuur behouden, maar het is nu wel als een 'crisisstructuur' ingericht.*
  Dit heeft tot gevolg dat het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Rijksheren en de burgemeesters de eerst geadresseerden zijn. Nu de 'crisis' voorbij is, zou de focus verlegd moeten worden naar partijen die nu aan zet zijn op het gebied van onder meer werk en integratie (het ministerie van Sociale Zaken, Gedeputeerde Staten, en wethouders). Als het systeem zich moet beperken tot de opvang van asielzoekers zou het nu in een waakvlam-toestand kunnen worden gebracht tot de volgende piek in het aantal asielzoekers zich aandient.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Achtergrond
Op 27 november 2015 werd het 'Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom' gesloten, waarin het Rijk en de gemeenten overeenkwamen om gezamenlijk de gevolgen van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 het hoofd te bieden. In het Bestuursakkoord werd om dit doel te bereiken een samenwerkingsstructuur in het leven geroepen, die bestaat uit een landelijke regietafel en twaalf regionale regietafels. De regionale regietafels zijn op provincieniveau belegd. De commissarissen van de Koning (CdK) zijn als Rijksheer gevraagd een rol te spelen in de organisatie van de regionale regietafels.[207]
In het Bestuursakkoord is vastgelegd dat deze nieuwe bestuurlijke samenwerking een start is richting een blijvende samenwerking in deze vorm tussen de verschillende overheidslagen.

De landelijke regietafel bestaat uit: het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK, de minister en de Directeur-Generaal (DG) Bestuur en Wonen), het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ, de staatssecretaris en de DG Vreemdelingenzaken), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, de vicevoorzitter, de voorzitter van de commissie veiligheid, de voorzitter van de adviescommissie asiel en integratie en de directeur), het Interprovinciaal Overleg (IPO, de voorzitter), de CdK van Drenthe (namens de Rijksheren) en het Centraal Orgaan Opvang asielzoekers (COA, de bestuursvoorzitter en de taskforcemanager bestuur). Ministers en ambtenaren van andere ministeries schuiven aan als het onderwerp daartoe aanleiding geeft.

De regionale regietafels worden georganiseerd door de Rijksheren. In de regionale regietafels zijn gemeenten, het COA, de veiligheidsregio's en de provincie vertegenwoordigd. De samenstelling is maatwerk en verschilt per provincie.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een gezamenlijk door het Rijk en gemeenten ontwikkelde ondersteuningsstructuur, namelijk het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) en het Platform Opnieuw Thuis (een samenwerkingsverband van het Rijk, VNG, IPO, COA en Aedes, de vereniging van woningcoöperaties.)

Op 28 april 2016 is het 'Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom' tot stand gekomen, dat primair ziet op de gevolgen van de extra toename van vergunninghouders in gemeenten. De landelijke regietafel is niet bij de totstandkoming van dit akkoord betrokken geweest maar de samenwerking op het gebied van de afspraken uit het Uitwerkingsakkoord is wel betrokken bij deze evaluatie.

207 De rol van Rijksheer is vastgelegd in artikel 126 van de Grondwet, de Wet veiligheidsregio's en de Ambtsinstructie commissaris van de Koning (Besluit van 10 juni 1994, houdende regels inzake de taken die de commissaris van Koning op grond van artikel 126 Grondwet als rijksorgaan vervult (*Stb.* 1994, 445, laatstelijk gewijzigd op 12 november 2015, *Stb.* 2015, 427 (in werking getreden op 1 februari 2016), http://wetten.overheid.nl/BWBR0006728/2016-02-01.) Artikel 1 van deze ambtsinstructie luidt: 'De commissaris bevordert de door hem noodzakelijk geachte samenwerking tussen in zijn provincie werkzame rijksambtenaren en personen deel uitmakend van de krijgsmacht, en tussen deze functionarissen en het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen.' De CdK heeft zijn taken in het kader van de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 toebedeeld gekregen op basis van dit artikel.

Aanleiding voor de evaluatie
De ACVZ is in 2016 op verzoek van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gestart met de voorbereiding van een advies over de eisen waaraan een efficiënt, toekomstbestendig Nederlands opvangsysteem moet voldoen. Ten tijde van het onderzoek voor het advies bleek vervolgens dat er een brede wens bij alle betrokkenen rond de landelijke regietafel bestond om de bestuurlijke samenwerking (zoals die hierboven is beschreven) te evalueren. De staatssecretaris heeft vervolgens de ACVZ verzocht om de evaluatie te integreren in het adviestraject. Dit deelrapport is hiervan het resultaat.

Samenhang tussen evaluatie en adviesrapport
De evaluatie maakt onderdeel uit van het advies 'Pieken en dalen: naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders'. De aanbevelingen in het advies zijn mede gebaseerd op de resultaten van deze evaluatie.

Onderzoeksvraag en afbakening

De onderzoeksvraag van de evaluatie luidt:
In hoeverre heeft de samenwerkingsstructuur rondom de verhoogde aantallen asielzoekers volgens de betrokkenen bijgedragen aan het vinden van oplossingen voor de gevolgen ervan?

In het 'Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom' staat ten aanzien van het doel van de bestuurlijke samenwerking de volgende passage opgenomen:

> 'Aangezien de problematiek per definitie op het lokale niveau tot uiting komt, zijn samenwerking en goede communicatie tussen Rijk, provincie en gemeenten cruciaal. De verhoogde asielinstroom vraagt tegelijkertijd om een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en een bijbehorende aanspreekbaarheid op ieders verantwoordelijkheid. Het Rijk en de gemeenten komen middels deze bestuurlijke afspraken overeen om gezamenlijk, schouder aan schouder, de huidige opgave het hoofd te bieden'.

'Het hoofd bieden aan de gevolgen van de 'verhoogde asielinstroom'' is gelet op deze passage in de evaluatie aangemerkt als de hoofddoelstelling van de bestuurlijke samenwerking. Op verschillende plaatsen in de evaluatie wordt dan ook de vraag beantwoord in hoeverre de bestuurlijke samenwerking als geheel, dan wel een onderdeel daarvan, volgens de betrokkenen heeft bijgedragen aan het realiseren van deze hoofddoelstelling. Uit de geciteerde passage van het Bestuursakkoord blijkt dat samenwerking, communicatie en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en daarbij behorende aanspreekbaarheid als cruciale factoren voor het bereiken van de hoofddoelstelling zijn aangemerkt. In de evaluatie is daarom veel aandacht geschonken aan deze factoren in de samenwerking.

Het functioneren van de landelijk regietafel is, naast de toets aan de hoofddoelstelling, getoetst aan de doelstellingen die specifiek over deze regietafel in het Bestuursakkoord zijn opgenomen:

> 'Via een zogenoemde Landelijke Regietafel Verhoogde Asielinstroom blijven we structureel met elkaar in gesprek en monitoren we de voortgang en uitvoering van de gemaakte bestuurlijke afspraken. Aan deze Regietafel zullen we gezamenlijk bezien of over de gehele keten aanvullende maatregelen nodig zijn, waarbij financiële gevol-

gen mee worden gewogen in de voorjaarsnotabesluitvorming en het reguliere bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFV).'

Het functioneren van de regionale regietafels is, naast de toets aan de hoofddoelstelling, getoetst aan de doelstelling die specifiek over deze tafels in het Bestuursakkoord is geformuleerd:

'Daarnaast worden regionale regietafels georganiseerd die bijdragen aan een integrale benadering van de opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders'.

Het functioneren van het Platform Opnieuw Thuis en het OTAV is getoetst aan de doelstellingen zoals deze organisaties die op hun website hebben geformuleerd.[208]

De evaluatie heeft zich beperkt tot het *proces* van de bestuurlijke samenwerking en hoe dit door de betrokkenen is ervaren. Dit betekent dat de resultaten van het gevoerde beleid geen onderdeel uitmaken van de evaluatie.

Dat proces ziet op de samenwerking op het gebied van alle onderwerpen die in het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord zijn vastgesteld:
- De opvang van asielzoekers
- Huisvestingsvoorzieningen
- Werk en integratie
- Onderwijs
- Gezondheidszorg
- Veiligheid
- Prestaties, financiering en interbestuurlijk toezicht

De opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders is niet enkel een zaak van het Rijk, provincies en gemeenten. Er zijn ook veel maatschappelijke organisaties bij betrokken. Een aantal daarvan is intensief betrokken bij de nieuwe samenwerkingsstructuur die in 2015 is opgezet vanwege de sterk toegenomen aantallen asielzoekers. De evaluatie van die structuur ziet enkel op de samenwerking tussen en binnen de verschillende bestuurslagen. Het is géén evaluatie van de samenwerking tussen de overheid en maatschappelijke organisaties. Die relatie vormt onderwerp van onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, in samenwerking met het Verwey-Jonker Instituut.[209]

Methode van onderzoek
De ACVZ heeft voor de evaluatie een ambtelijke klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van het ministerie van VenJ, het ministerie van BZK, het COA, de VNG, het IPO en een medewerker van het kabinet van de CdK van Drenthe. De deelnemerslijst van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage 4 van het advies (deel 1).

208 Platform Opnieuw Thuis: het ondersteunen van gemeenten en coöperaties met het huisvesten van vergunninghouders. OTAV: het ondersteunen van gemeenten inzake asielzoekers en vergunninghouders. Het Platform is al vóór het sluiten van het Bestuursakkoord gestart (in november/december 2014), toen gemeenten al steeds meer moeite kregen om de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders te halen. Het Platform heeft als gevolg van het Bestuursakkoord de (extra) taak gekregen om gemeenten met de grootste achterstanden proactief te ondersteunen. Ook is het Platform ingezet voor het wegnemen van procesmatige belemmeringen voor de huisvesting van vergunninghouders, bijvoorbeeld door de inrichting van BRP-straten en een structureel toeslagenservicepunt. Zie https://www.opnieuwthuis.nl/.
209 WODC, Verwey-Jonker Instituut, *De inzet van vrijwilligers door het COA*, nog niet gepubliceerd.

In overleg met deze klankbordgroep is besloten een internetenquête uit te zetten onder de deelnemers van de landelijke en regionale regietafels, de gedeputeerden Wonen, de CdK's, de secretarissen van de veiligheidsregio's en alle burgemeesters van Nederland.[210] Ook bij de bestuurlijke samenwerking betrokken ambtenaren van genoemde organisaties hebben een vragenlijst toegestuurd gekregen. De respondentenlijsten zijn aangeleverd door de leden van de klankbordgroep en ook de vragen van de enquête zijn opgesteld in samenspraak met de klankbordgroep. Uiteindelijk hebben 670 respondenten de enquête ontvangen. Hiervan zijn 212 enquêtes volledig ingevuld en teruggestuurd. De totale respons komt hiermee op ongeveer 32%. De respons per overheidslaag is nagenoeg gelijk: voor gemeenten 32%, voor provincies en regionale samenwerkingsverbanden 35% en voor de Rijksoverheid 29%. Dit betekent dat de spreiding van de respondenten over de verschillende overheidslagen evenredig is. De resultaten kunnen gelet op de respons als representatief worden beschouwd, met uitzondering van de resultaten per regionale regietafel zoals die in bijlage 1 van het evaluatierapport zijn weergegeven.

De ACVZ heeft geen wegingsverschillen aangebracht tussen de verschillende functiegroepen van respondenten of tussen de organisaties waarvoor zij werkzaam zijn. Dit betekent dat het antwoord en de toelichting van alle respondenten, ongeacht hun functie of organisatie, even zwaar heeft gewogen in de weergave van de resultaten en in de weergave van de toelichting op de antwoorden. Deze keuze heeft de ACVZ gemaakt vanuit de gedachte dat alle 670 geadresseerden op de respondentenlijst zijn gezet omdat hun oordeel door de ACVZ en de deelnemers van de klankbordgroep van waarde werd geacht en omdat alle personen en partijen die zijn betrokken bij de samenwerking een rol hebben gespeeld in de bestuurlijke samenwerking. In de analyse van de resultaten is wel beoordeeld of de antwoorden van medewerkers van het Rijk enerzijds en gemeentelijke en provinciale overheden anderzijds afweken van het totaalbeeld. Dit bleek slechts een enkele keer het geval te zijn, en in dat geval is er apart melding van gemaakt in deze evaluatie.

In de tabellen 2 t/m 5 van bijlage 2 van deze evaluatie staat de verdeling van de respondenten van de enquête naar organisatie, functietype en betrokkenheid bij regietafels weergegeven. Er is geen persoonsinformatie zoals leeftijd of sekse van de respondenten verzameld, omdat dat geen relevante informatie is voor deze evaluatie. Voor de leesbaarheid zijn alle respondenten in deze rapportage met 'hij' aangeduid.

In aanvulling op de enquête heeft de ACVZ, na overleg met de klankbordgroep, nog twee persoonlijke interviews en een focusgroepdiscussie over de totstandkoming van het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord gehouden met ambtenaren die daar nauw bij betrokken zijn geweest. De deelnemerslijst van deze focusgroep en interviews is opgenomen in bijlage 4 van het adviesrapport (deel 1). De informatie uit deze gesprekken is meegenomen in hoofdstuk 2 van deze evaluatie.

Samenstelling projectgroep
De subcommissie van de ACVZ die het advies heeft voorbereid, heeft ook de evaluatie voorbereid. Vanuit het secretariaat heeft mw. drs. S.A.A. Avontuur meegewerkt aan de evaluatie.

210 Het is aan het oordeel van de gemeenten gelaten om te bepalen wie de toegezonden enquête invulde.

Hoofdstuk 2

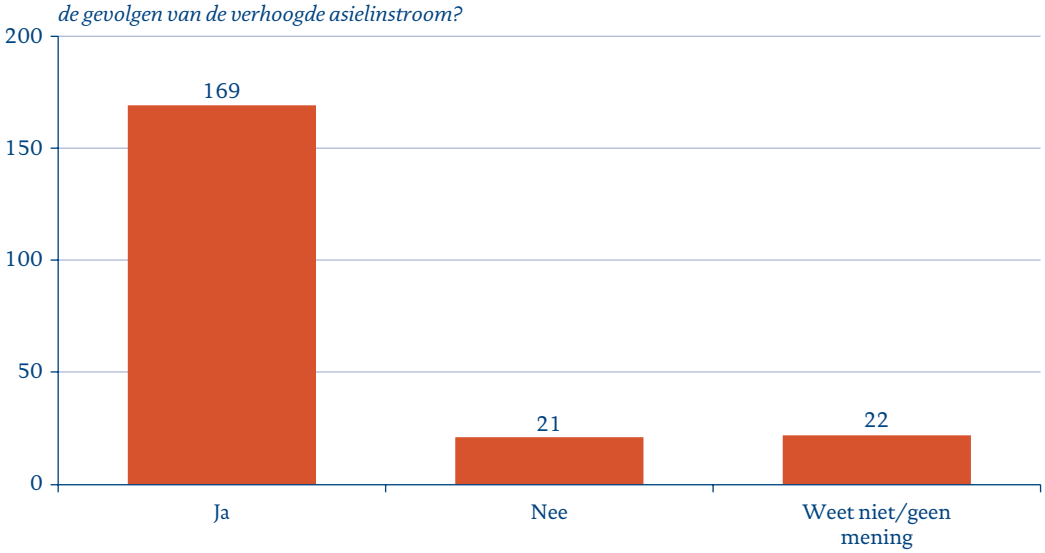
Bestuursakkoord en Uitwerkingsakkoord

Bestuursakkoord

In het Bestuursakkoord staat verwoord dat het doel van het akkoord is om 'gezamenlijk, schouder aan schouder, de huidige opgaven het hoofd te bieden'. Het Bestuursakkoord bevat afspraken over opvang, huisvesting, participatie en maatschappelijke begeleiding.

Figuur 2 *(N=212)*

Vindt u dat het sluiten van het bestuursakkoord heeft bijgedragen aan het bieden van een oplossing voor de gevolgen van de verhoogde asielinstroom?



Het overgrote deel van de respondenten (80%, 169) vindt dat het sluiten van het Bestuursakkoord heeft bijgedragen aan het hiervoor genoemde doel (figuur 2 en bijlage 2, tabel 7). Veel van deze respondenten lichten toe dat het sluiten van het Bestuursakkoord eraan heeft bijgedragen dat de opvang van vergunninghouders niet meer wordt gezien als een uitvoeringsvraagstuk van het COA maar als een maatschappelijk probleem waarvoor overheden een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. Het Bestuursakkoord is volgens hen te zien als een gezamenlijk referentiekader dat een integrale aanpak mogelijk maakt. Er ontstond samenhang in het beleid en de inspanningen werden gecoördineerd. Dit zorgde voor richting en duidelijkheid voor alle betrokken partijen en een eerlijker verdeling van de opgave. Het heeft bijgedragen aan een besef van urgentie van het probleem en aan meer onderling vertrouwen en begrip tussen overheden. Een aantal respondenten van gemeenten geeft aan dat het Bestuursakkoord eraan heeft bijgedragen dat de opvang van asielzoekers op de lokale politieke agenda kwam en dat er een bestuurlijke prioriteit ontstond. Verschillende respondenten van gemeenten noemen ook de extra financiële armslag die beschikbaar werd gesteld en de verhoogde aandacht voor de zorgen van gemeenten. Enkele respondenten melden dat het Bestuursakkoord eraan heeft bijgedragen dat een belangrijke doelstelling is gehaald: er heeft niemand op straat hoeven slapen.

Een klein deel van de respondenten (10%, 21) vindt dat het Bestuursakkoord niet heeft bijgedragen aan het bieden van een oplossing voor de gevolgen van de verhoogde aantallen asielzoekers. Vijftien van hen hebben concrete suggesties gedaan voor een geschikt alternatief (bijlage 2, tabel 8). Deze respondenten zijn bijna zonder uitzondering werkzaam

bij een gemeentelijke overheid. Een aantal van hen oppert meer maatwerk en een grotere regierol voor de provincies en de gemeenten. Het COA heeft zich volgens hen in de crisis te star opgesteld. Ook wordt genoemd dat een verplichte taakstelling voor de opvang van asielzoekers veel beter zou zijn omdat het meer duidelijkheid biedt en zorgt voor een eerlijkere verdeling tussen gemeenten. Andere kritiekpunten zijn dat het Rijk veel problemen bij de gemeente 'over de schutting heeft gegooid', en dat het Rijk tussendoor van spelregels veranderde, met name toen de instroom afnam. Verder is opgemerkt dat er veel eerder vanuit een crisisorganisatie had moeten worden gewerkt, dat het Bestuursakkoord te stroperig was en dat de afspraken meer SMART hadden kunnen worden geformuleerd. Ook is de opmerking gemaakt dat een duidelijke leidraad voor de vraag welke afwegingen een gemeente moet maken bij het kiezen van een geschikte opvanglocatie, zeer welkom zou zijn geweest. Enkele respondenten merken op dat de huisvestingsproblemen rondom vergunninghouders aan het licht hebben gebracht dat er al veel langer een probleem is op de woningmarkt en dat er in algemene zin veel te behoudend wordt omgegaan met woningbouw. Een vastgoedregisseur, met voldoende mandaat om snel te acteren en een aantrekkelijkere subsidieregeling, zou de boel hebben kunnen vlottrekken.

Totstandkoming Bestuursakkoord
De ACVZ heeft over de totstandkoming van het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord twee interviews en een focusgroepdiscussie met direct betrokken ambtenaren gehouden.[211] Uit deze gesprekken komt naar voren dat zij over het algemeen positief terugkijken op het proces. Het Bestuursakkoord is tot stand gekomen binnen zes weken nadat het besluit hiertoe was genomen, en sneller is volgens de betrokkenen onmogelijk. Het hoge tempo bracht voor de VNG zelfs risico's met zich mee, omdat de leden immers in het proces moeten worden meegenomen en het een breed terrein betrof waarover verschillende commissies en bestuurders gaan.

De directe aanleiding voor het Bestuursakkoord was het incident in Oranje op 6 oktober 2015. De premier heeft toen een overleg geregeld waarin ook vertegenwoordigers van de VNG en IPO zaten. Hier is het idee ontstaan dat er een Bestuursakkoord moest komen waarin het 'schouder aan schouder'-principe een plek moest krijgen. Een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft geopperd om met regietafels te gaan werken, omdat daarmee bij de decentralisatie in het kader van de WMO positieve ervaringen waren opgedaan. Door de regietafels werd geborgd dat iedere gemeente aangesloten was. Daarnaast heeft BZK het voorstel gedaan om de CdK's in te zetten als Rijksheer. De geconsulteerde ambtenaren vinden dat de CdK's die rol met verve hebben vervuld.

De samenwerking richting de totstandkoming van het akkoord ging volgens de directe betrokkenen eerlijk en op basis van vertrouwen, 'al zaten er soms wel wat haren in de soep'. De VNG stond voor het probleem dat op de ministeries veel meer mankracht beschikbaar was dan de VNG kon inzetten, waardoor de verhoudingen erg scheef waren en de VNG bovendien een hele klus had aan de coördinatie met alle ministeries. Hier zou de volgende keer een oplossing voor gevonden moeten worden. Daarnaast had de VNG soms de indruk dat er informatie beschikbaar was bij de departementen die niet met de VNG werd gedeeld. Een betrokkene van één van de ministeries beaamt dat het lastig is het achterste van je tong te laten zien in een periode van begrotingsbesprekingen.

211 Voor een beschrijving van de methoden van onderzoek, zie hoofdstuk 1 van deze evaluatie. Voor een lijst van deelnemers aan de focusgroepdiscussie en de persoonlijke interviews over de totstandkoming van het bestuursakkoord en het uitwerkingsakkoord, zie bijlage 4 van het advies (deel 1).

De pragmatische insteek, waarbij het Rijk en de VNG samen hebben gefocust op de vraag wat er meteen kon worden geregeld en wat er naar een later tijdstip kon worden doorgeschoven, heeft volgens de betrokkenen goed gewerkt.

De betrokkenen zijn het er over eens dat er in het proces een goede dynamiek ontstond tussen de verschillende departementen en verantwoordelijke ambtenaren die bij de totstandkoming van het Bestuursakkoord betrokken waren. De goede interdepartementale samenwerking in algemene zin, en de taakverdeling tussen de departementen van VenJ en BZK hebben een positieve rol gespeeld. VenJ zat goed in de inhoud maar de input van BZK op het terrein van interbestuurlijke samenwerking en de rol van decentrale overheden[212] was essentieel.

Er zijn door de gehanteerde 'durf en drang'- aanpak soms wel maatregelen bedacht die geen succes bleken te zijn, zoals de GVA-regeling. Verder is in de focusgroep opgemerkt dat er niet genoeg nagedacht is over de begeleiding van de implementatie van de afspraken in de regietafels en dat hierover onvoldoende is afgestemd met lokale overheden.

Ambtenaren van VenJ die direct betrokken zijn geweest bij de aanloop naar het Bestuursakkoord hebben een andere beleving van de duur van het proces. Bij VenJ begon in de loop van 2015 al het besef te groeien dat de verhoogde instroom kon gaan zorgen voor een crisissituatie. In maart 2015 is het Platform Opnieuw Thuis begonnen om te bezien of interbestuurlijke afspraken mogelijk waren en in de loop van de zomer waren er meerdere DG-overleggen over de verhoogde aantallen asielzoekers. Het lukte in deze fase echter nog niet om de politiek en andere departementen mee te krijgen in de visie dat er zich een crisis aan het ontwikkelen was. Er is vervolgens begin september door VenJ een ambtelijke crisisorganisatie in het leven geroepen, waarbij gebruik werd gemaakt van de structuur van het nationaal crisiscentrum, waarin de veiligheidsregio's een rol spelen.

Begin oktober kwam de ministerraad tot het oordeel dat er inderdaad over een crisissituatie gesproken kon worden. Dit betekende dat de premier een centrale rol ging spelen, er een Ministeriële Commissie Migratie werd ingesteld en er een hoogambtelijke interdepartementale taskforce werd ingesteld. Kort daarna vond het interbestuurlijk overleg plaats waarin tot het Bestuursakkoord werd besloten. Terugkijkend vinden enkele geconsulteerde ambtenaren die direct bij het proces betrokken zijn geweest dat de zoektocht naar de vraag hoe de verhoogde aantallen asielzoekers het hoofd konden worden geboden sneller had gekund. Het ministerie van VenJ was onvoldoende voorbereid op een dergelijke situatie. De politiek heeft lang gefocust op mogelijkheden om de instroom te beperken en om de opvang zo sober mogelijk te houden. Maar toen eenmaal was besloten tot een Bestuursakkoord is het proces soepel verlopen. Het feit dat iedereen besefte dat het menens was, heeft daarbij geholpen.

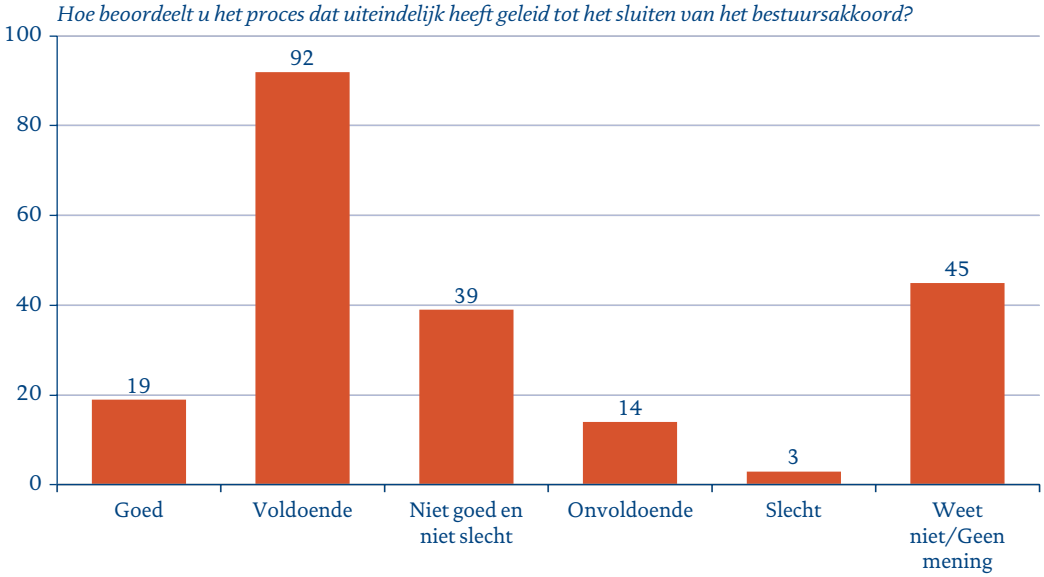
In de enquête is ook een vraag gesteld over de totstandkoming van het Bestuursakkoord. Een kleine meerderheid van de respondenten (52%, 111) beoordeelt het proces dat heeft geleid tot het sluiten van het Bestuursakkoord als goed of voldoende (figuur 3 en bijlage 2, tabel 6). In deze groep zijn vertegenwoordigers van alle overheidsorganisaties vertegenwoordigd. Deze respondenten zeggen dat de landelijke overheid hier verantwoordelijkheid nam voor het vraagstuk, dat het akkoord in goede verhoudingen tot stand is gekomen, dat er hier een basis is gelegd en er draagvlak is gecreëerd. Door de korte lijnen kon er snel gehandeld worden. De communicatie was voldoende en gemeente werden, reke-

212 Met de term 'decentrale overheden' wordt de provincie, de gemeenten en samenwerkingsverbanden zoals veiligheidsregio's bedoeld.

ning houdend met de situatie waarin snel gehandeld moest worden, voldoende geïnformeerd, aldus deze respondenten. Gemeenten zijn bovendien via de VNG geconsulteerd.

Figuur 3 *(N=212)*

Hoe beoordeelt u het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot het sluiten van het bestuursakkoord?



Ongeveer 8% (17) van de respondenten vindt het proces van de totstandkoming van het Bestuursakkoord onvoldoende of slecht. Zij zijn bijna zonder uitzondering werkzaam bij een decentrale overheid. Opmerkingen van deze groep zijn dat het proces te veel top-down is geweest en dat decentrale overheden (of meer specifiek: kleinere gemeenten) er te weinig bij betrokken zijn geweest. Hierdoor zijn ook de *best practices*, gebaseerd op ervaringen van decentrale overheden met andere crises onvoldoende betrokken bij het proces. Ook wordt veel genoemd dat het proces te laat op gang kwam en te lang heeft geduurd. Enkelen zeggen dat er te weinig inlevingsvermogen was bij het Rijk, dat er te weinig aandacht is geweest voor communicatie met andere partijen en dat de tijd voor de consultatie van de gemeenten te krap was. De hier weergegeven meningen worden tevens genoemd door de 18% van de respondenten (39) die deze vraag met het neutrale antwoord 'niet goed en niet slecht' heeft beantwoord.

Uitwerkingsakkoord

Het Uitwerkingsakkoord heeft, net als het Bestuursakkoord, als doel om bij te dragen aan het bieden van een oplossing voor de gevolgen van de verhoogde aantallen asielzoekers. In het Uitwerkingsakkoord zijn met name afspraken gemaakt over onderwijs, zorg, werk en integratie.

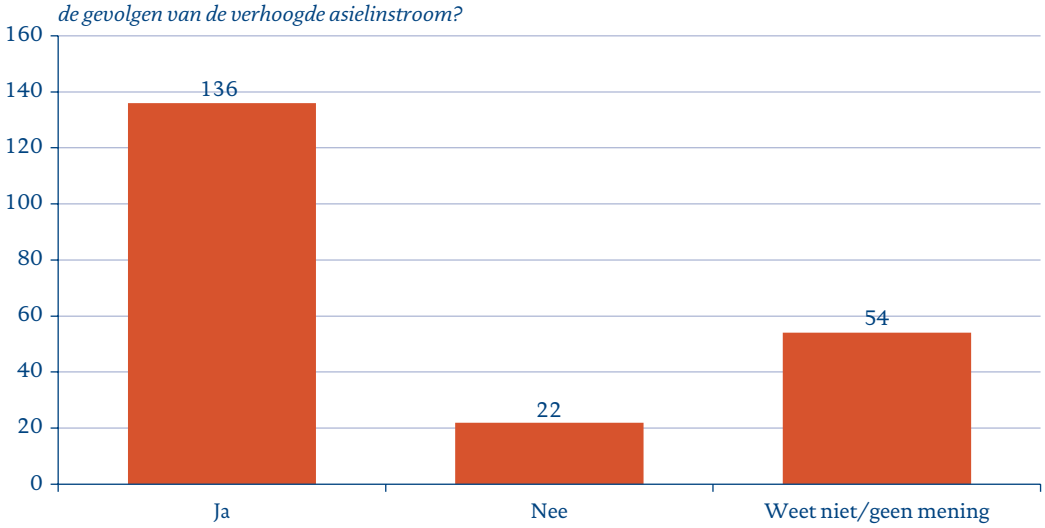
Een meerderheid van de respondenten (64%, 136) vindt dat het sluiten van het Uitwerkingsakkoord heeft bijgedragen aan het hiervoor genoemde doel (figuur 4 en bijlage 2, tabel 10). Voor een groot deel komt de toelichting overeen met de toelichting over de bijdrage die het Bestuursakkoord tot stand heeft gebracht: een integrale aanpak, meer samenhang in het beleid, het stellen van duidelijke en heldere kaders. Daarnaast zeggen veel respondenten dat het Uitwerkingsakkoord heeft gezorgd voor meer budget en ook voor meer duidelijkheid over het beschikbare budget. Enkele respondenten geven aan dat door het Uitwerkingsakkoord de onderwerpen integratie, participatie en gezondheid meer aandacht kregen. Daarnaast werden er door het Uitwerkingsakkoord extra huisvestingsarrangementen mogelijk, ontstond er regionale samenhang en droeg het Uitwer-

kingsakkoord bij aan het debat over de beste methoden voor integratie en werden op dit punt 'best practices' gedeeld.

Een kleine minderheid van de respondenten (10%, 22) vindt dat het Uitwerkingsakkoord niet heeft bijgedragen aan het bieden van een oplossing voor de gevolgen van de verhoogde aantallen asielzoekers. Sommigen vinden dat de kwestie vanuit het Rijk veel sneller en directiever had moeten worden opgepakt. Anderen vinden juist dat de opdracht, het mandaat en het benodigde geld naar de gemeenten had moeten gaan. Andere opmerkingen zijn dat het kabinet financiële vergoedingen heeft bedacht die niet aansluiten op de praktijk, en dat gemeenten onvoldoende zijn geconsulteerd. De onduidelijkheid over financiële gevolgen werd bovendien niet volledig opgelost.

Figuur 4 (*N=212*)

Vindt u dat het sluiten van het uitwerkingsakkoord heeft bijgedragen aan het bieden van een oplossing voor de gevolgen van de verhoogde asielinstroom?



Totstandkoming Uitwerkingsakkoord

De totstandkoming van het Uitwerkingsakkoord is eveneens in interviews en een focusgroep met direct betrokken ambtenaren aan de orde geweest.[213] Het Uitwerkingsakkoord is volgens hen in dezelfde goede sfeer tot stand gekomen als het Bestuursakkoord. Enkele ministeries (zoals Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)) zijn met name bij het Uitwerkingsakkoord betrokken geweest, omdat hier onderwerpen aan de orde kwamen die hun ministeries betroffen. VWS werd in de tussentijd goed op de hoogte gehouden door VenJ en BZK en heeft in de aanloop naar het Uitwerkingsakkoord met de VNG goede afspraken kunnen maken. De geconsulteerde ambtenaar van OCW heeft de rol van het ministerie van Financiën wel als belemmerend ervaren. Aanvankelijk werd gezegd dat voor de gevolgen van de instroom een oplossing zou worden gevonden in de voorjaarsnota, maar uiteindelijk was toch de boodschap dat ieder ministerie binnen de eigen begroting ruimte moest vinden. Door de betrokken ambtenaar van SZW is opgemerkt dat het Uitwerkingsakkoord SZW veel geld heeft gekost. Echter, het politiek besef dat deze uitgaven nodig waren was wel aanwezig. De afspraken in het akkoord waren noodzakelijk omdat tot die tijd alleen voorschotten voor inburgering en uitkeringen voor het eerste jaar waren geregeld. Er waren nog geen

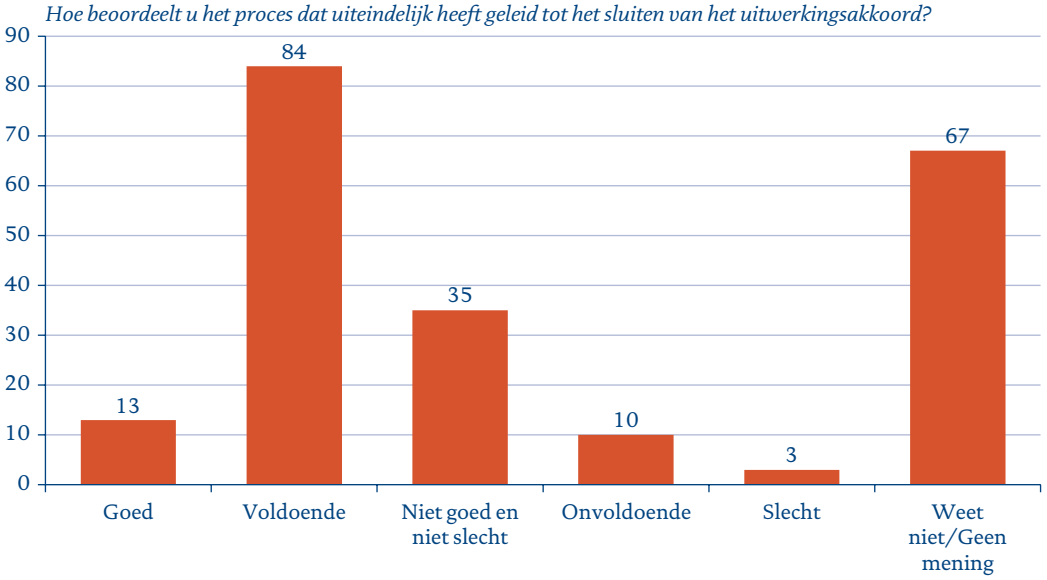
213 Voor een beschrijving van de methoden van onderzoek, zie hoofdstuk 1 van deze evaluatie. Voor een lijst van deelnemers aan de focusgroepdiscussie en de persoonlijke interviews over de totstandkoming van het bestuursakkoord en het uitwerkingsakkoord, zie bijlage 4 van het adviesrapport (deel 1).

structurele afspraken gemaakt over arbeidsmarkttoeleiding. Kanttekeningen die in de focusgroepdiscussie en in de interviews geplaatst zijn over de totstandkoming van het Uitwerkingsakkoord zijn onder meer dat men niet planmatig, proactief en parallel bezig is geweest (daartoe ontbrak de mogelijkheid) en dat in het Uitwerkingsakkoord niet is vastgelegd waar de regie voor dit akkoord moest komen te liggen. De uitwerking heeft nadere aandacht nodig en het gevoel van urgentie is afgenomen, terwijl het op- en aanpakken van de onderwerpen uit het Uitwerkingsakkoord een zaak van lange adem is. Er zijn zorgen over lange-termijn effecten als schooluitval, langdurige afhankelijkheid van uitkeringen, criminaliteit en gebrek aan participatie als de aandacht voor de onderwerpen uit het Uitwerkingsakkoord nu verslapt. De organisatiestructuur begint echter uit elkaar te vallen, er wordt afgeschaald en deelnemers gaan weer over tot de orde van de dag. De regietafels zouden zich volgens de deelnemers aan de focusgroep nu moeten concentreren op integratie en het ligt dan meer voor de hand dat het voorzitterschap nu verschuift naar SZW.

In de enquête is ook een vraag gesteld over het proces dat heeft geleid tot het sluiten van het Uitwerkingsakkoord.

Figuur 5 *(N=212)*

Hoe beoordeelt u het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot het sluiten van het uitwerkingsakkoord?



6% van de respondenten (13) is van oordeel dat het proces dat heeft geleid tot het sluiten van het Uitwerkingsakkoord goed verlopen is (figuur 5 en bijlage 2, tabel 9). Deze respondenten zijn werkzaam bij zowel centrale als decentrale overheden. Een grote minderheid (40%, 84) beoordeelt het proces als voldoende. De respondenten die het proces als goed of voldoende beoordelen zeggen onder andere dat er goed is samengewerkt, dat het COA, gemeenten en woningbouwcoöperaties goed zijn betrokken en dat de ondersteuning vanuit het OTAV goed was. 6% van de respondenten (13) beoordeelt het proces van de aanloop naar het Uitwerkingsakkoord als onvoldoende of slecht. Redenen die worden aangegeven zijn dat de gemeenten en/of de provinciale regietafels en/of de CdK's er te weinig bij betrokken zijn geweest. Een enkele respondent zegt dat er in het Uitwerkingsakkoord, dat vooral ging over de financiële gevolgen voor gemeenten, beter direct concrete bedragen vastgelegd hadden kunnen worden. 17% van de respondenten (35) heeft in het antwoord op deze vraag een neutrale positie ingenomen. Hun opmerkingen komen grotendeels overeen met eerder genoemde opmerkingen. Enkele respondenten wijzen op de in hun ogen te magere vergoedingen vanuit het Rijk of te veel onduidelijkheid daar-

over. Eén respondent noemt de verwarring en het gebrek aan transparantie over de te verwachten instroom als stoorzender en verbindt hieraan het advies om in de toekomst als Rijksoverheid transparanter te zijn, ook over de dilemma's waarmee geworsteld wordt, omdat dat tot meer begrip bij de gesprekspartners leidt.

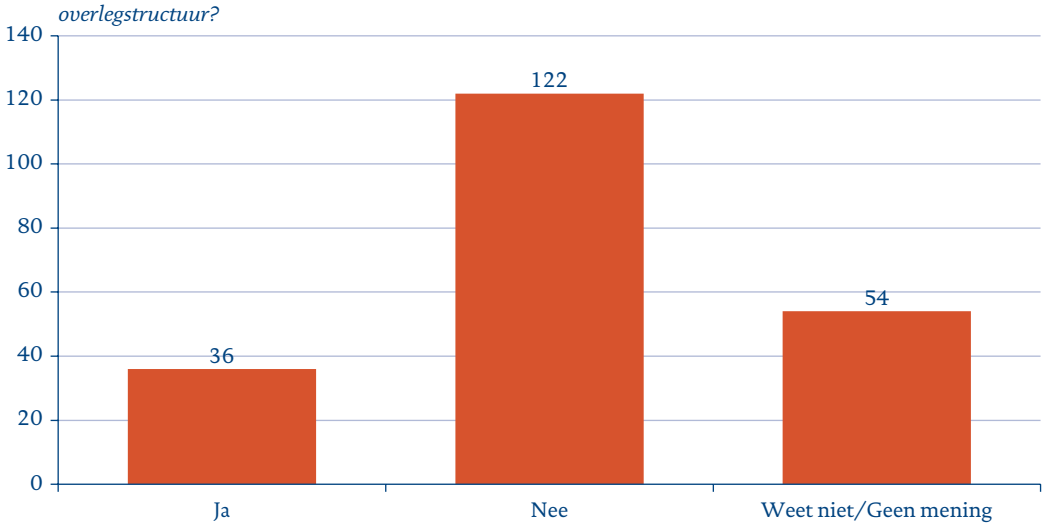
Hoofdstuk 3

Relatie tussen gewone overlegstructuur en nieuwe overlegstructuur

Een meerderheid van de respondenten (58%, 122) denkt dat het niet mogelijk was geweest om de verhoogde aantallen asielzoekers het hoofd te bieden in de reeds bestaande overlegstructuur (figuur 6 en bijlage 2, tabel 12).

Figuur 6 *(N=212)*

Had de verhoogde asielinstroom ook het hoofd kunnen worden geboden in de reeds bestaande overlegstructuur?



Velen geven hiervoor als reden dat er geen adequate overlegstructuur was tussen Rijk, provincie en gemeenten waarin de asielproblematiek geadresseerd werd, terwijl alle partijen voor de oplossing noodzakelijk waren. De nieuwe overlegstructuur heeft volgens hen bijgedragen aan de onderlinge samenwerking en betrokkenheid. De noodzakelijke snelheid en flexibiliteit kon in de bestaande structuren niet worden gerealiseerd. Eén respondent merkt op dat er voor de wettelijke taakstelling van huisvesting van oudsher meer geïnstitutionaliseerd is, maar voor de opvang van asielzoekers was deze nieuwe structuur zeker noodzakelijk. Daarnaast zeggen veel respondenten dat het optuigen van de nieuwe samenwerkingsstructuur een sterke impuls gaf en zo bijdroeg aan het gevoel van urgentie en het besef dat er sprake was van een bijzondere situatie waarvoor bijzondere maatregelen nodig waren. Eén respondent vindt de structuur een mooi voorbeeld van het poldermodel.

De regietafels en de rol van de CdK worden door een aantal respondenten als succesfactor genoemd. De regionale regietafels en de betrokkenheid van de veiligheidsregio's hebben tussen gemeenten en veiligheidsregio's onderling bijgedragen aan het besef dat er gemeenten/veiligheidsregio's zijn die veel asielzoekers opvangen en gemeenten/veiligheidsregio's die daar geen bijdrage aan leveren. Leerpunten zijn volgens sommige van deze groep respondenten dat er sneller had kunnen worden afgeschaald en dat er meer geleerd had kunnen worden van elkaar en van de wijze waarop crises in veiligheidskwesties rondom water of kerncentrales geregeld zijn. Uit andere crisissituaties had volgens een enkele respondent geleerd kunnen worden dat het poldermodel niet erg geschikt is om

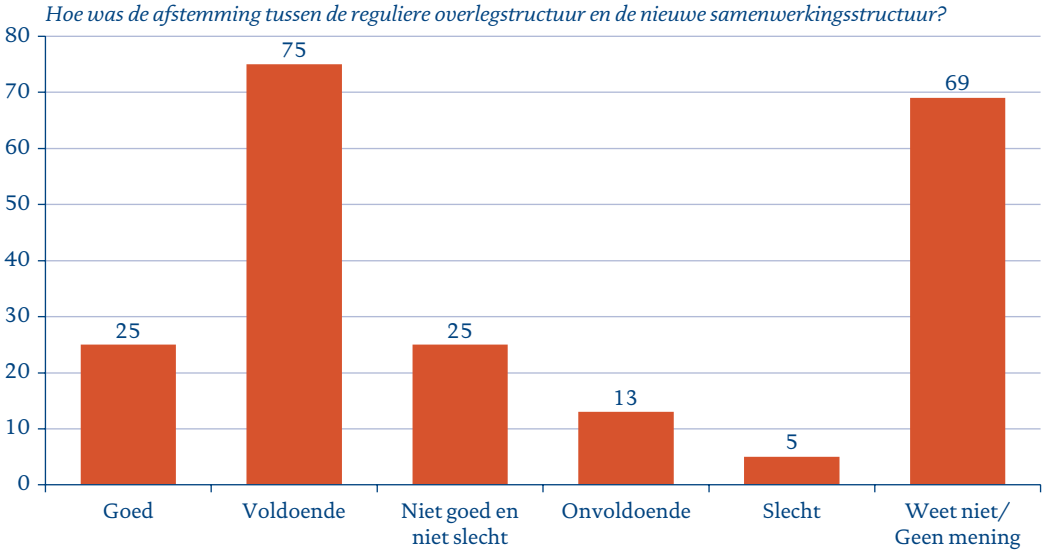
een acuut probleem op te lossen. Een duidelijker mandaat zou beter hebben gewerkt. Een respondent zegt dat op zowel landelijk, provinciaal en lokaal niveau de spanning tussen zij die er werk van wilden maken en zij die op grond van overtuiging of druk onder hun verantwoordelijkheid wilden uitkomen in dit model problematisch was. Een ander voegt toe dat de structuur op zich voldeed als je er wat van wilde maken, maar dat niet iedereen daartoe genegen was.

17% van de respondenten (36) is van oordeel dat de verhoogde aantallen asielzoekers binnen een reeds bestaande overlegstructuur het hoofd hadden kunnen worden geboden. De veiligheidsregio's, die het als taak hebben om crisissituaties op te vangen, worden hier het meest genoemd. Dan waren de reeds bestaande verantwoordelijkheden duidelijker geweest. Anderen denken dat de opvang door gemeenten, of onderling tussen COA en gemeenten gerealiseerd had kunnen worden. Een aantal respondenten zeggen dat het wel had gekund, maar dat de nieuwe structuur toch beter was en dat het anders waarschijnlijk langer had geduurd. Een enkeling zegt dat het Rijk zijn doorzettingsmacht had moeten inzetten om tot een snelle oplossing te komen, of dat de besluitvorming veel strakker georganiseerd had moeten worden dan nu het geval was.

12% (25) van de respondenten beoordeelt de afstemming tussen de reguliere overlegstructuur en de nieuwe samenwerkingsstructuur als goed, 35% (75) als voldoende (figuur 7 en bijlage 2, tabel 13). Zij zeggen dat er sprake was van korte lijntjes en een heldere rolverdeling. Input werd goed opgepikt en er was sprake van afstemming en begrip voor elkaars positie. Kantekeningen vanuit deze groep zijn dat de communicatie beter kan, dat de afstemming beter had gekund en dat de spelers soms wel erg moesten zoeken naar hun positie.

Figuur 7 *(N=212)*

Hoe was de afstemming tussen de reguliere overlegstructuur en de nieuwe samenwerkingsstructuur?



Een kleine minderheid van de respondenten (8%, 18) vindt dat de afstemming tussen de reguliere en de nieuwe samenwerkingsstructuur onvoldoende of slecht was. Meerdere respondenten menen dat de nieuwe overlegstructuur grotendeels in de plaats kwam van reeds bestaande overleggen, of dat de reeds bestaande overleggen werden 'uitgeschakeld'. Dit wordt ook door enkele respondenten die de neutrale positie 'niet goed en niet slecht' innamen (12%, 25) genoemd. Deze reguliere structuren betroffen het Topberaad en Deelberaad Asiel, in combinatie met het reguliere overleg over asiel tussen het ministerie

van VenJ en de VNG.[214] Daarnaast wordt genoemd dat door het inzetten van de CdK op provinciaal niveau twee parallelle structuren ontstonden: de CdK en Gedeputeerde Staten. Problematisch daarbij is dat de CdK alleen verantwoording schuldig is aan de minister en niet aan de Staten. Ook de voorbereiding van de landelijke regietafel vond zowel via de CdK's plaats als langs de lijn van de Gedeputeerde Staten.
Daarnaast wordt genoemd dat er geen sprake was van een goede afstemming of terugkoppeling. Eén gemeente merkt op dat de brieven zowel van het Rijk als van de Provincie kwamen. Er was volgens sommige respondenten sprake van onderling wantrouwen.
Eén respondent merkt op dat het COA een dubbele loyaliteit had, zowel naar het Rijk als naar de gemeente, en dat het leek alsof het Rijk een dubbele agenda voerde. De dubbele boodschap van het Rijk: enerzijds een succesverhaal vertellen rondom de Turkije-deal en anderzijds richting regionale regietafels volhouden aan een verwachte instroom van 93.000, is bij deze respondent slecht gevallen. Eén respondent merkt op dat in hun regio, ook al was er een parallelle structuur opgetuigd, de veiligheidsregio gewoon zoals altijd zijn rol pakte en dat dat prima heeft gefunctioneerd.

33% (69) van de respondenten heeft bij deze vraag weet niet/geen mening ingevuld. Sommigen hebben daarbij opgemerkt dat er bij hun weten voorheen helemaal geen overlegstructuur bestond. Enkele anderen zeggen dat zij deze vraag niet kunnen beantwoorden omdat er nooit iets werd teruggekoppeld naar hen.

214 Zie bijlage 13 van het adviesrapport (deel 1).

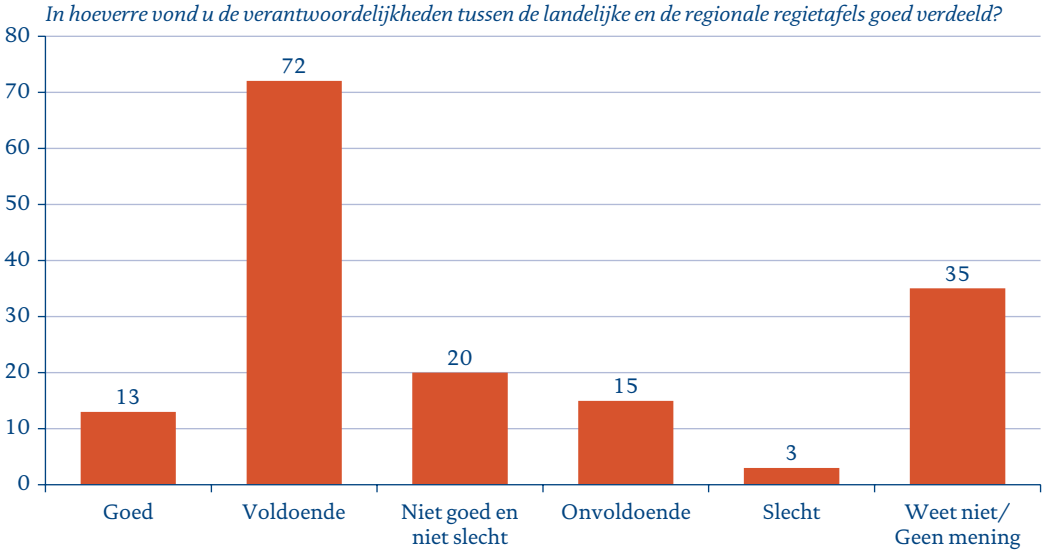
Hoofdstuk 4

Relatie tussen landelijke regietafel en regionale regietafels

Alleen de respondenten die hebben aangegeven wel eens te hebben deelgenomen aan een regietafel, of hier op een andere wijze bij betrokken te zijn geweest (zie bijlage 2, tabel 3 en 4) hebben vragen over de relatie tussen de landelijke regietafel en de regionale regietafels voorgelegd gekregen. Het betrof in totaal 158 personen.

Verdeling van verantwoordelijkheden
8% (13) van deze respondenten vindt dat de verantwoordelijkheden tussen de landelijke en de regionale regietafels goed verdeeld waren (figuur 8 en bijlage 2, tabel 14). Een grote minderheid (46%, 72) beoordeelt dit als voldoende. Er is door hen onder meer opgemerkt dat de landelijke regietafel kaderstellend was en dat de deelname van bewindspersonen daaraan bijdroeg. De regionale tafels werkten de plannen uit en namen op provinciaal niveau verantwoordelijkheid. De CdK verwoordde waar de verantwoordelijkheden van de regionale regietafel lagen. Enkele respondenten die deze vraag met 'voldoende' hebben beantwoord plaatsen de kanttekening dat de communicatie en de afstemming tussen landelijke regietafel enerzijds en regionale regietafels anderzijds beter had gekund. Door een gebrek hieraan ontstond op het laatst overcapaciteit in de opvang.

Figuur 8 *(N=158)*
In hoeverre vond u de verantwoordelijkheden tussen de landelijke en de regionale regietafels goed verdeeld?

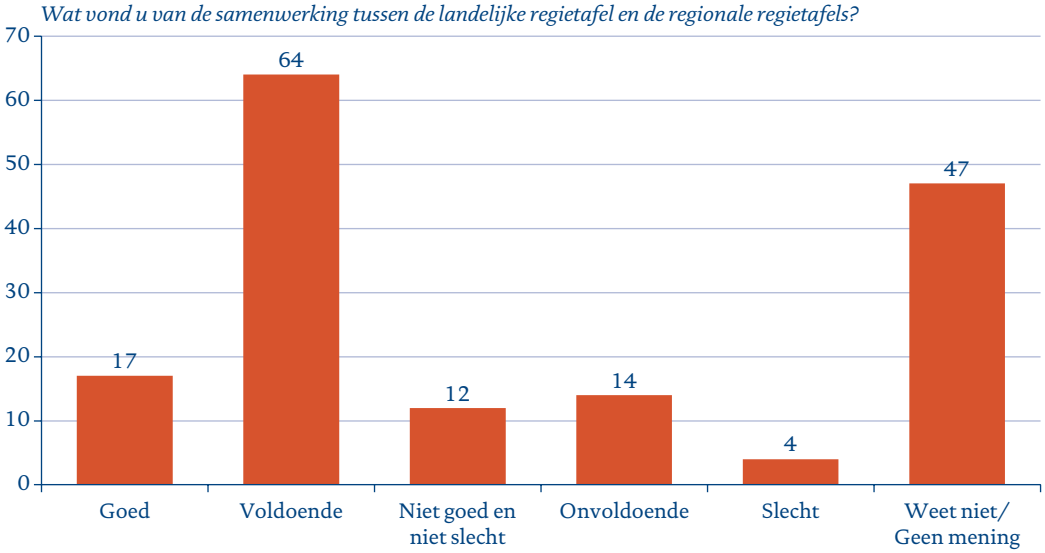


Respondenten die de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de landelijke en regionale regietafel onvoldoende of slecht vinden (12%, 18), vinden vaak dat er meer druk of dwangmiddelen hadden moeten zijn, dan wel bij de landelijke regietafel, dan wel bij de regionale regietafel of de CdK, om 'weigerachtige' gemeenten over de streep te trekken. Enkele respondenten vinden dat de landelijke regietafel te weinig kaders stelde en te weinig verantwoordelijkheid nam. Bij de afbouw van de opvanglocaties had de landelijke regietafel bijvoorbeeld meer moeten sturen op een evenredige spreiding in het land. Enkele respondenten merken op dat landelijk de verwachtingen over de doorzettingsmacht van de regionale regietafel te hooggespannen waren: de lokale democratie en democratische

legitimatie zijn daarbij onvoldoende in ogenschouw genomen. Eén respondent meent dat de input van een aantal burgemeesters, die wilden vasthouden aan bestaande oplossingen en niet openstonden voor vernieuwende concepten, de landelijke regietafel domineerde. Eén respondent zegt dat het niet werkte omdat de regionale regietafels de budgetten niet beheersten en geen besluiten kon nemen over welke opvanglocatie open ging of gesloten moest worden: dat bleef de verantwoordelijkheid van het COA.

Samenwerking
11% (17) van de respondenten vindt de samenwerking tussen de landelijke regietafel en regionale regietafels goed, 41% (64) vindt die voldoende (figuur 9 en bijlage 2, tabel 15). Enkele respondenten merken op dat er directe lijnen waren, dat de agenda van de landelijke regietafel goed gedeeld werd en dat de regionale regietafels het goed oppakten.

Figuur 9 *(N=158)*
Wat vond u van de samenwerking tussen de landelijke regietafel en de regionale regietafels?



Opvallend is dat veel respondenten die de samenwerking als 'voldoende' beoordelen opmerken dat de communicatie en gegevensuitwisseling, met name in het begin, wel te wensen over liet. Ook merkt iemand op dat er in het begin weinig aandacht was voor regionale verschillen. De respondenten die de samenwerking als onvoldoende beoordelen (9%, 14) vinden vaak dat de regionale zorgen te weinig terugkwamen in de agenda van de landelijke regietafel, of vinden dat er met name sprake was van informatie-uitwisseling in plaats van samenwerking. Dit wordt ook opgemerkt door enkele respondenten die een neutrale positie innemen. De respondenten die de samenwerking als slecht beoordelen (3%, 4) vinden dat het systeem teveel top-down was. De vraag hoe het nu zat met de prognoses was bij de landelijke regietafel aan dovemans oren gericht, merkt één van deze respondenten op.

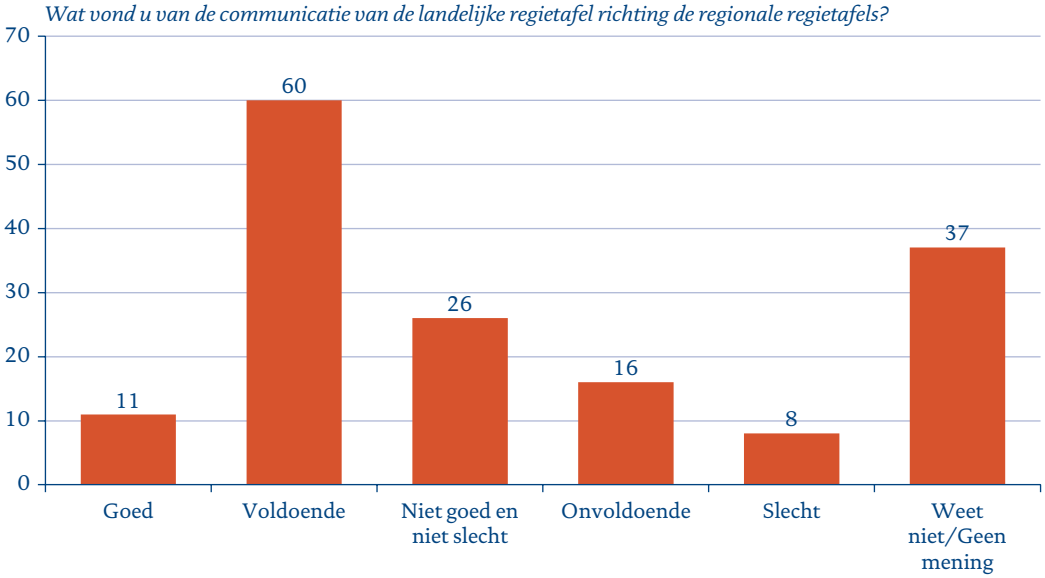
Communicatie
Een grote minderheid (45%, 71) beoordeelt de communicatie van de landelijke regietafel richting de regionale regietafel als goed of voldoende (figuur 10 en bijlage 2, tabel 16). De antwoorden komen op dit punt overeen met wat er hierboven al over is opgemerkt.

Veel respondenten merken op dat de communicatie met name in het begin wel te wensen over liet. De respondenten die de communicatie als onvoldoende of slecht beoordelen (15%, 24) zeggen dat er in het begin zelfs geen agenda of stukken van de landelijke regietafel werden verspreid en dat er geen secretariaat was bij de landelijke regietafel waar de

regionale regietafel stukken heen kon sturen. De onduidelijke landelijke communicatie over de instroomcijfers wordt hier opnieuw genoemd. Sommige respondenten menen dat de communicatie vanuit de landelijke regietafel te directief was en/of niet helder en ongestructureerd. Eén persoon beschouwt het als ongewenst dat de Rijksheren een persoonlijke invloed hadden en dat er veel verschillen waren tussen de regionale regietafels, onder meer veroorzaakt door regionale politieke kleur. Een andere respondent vindt juist dat het informatiearrangement, dat landelijk werd opgesteld, onvoldoende werd afgestemd op het pad dat hun provincie gekozen had.

Figuur 10 *(N=158)*

Wat vond u van de communicatie van de landelijke regietafel richting de regionale regietafels?



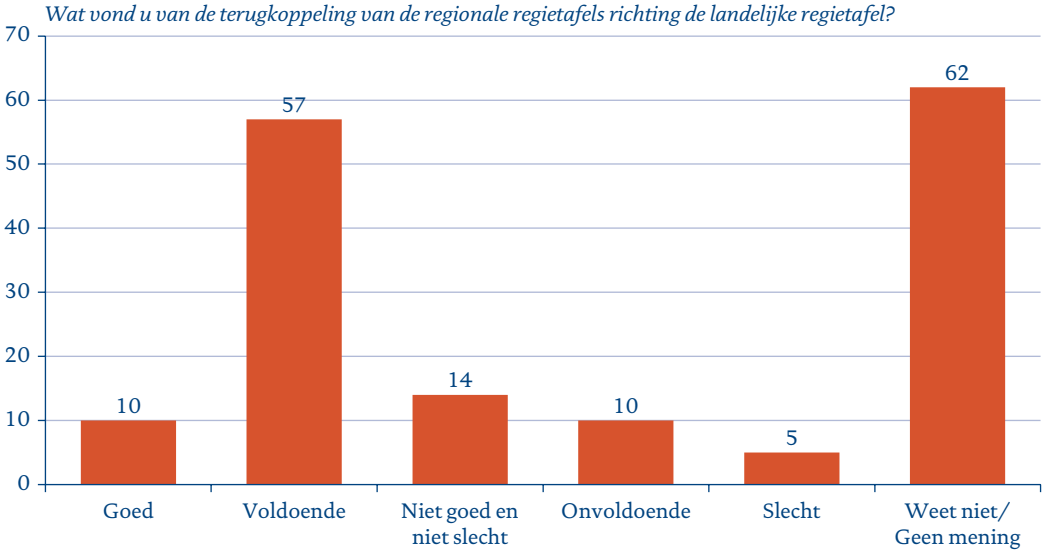
De 16% van de respondenten (26) die over dit onderwerp een neutrale positie innamen gaven onder meer aan dat de communicatie soms diffuus was en dat er nogal eens geheimzinnig werd gedaan. Soms had alleen de CdK via een wachtwoord toegang tot het verslag van de landelijke regietafel maar bleek het eveneens op de site van de VNG te staan. Soms ontbrak een duidelijke woordvoeringslijn, waardoor het nieuws zich via meerdere personen verspreidde met interpretatieverschillen tot gevolg. Eén respondent merkt op dat de secretariaten van de landelijke en regionale regietafels met elkaar gekoppeld hadden moeten worden.

In totaal 42% van de respondenten vindt de terugkoppeling vanuit de regionale regietafel naar de landelijke regietafel goed of voldoende (figuur 11 en bijlage 2, tabel 17). Deze terugkoppeling verliep via de CdK's, de VNG en door het toesturen van stukken. Enkele respondenten van provincies en gemeenten geven aan dat ze niet weten wat er vervolgens mee gebeurde. Een andere respondent van een decentrale overheid merkt op dat het wel even zoeken was naar de juiste verbinding en aanpak, maar dat dit uiteindelijk wel inspirerend was. Respondenten van de Rijksoverheid uit de groep die op deze vraag goed of voldoende hebben geantwoord geven aan dat het niet vanzelf ging en er ook wel verschillen waren tussen regietafels, maar dat het over het algemeen goed verlopen is en er op concrete vragen altijd wel een antwoord kwam. Deze antwoorden komen ook terug onder de groep die de terugkoppeling 'niet goed en niet slecht' vindt (9%, 14). In totaal 9% (24) vindt de terugkoppeling onvoldoende of slecht. Enkelen van hen merken op dat er niet zo zeer een terugkoppeling was, maar een 'uitvraag' vanuit de landelijke regietafel, waarbij niet altijd duidelijk was op welk detailniveau er moest worden gereageerd. De antwoorden lieten vervolgens te lang op zich wachten. Een van deze respondenten merkt

op dat hier in algemene zin weinig over bekend werd gemaakt. Dit verklaart mogelijk het relatief grote aandeel respondenten (39%, 62) dat op deze vraag 'weet niet/geen mening' heeft geantwoord.

Figuur 11 *(N=158)*

Wat vond u van de terugkoppeling van de regionale regietafels richting de landelijke regietafel?

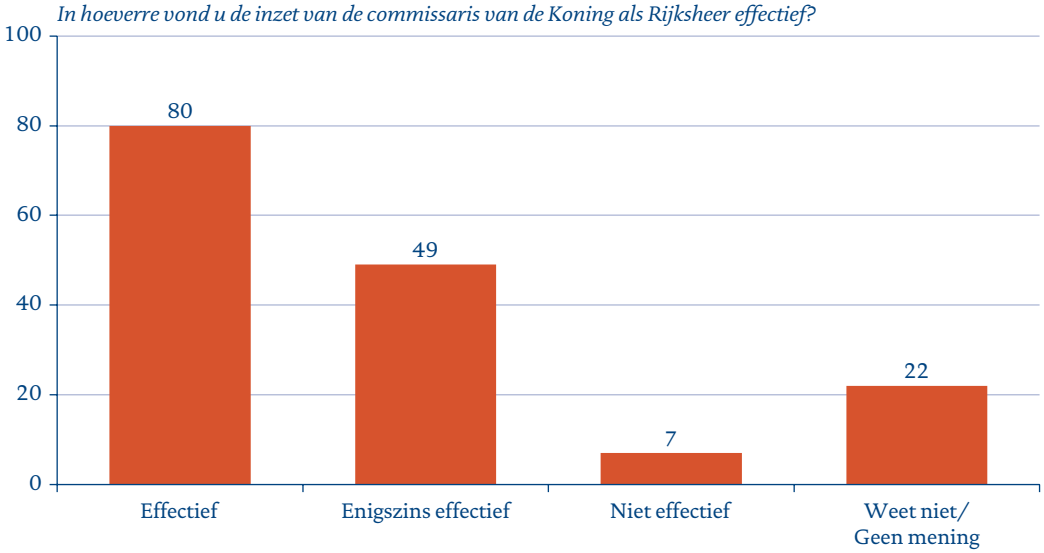


Inzet van de commissaris van de Koning als Rijksheer

51% (80) van de respondenten vindt de inzet van de CdK als Rijksheer effectief (figuur 12 en bijlage 2, tabel 18). Zij menen dat de CdK's er in geslaagd zijn leiding te geven aan een lastig proces. Opmerkingen zijn dat CdK's moreel en gezaghebbend leiderschap hebben getoond en respect afdwongen. Dit was nodig in dit politiek gevoelige dossier. Ze hebben bijgedragen aan een duidelijke, slagvaardige besluitvorming en waren een duidelijk aanspreekpunt. Enkele respondenten merken daarbij op dat het een voordeel was dat de Rijksheer geen verantwoording hoeft af te leggen aan Provinciale of Gedeputeerde Staten. Andere opmerkingen van deze groep zijn dat de CdK heeft bijgedragen aan de insteek dat de klus samen geklaard moest worden en de regio op die manier in beweging kreeg. De inzet van de CdK werkte goed omdat hij de burgemeesters en de politieke gevoeligheden op lokaal niveau persoonlijk kent. Een respondent zegt dat de inzet van de CdK als Rijksheer vooral in de crisisfase heel goed werkte, maar dat het hem later ontbrak aan de middelen om door te zetten.

Figuur 12 *(N=158)*

In hoeverre vond u de inzet van de commissaris van de Koning als Rijksheer effectief?



31% (49) van de respondenten vindt de inzet van de Rijksheer 'enigszins effectief'. Deze groep plaatst veel kanttekeningen bij de inzet van de Rijksheer. De meest genoemde is dat hij het moest hebben van een moreel gezag, maar dat er als het puntje bij paaltje kwam geen doorzettingsmacht was en er dus feitelijk geen middel was om gemeenten die hun verantwoordelijkheid niet namen, te dwingen om mee te doen. Een respondent zegt dat aanvullende stimuleringsmaatregelen, of een dwingend kader vanuit de minister richting gemeenten de inzet van de Rijksheer had kunnen helpen. Enkele respondenten noemen de andere pet van de CdK redelijk onbekend en daarom verwarrend en een respondent merkt op dat er wel enige ergernis was dat de CdK een wat te dwingende toon aansloeg. Een andere respondent merkt op dat het enerzijds proberen actie af te dwingen via de Rijksheer en anderzijds juist de roep om ruimte te laten aan het lokaal democratisch proces een lastig verhaal is. Tot slot merkt een respondent uit deze groep op dat na de 'crisis' de rol van de Rijksheren minder voor de hand liggend is geworden en dat er beter een transformatie van de regionale regietafels had kunnen plaatsvinden (wat nog steeds mogelijk is). De regionale regietafels moeten zich daarbij nu meer gaan richten op het sociale domein. Hier zou het Rijk een programmaminister voor kunnen aanstellen die in de plaats komt van de Rijksheren.

4% (7) vindt de rol van de Rijksheer niet effectief. Slechts een van deze respondenten heeft zijn antwoord nader toegelicht, en wijst op het feit dat de Rijksheer geen doorzettingsmacht had.

Hoofdstuk 5

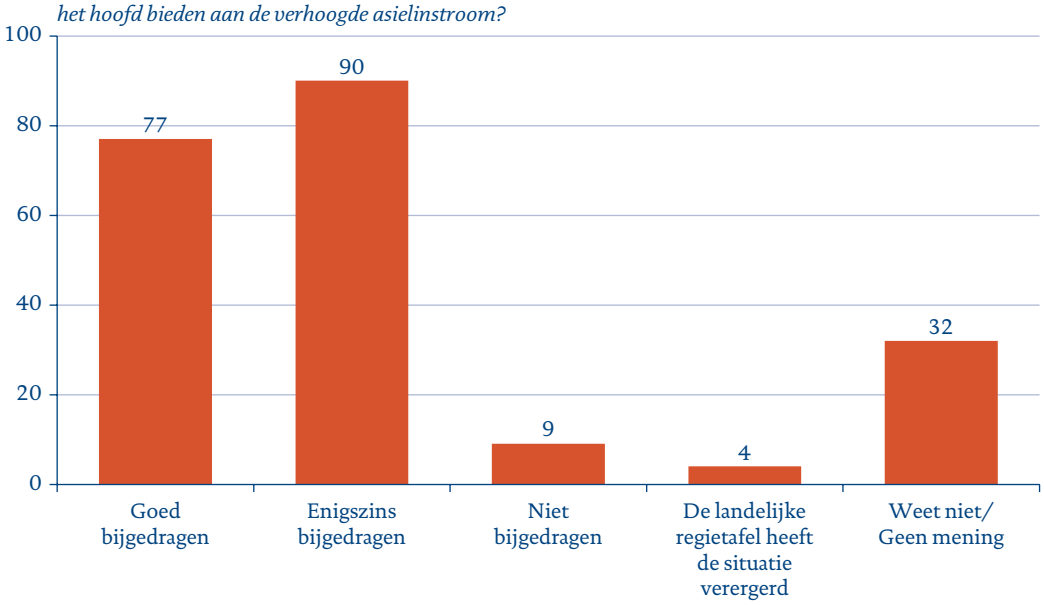
Functioneren landelijke regietafel

In het Bestuursakkoord staat verwoord dat het doel van het akkoord is om 'gezamenlijk, schouder aan schouder, de huidige opgaven het hoofd te bieden'. Over de landelijke regietafel verhoogde asielinstroom staat in het document: 'Via een zogenoemde landelijke regietafel verhoogde asielinstroom blijven we structureel met elkaar in gesprek, en monitoren we de voortgang en uitvoering van de gemaakte bestuurlijke afspraken. Aan deze Regietafel zullen we gezamenlijk bezien of over de gehele keten aanvullende maatregelen nodig zijn, waarbij financiële gevolgen mee worden gewogen in de voorjaarsnotabesluitvorming en het reguliere bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFV).'

Bijdrage landelijke regietafel aan het doel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom'
36% (77) van de respondenten vindt dat de landelijke regietafel goed heeft bijgedragen aan het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de gevolgen van de verhoogde asielinstroom' (figuur13 en bijlage 2, tabel 19). Zij menen dat de landelijke regietafel voor coördinatie en duidelijke afspraken op strategisch niveau heeft gezorgd. De landelijke regietafel heeft volgens hen verder bijgedragen aan het vinden van concrete, duidelijke oplossingen en de grote lijnen bewaakt, waardoor het politieke en hoog ambtelijke niveau aan slagkracht heeft gewonnen. 42% (90) vindt dat de landelijke regietafel enigszins heeft bijgedragen aan het hoofddoel.

Figuur 13 *(N=212)*

In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het hoofddoel: het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom?



Veel van deze respondenten plaatsen kritische kanttekeningen. Enkele respondenten merken op dat de landelijke regietafel instrumenteel was en dat de druk heeft geholpen, maar wel wrevel heeft gewekt en/of dat er te weinig oog was voor maatwerk en emoties die op het lokale niveau speelden. Meerdere respondenten zeggen dat er te weinig doorzettingsmacht was en dat de onevenredige spreiding over het land een probleem bleef. Sommigen menen dat de landelijke regietafel te laat werd ingesteld. Het te lang vasthou-

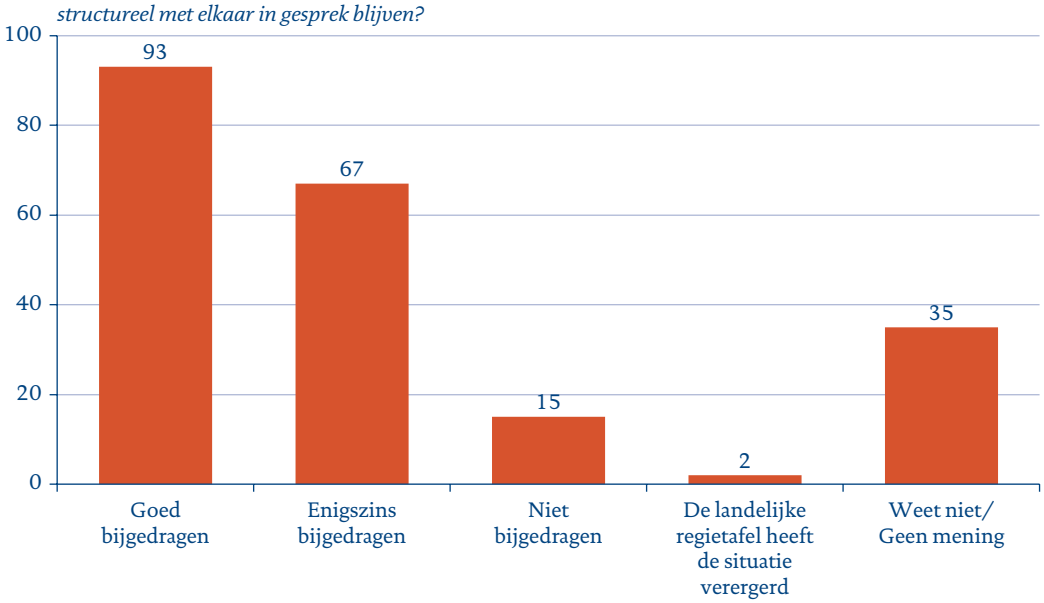
den aan de instroomprognose van 93.000 wordt opnieuw door meerdere respondenten als pijnpunt benoemd. Een respondent merkt op dat de landelijke regietafel voor wat betreft het vraagstuk van de opvang te veel op de korte termijn gericht is en dat er meer oog moet zijn voor een flexibeler en meer pragmatische lange termijn-aanpak. Een andere opmerking is dat de landelijke regietafel meer werk had moeten maken van het aansturen van de gehele keten en het doordenken van beslissingen op andere partijen in die keten. Als voorbeelden worden genoemd het afschaffen van de urgentieverklaring voor vergunninghouders en het sporenbeleid. Een kritische noot is verder dat er weinig verbinding leek te zijn met de reguliere structuur. Andere respondenten die menen dat de landelijke regietafel enigszins heeft bijgedragen aan het hoofddoel merken op dat de regietafel het onderwerp hoog op de politieke agenda heeft gekregen, dat de landelijke regietafel het hele speelveld in beeld heeft gekregen en dat dingen die vastliepen in beweging zijn gekomen. Enkelen merken op dat de landelijke regietafel alleen nut heeft als onderdeel van het geheel, in combinatie met de regionale regietafels.

In totaal vindt 4% (9) dat de landelijke regietafel niet heeft bijgedragen aan het hoofddoel en 2% (4) meent dat de landelijke regietafel de situatie heeft verergerd. Twee van deze in totaal 13 personen hebben een toelichting gegeven. De ene respondent meent dat al het werk regionaal is verricht en de andere respondent merkt op dat de landelijke regietafel door van alles naar zich toe te trekken anderen ertoe heeft aangespoord achterover te gaan leunen.

Bijdrage landelijke regietafel aan doel 'structureel met elkaar in gesprek blijven'
Een grote minderheid (44%, 93) vindt dat de landelijke regietafel goed heeft bijgedragen aan het doel om structureel met elkaar in gesprek te blijven (figuur 14, en bijlage 2, tabel 20).
De landelijke regietafel zorgde ervoor dat de regionale regietafels in gelijke mate actief bleven, dat de zorgen van de regionale regietafels werden gehoord en waar nodig vertaald in instrumenten en zorgden voor een sterke stimulans, aldus enkele van deze respondenten. Enkele anderen spreken wel hun zorg uit of dit in de toekomst ook zo blijft. Het is essentieel om op structurele basis in gesprek te blijven, menen zij. Een derde van de respondenten (32%, 67) vindt dat de landelijke regietafel enigszins aan dit doel heeft bijgedragen. Enkelen van hen menen dat de afstand tussen de landelijke en regionale regietafel erg groot is. Ook onder deze groep spreken enkelen hun zorg over de toekomst uit. Tot slot merkt een enkeling op dat het belangrijk is om doel en middel niet door elkaar te halen. Het gaat erom wat het oplevert, niet om het gesprek op zich.

Figuur 14 *(N=212)*

In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het doel: structureel met elkaar in gesprek blijven?



7% van de respondenten (15) vindt dat de landelijke regietafel niet heeft bijgedragen aan dit doel en 1% (2) meent zelfs dat de landelijke regietafel de situatie heeft verergerd. Eén opmerking is dat een gesprek zowel praten als luisteren betekent, waarbij het aan dat laatste bij de landelijke regietafel ontbrak.

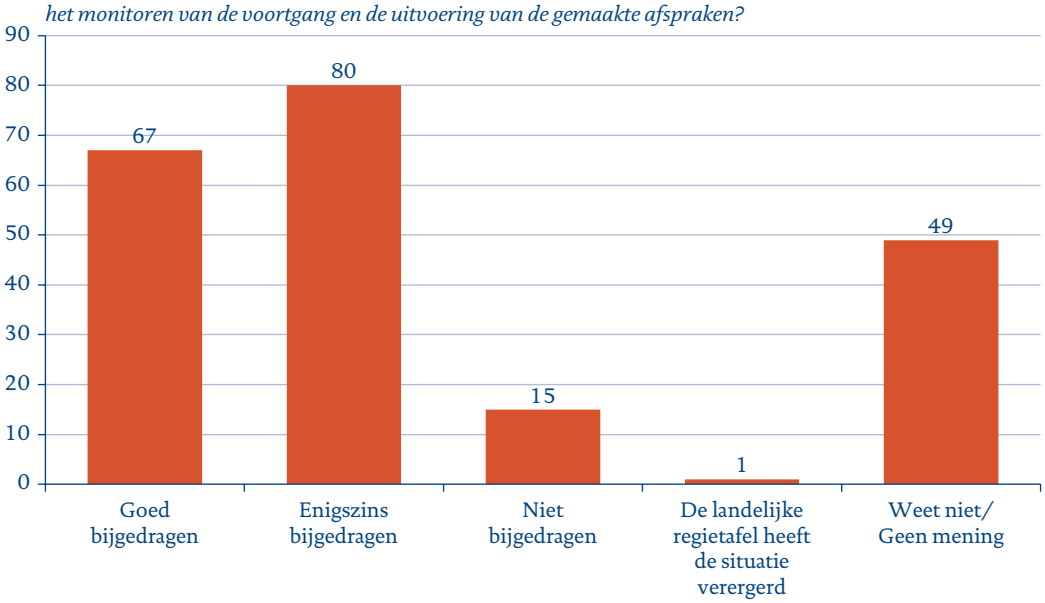
Bijdrage landelijke regietafel aan doel 'het monitoren van de voortgang en uitvoering van gemaakte afspraken'

32% (67) van de respondenten vindt dat de landelijke regietafel goed heeft bijgedragen aan het doel van het monitoren van de voortgang en uitvoering van de gemaakte afspraken (figuur 15 en bijlage 2, tabel 21).

Slechts enkele van deze respondenten hebben dit antwoord toegelicht. Zij zeggen dat de landelijke regietafel de vinger aan de pols hield of de afspraken wel werden nagekomen en dat het realiseren van de taakstelling en doelstelling goed te volgen was. 38% (80) vindt dat de landelijke regietafel enigszins aan dit doel heeft bijgedragen. Enkele respondenten zeggen dat de rapportages op provincie niveau behulpzaam waren. Er zijn enige zorgen of de monitoring nu nog steeds plaats vindt. Enkele respondenten merken op dat de monitoring niet altijd eenduidig was en dat het overzicht ontbrak. Een respondent verbaast zich erover dat het kennelijk zo moeilijk was om eenduidige cijfers te genereren en merkt op dat de cijfers een eigen dynamiek kregen en politiek beladen waren, hetgeen onwenselijk is. Een respondent werkzaam voor de Rijksoverheid merkt op dat niet alle gemaakte afspraken zijn teruggekomen op de landelijke regietafel. Dit geldt met name voor de afspraken uit het Uitwerkingsakkoord. 7% (15) meent dat de landelijke regietafel niet heeft bijgedragen aan de monitoring en een persoon meent dat de landelijke regietafel de situatie heeft verergerd. Eén van hen zegt dat ze niets hadden aan wat van de landelijke regietafel kwam en dat hun regio hun eigen rapportages heeft gemaakt, een andere zegt dat de cijfers niet eenduidig waren en een laatste zegt niets gemerkt te hebben van monitoring door de landelijke regietafel.

Figuur 15 *(N=212)*

In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het doel: het monitoren van de voortgang en de uitvoering van de gemaakte afspraken?

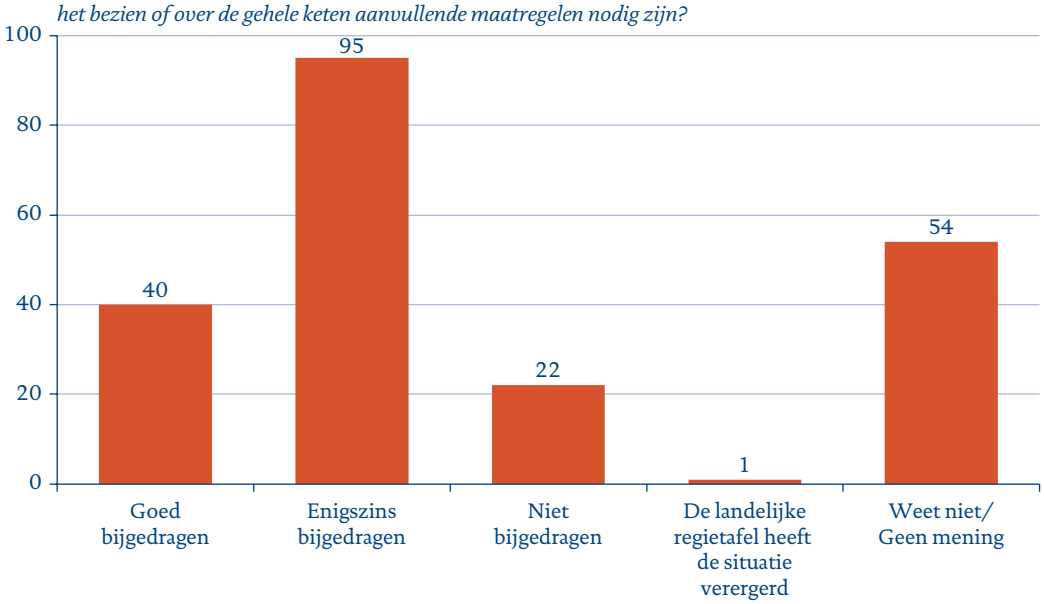


Bijdrage landelijke regietafel aan doel 'het bezien of over de gehele keten aanvullende maatregelen nodig zijn'

19% van de respondenten (40) vindt dat de landelijke regietafel een goede bijdrage heeft geleverd aan het doel 'het bezien of in de hele keten aanvullende maatregelen nodig zijn' (figuur 16 en bijlage 2, tabel 22). 45% (95) vindt dat de landelijke regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen en in totaal 12% (23) vindt dat de landelijke regietafel hier niet aan heeft bijgedragen of dat de landelijke regietafel de situatie heeft verergerd. Opmerkelijk is dat in al deze categorieën vaak de kanttekening wordt gemaakt dat de focus met name lag op de opvang en dat andere onderwerpen onderbelicht zijn gebleven. Daarnaast merken veel respondenten op dat de landelijke regietafel onvoldoende heeft bijgedragen aan aanvullende maatregelen in de hele keten en/of dat maatwerk ontbrak. Een enkele respondent denkt dat de politieke realiteit echte oplossingen op het gebied van o.a. activering en huisvesting in de weg staat. Een respondent meent dat het fenomeen en ook de vragen in de enquête te veel een top-down visie ademen.

Figuur 16 *(N=212)*

In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het doel: het bezien of over de gehele keten aanvullende maatregelen nodig zijn?



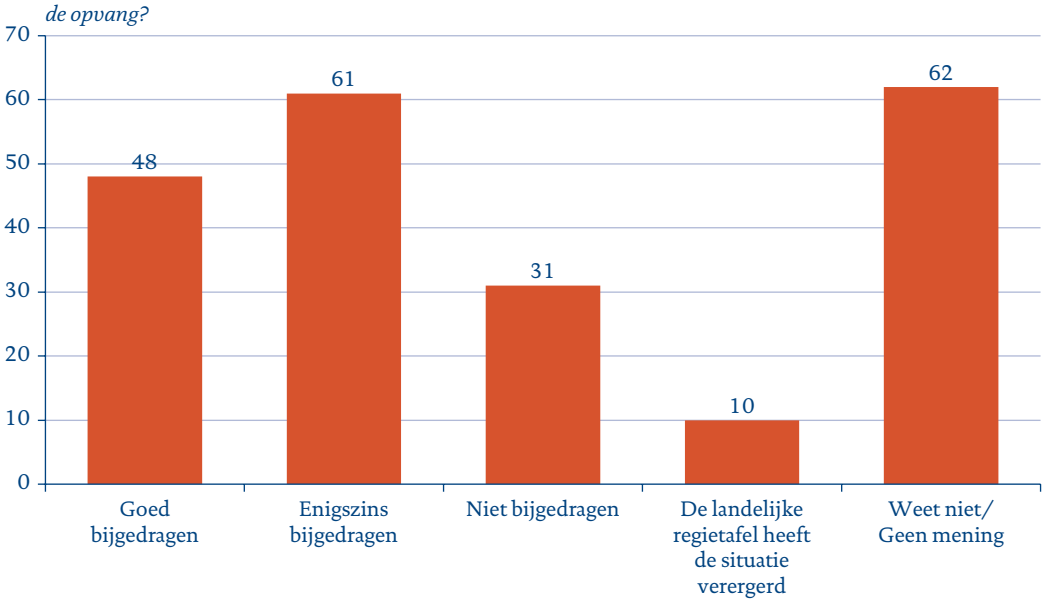
De respondenten die vinden dat de landelijke regietafel niet heeft bijgedragen aan het hoofddoel en/of aan het doel 'structureel met elkaar in gesprek blijven', of die vinden dat de landelijke regietafel de situatie ten aanzien van deze doelen heeft verergerd zijn zonder uitzondering werkzaam bij een gemeente. Hierdoor vallen de hierboven genoemde percentages ten aanzien van deze twee categorieën als we alleen naar de gemeenten kijken soms wat hoger uit, maar het blijft nog steeds om een duidelijke minderheid van de respondenten gaan (resp. 9 en 14%). De landelijke regietafel heeft ten aanzien van de doelen 'het monitoren van de gemaakte afspraken' en 'het bezien of er aanvullende maatregelen nodig zijn' ook van enkele medewerkers van andere overheden (waaronder de Rijksoverheid) een onvoldoende gekregen.

Bijdrage landelijke regietafel aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers

Het oordeel van de respondenten over de bijdrage van de landelijke regietafel aan het afschalen van de opvang is over het algemeen gezien kritischer dan de hierboven beschreven doelen. 23% (48) van de respondenten vindt dat de landelijke regietafel hieraan een goede bijdrage heeft geleverd (figuur 17 en bijlage 2, tabel 23). 29% (61) vindt dat de landelijke regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen. 15% (31) van de respondenten vindt dat de landelijke regietafel geen bijdrage heeft geleverd en 5% (10) vindt dat de landelijke regietafel de situatie heeft verergerd.

Figuur 17 *(N=212)*

In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het proces van het afschalen van de opvang?



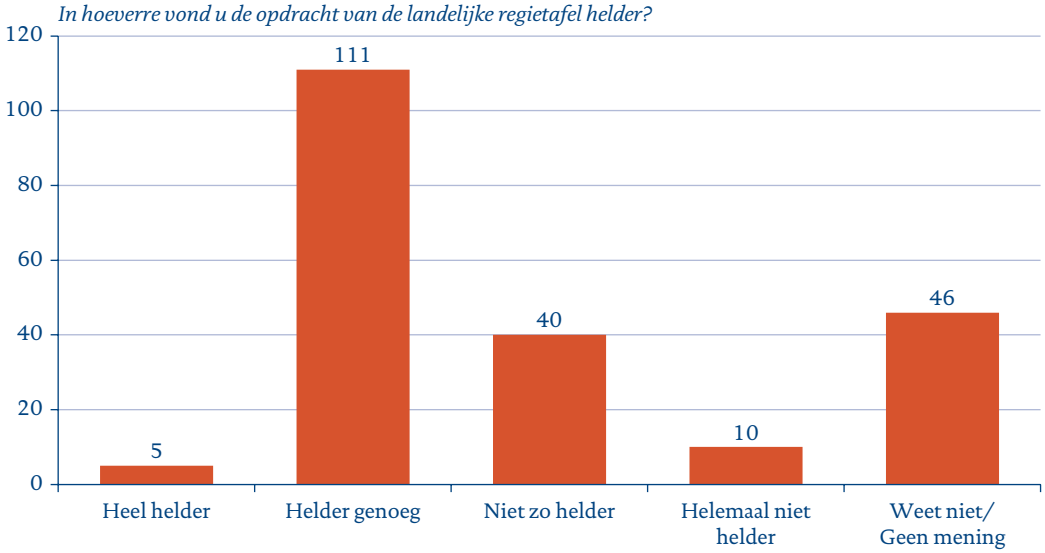
Opvallend veel respondenten hebben de gelegenheid aangegrepen om hun antwoord op deze vraag nader toe te lichten. De respondenten die menen dat de landelijke regietafel hier een goede bijdrage heeft geleverd zeggen dat het besluit helder en duidelijk was. Enkelen voegen toe dat het besluit niet iedereen even blij heeft gemaakt en dat men beter voorbereid had moeten zijn op deze fase. Sommige respondenten, afkomstig van decentrale overheden, die menen dat de landelijke regietafel enigszins heeft bijgedragen aan dit doel merken op dat het een vervelende besluitvorming was maar tonen er toch enig begrip voor. Een van deze respondenten zegt de indruk te hebben gehad dat de landelijke regietafel hier niet aan het stuur zat maar dat de kaders werden bepaald door het Rijk. Enkele respondenten die menen dat de landelijke regietafel enigszins heeft bijgedragen merken op dat er te laat is afgeschaald. Deze mening wordt breed gedeeld door de respondenten die menen dat de landelijke regietafel hier niet heeft bijgedragen of de situatie heeft verergerd. Ook zijn er veel klachten over de communicatie over de afschaling. Verschillende respondenten hebben dit in vakantietijd in de krant gelezen en waren niet via een daartoe meer geëigend kanaal op de hoogte gesteld. Enkele respondenten zeggen dat de te late, maar toen abrupte, ommezwaai het vertrouwen in het bestuur heeft geschaad. Sommige respondenten van provinciale en gemeentelijke overheden merken op dat al enige tijd duidelijk was dat het COA 'met meel in de mond' aan het praten was, omdat het al andere inzichten of instructies had maar toch nog officieel moest vasthouden aan de lijn dat de regionale regietafels hun inspanningen moesten versnellen.

Opdracht, mandaat en verantwoordelijkheid van de landelijke regietafel

Slechts 2% (5) van de respondenten vindt de opdracht van de landelijke regietafel 'heel helder', echter 52% (111) vindt de opdracht helder genoeg (figuur 18 en bijlage 2, tabel 24).

Figuur 18 *(N=212)*

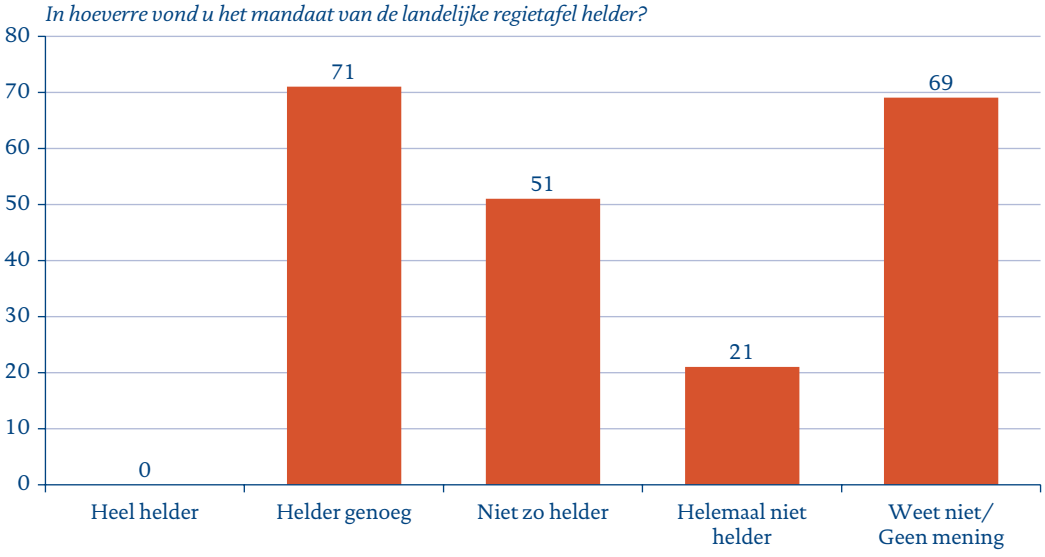
In hoeverre vond u de opdracht van de landelijke regietafel helder?



Enkele respondenten merken op dat de opdracht gelet op de crisissituatie voldoende helder was. Een respondent van een veiligheidsregio zegt dat niet helder is in hoeverre de GGD/GHOR is meegenomen in de structuur, terwijl de verhoogde aantallen asielzoekers een groot effect hebben op de uitvoering van de GGD. Meerdere respondenten merken op dat de opdracht over het algemeen helder genoeg was, met uitzondering van de instroomprognoses. De 19% (40) van de respondenten die de opdracht niet zo helder vindt, noemt ook de verschillende instroomprognoses in de zomer van 2016, maar daarnaast ook de discussie over cijfers en aantallen gedurende de hele periode, waaronder de vraag van welke beginsituatie moest worden uitgegaan. Een enkele respondent uit deze groep merkt op dat de opdracht gaandeweg minder duidelijk werd, naarmate er meer behoefte was aan een integrale maatschappelijk georiënteerde tafel, die het lokale domein kon ondersteunen bij thema's als alleenstaande minderjarigen, alleenstaande mannen en gezinshereniging. 5% (10) van de respondenten vindt de opdracht helemaal niet helder. Twee van hen hebben deze keuze nader toegelicht, waarbij zij eveneens wijzen op de wisselende communicatie over aantallen.

Figuur 19 *(N=212)*

In hoeverre vond u het mandaat van de landelijke regietafel helder?

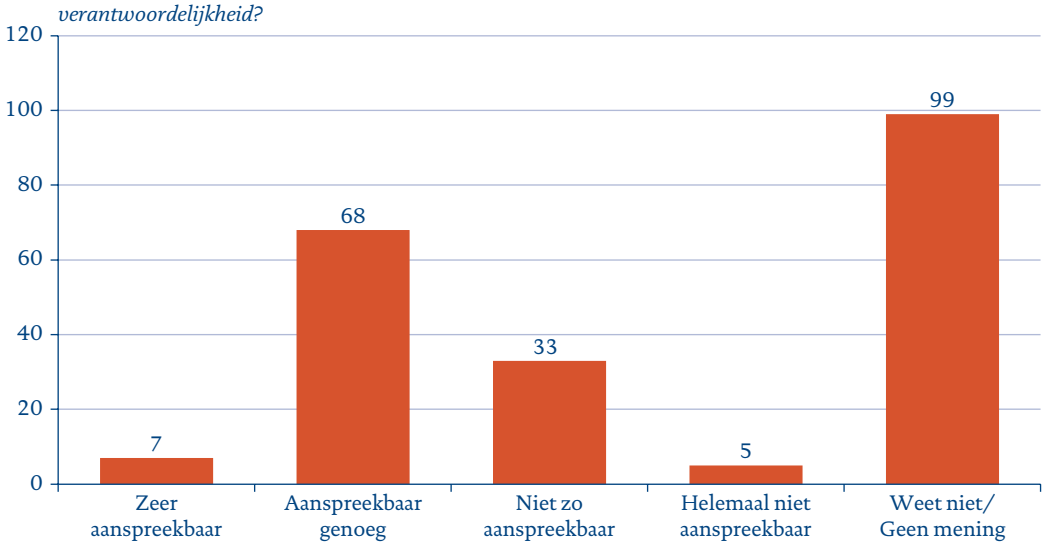


Geen enkele respondent heeft het mandaat van de landelijke regietafel het predicaat 'heel helder' gegeven. 33% (71) van de respondenten vindt het mandaat 'helder genoeg', 24% (51) vindt het mandaat niet zo helder en 10% (21) vindt het helemaal niet helder. 33% (69) van de respondenten heeft de categorie weet niet/geen mening aangekruist (figuur 19 en bijlage 2, tabel 25).

Verspreid over alle categorieën merken veruit de meeste respondenten op dat de landelijke regietafel feitelijk geen mandaat had. Een enkeling merkt op dat het onduidelijk was of de landelijke regietafel toch een soort crisismandaat had en zo ja, hoe lang dat dan duurde. Relatief veel respondenten zeggen hier geen zicht op te hebben en/of niet te weten wat het mandaat was.

Figuur 20 *(N=212)*

In hoeverre vond u dat de partijen die deelnamen aan de landelijke regietafel aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid?



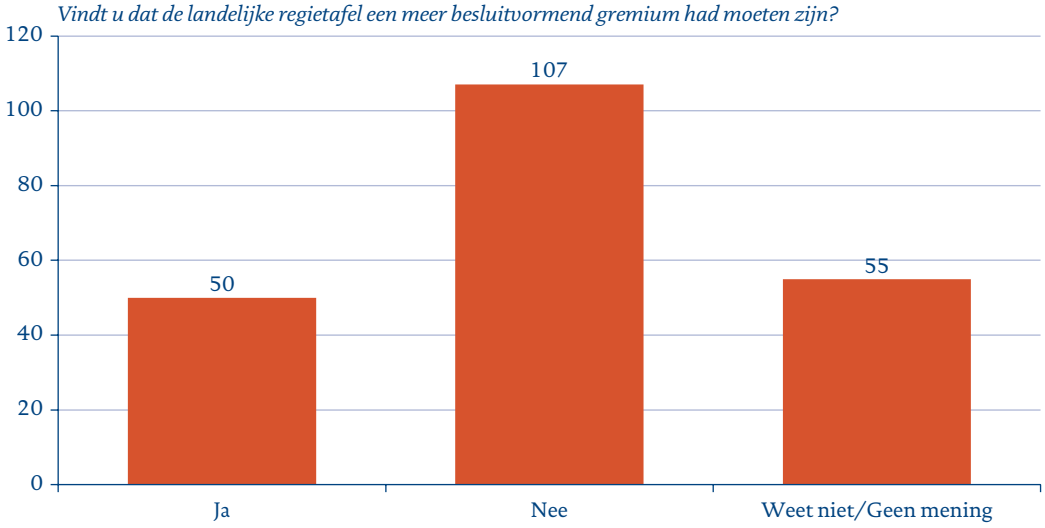
Bijna de helft van de respondenten (47%, 99) had onvoldoende zicht op de vraag of de partijen die deelnamen aan de landelijke regietafel aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid en heeft deze vraag met weet niet/geen mening beantwoord (figuur 20, tabel 26). 3% van de respondenten vindt dat de partijen die deelnamen aan de landelijke regietafel zeer aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid. 32% (68) vindt dat de partijen aanspreekbaar genoeg waren. In totaal vindt 18% (35) van de respondenten deelnemers aan de landelijke regietafel niet zo aanspreekbaar of helemaal niet aanspreekbaar. Onder deze respondenten wijzen partijen soms enigszins naar elkaar. Het COA wordt genoemd als 'niet aanspreekbaar', maar ook de VNG. Een andere respondent van een provinciale overheid neemt hier de gelegenheid te baat om bewondering voor het COA uit te spreken. Een respondent merkt op dat Dijkhoff/de CdK/bestuur COA soms zijn ge- of misbruikt om geen besluit te hoeven nemen. Een andere respondent van een gemeentelijke overheid merkt op de indruk te hebben dat partijen bij de vorige crisis in de jaren negentig minder bang waren om hun verantwoordelijkheid te nemen. Als mogelijke oorzaak oppert deze respondent dat men zich nu veel meer gelegen laat liggen aan de publieke opinie.

De helft van de respondenten (107) vindt niet dat de landelijke regietafel een meer besluitvormend gremium had moeten zijn ((24% (50)vindt van wel en 26% (55) heeft geen mening)) (figuur 21 en bijlage 2, tabel 27). De eerste groep draagt met name staatsrechtelijke argumenten aan voor haar mening: besluitvorming hoort plaats te vinden in

reguliere, democratisch gelegitimeerde organen die verantwoording moeten afleggen aan de volksvertegenwoordiging. Daarnaast wordt veel genoemd dat de autonomie van decentrale overheden niet mag worden aangetast. Besluitvorming moet daar waar mogelijk belegd worden op het decentrale niveau.

Figuur 21 *(N=212)*

Vindt u dat de landelijke regietafel een meer besluitvormend gremium had moeten zijn?



De 24% van de respondenten (50) die denkt dat de landelijke regietafel een meer besluitvormend gremium had moeten zijn, zeggen dat dit de helderheid en de daadkracht ten goede was gekomen. Centrale regie was gewenst, het was immers een crisissituatie en de problemen waren urgent. De landelijke regietafel had knopen moeten doorhakken. Alle verantwoordelijke personen zaten daar immers aan tafel, en als dat niet zo was, dan had de samenstelling anders moeten zijn, merkt een respondent op. Enkele respondenten zeggen dat dit mandaat alleen ten tijde van de crisis bij de landelijke regietafel had kunnen worden gelegd en na de crisis daar weer had kunnen worden weggehaald. Het bleef nu hinken op twee gedachten: enerzijds doorpakken en anderzijds de dialoog aangaan. Veel respondenten van gemeentelijke overheden zeggen dat besluitvorming aan de landelijke regietafel hun taak vergemakkelijkt zou hebben. Nu kwam de verantwoordelijkheid voor de politieke spanningen rond de verhoogde aantallen asielzoekers te liggen bij gemeenten die besloten een bijdrage te leveren. Anderen konden ongehinderd wegduiken.

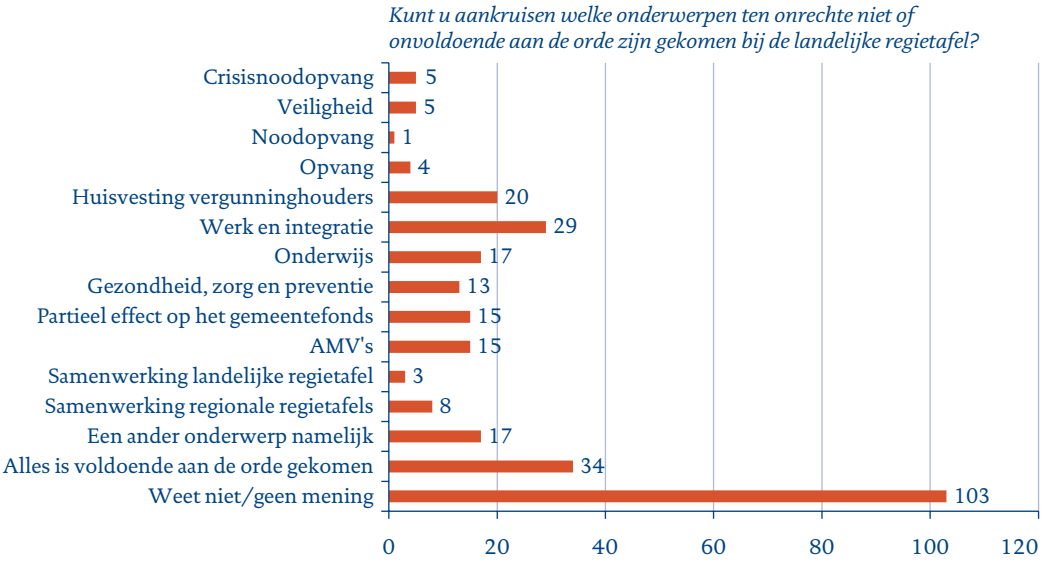
Deelnemers landelijke regietafel

De meerderheid van de respondenten had geen mening over de vraag of er partijen ontbraken aan de landelijke regietafel (58%, 124) of onterecht betrokken waren (67%, 143) (bijlage 2, tabel 28). 6% (12) meent dat er partijen waren die onterecht ontbraken aan de landelijke regietafel. Enkele van deze respondenten vinden dat, naarmate het accent meer naar het Uitwerkingsakkoord verschoof, andere ministeries vaste deelnemer hadden moeten worden en de samenstelling van de landelijke regietafel had moeten worden veranderd. Genoemd worden het ministerie van SZW, VWS of de GGD. Enkele respondenten menen dat er aan de landelijke regietafel meer ruimte had moeten zijn voor een regionale vertegenwoordiging. Eén CdK voor alle regio's wordt als te karig beoordeeld. Eén van deze respondenten oppert dat er bij iedere regietafel ruimte en aandacht had kunnen zijn voor een specifieke regio, waarbij bijvoorbeeld enkele burgemeesters uit die regio betrokken hadden kunnen worden. Een respondent vindt dat initiatiefnemers van vernieuwende concepten en experimenten hadden moeten worden uitgenodigd om deel te nemen. Twee respondenten vinden dat Aedes had moeten deelnemen.

Twee respondenten vinden dat er partijen onterecht betrokken waren bij de landelijke regietafel (bijlage 2, tabel 29). Een respondent noemt de extern aangetrokken taskforcemanager van het COA, omdat deze de taak van de vastgoedregisseurs van het COA uitholde en de andere zegt dat er vanuit de ministeries minder deelnemers hadden moeten zijn.

Onderwerpen van de landelijke regietafel
Ongeveer de helft van de respondenten (103) heeft de vraag welke onderwerpen er naar hun oordeel ten onrechte niet of onvoldoende aan de orde zijn gekomen bij de landelijke regietafel beantwoord met weet niet/geen mening (figuur 22, bijlage 2 tabel 30). 16% (34) meent dat alles voldoende aan de orde is gekomen.

Figuur 22 (*N=212)*



14% (29) zegt dat er bij de landelijke regietafel onvoldoende aandacht is geweest voor werk en integratie. De meeste van hen merken op dat de aandacht vooral ging naar instroomcijfers, opvang en financiën. Anderen voegen toe dat de landelijke regietafel niet is benut voor het Uitwerkingsakkoord en dat werk en integratie elders is belegd, te weten bij de Task Force Werk en Integratie Vluchtelingen. SZW is volgens een respondent onvoldoende betrokken bij de landelijke regietafel. Enkele van deze respondenten zeggen dat de regietafel is uitgegaan van een ongewijzigd integratiebeleid en dat de leden zich niet hebben gerealiseerd dat de samenstelling van deze nieuwe instroom en de snel wijzigende maatschappelijke opvattingen meegenomen moeten worden. Enkele respondenten merken op dat de aandacht, nadat de opvangperikelen enigszins onder controle waren, had moeten worden verlegd naar integratie, omdat dit op de lange termijn de zwaarste opgave zal blijken te zijn, maar dat dit helaas tot op heden niet is gebeurd. Een respondent zegt dat de landelijke regietafel de 'integraliteit van de problematiek' in ogenschouw had moeten nemen.

9% (20) meent dat de huisvesting van vergunninghouders ten onrechte niet of onvoldoende aan de orde is gekomen bij de landelijke regietafel. Ook hier lichten veel respondenten toe dat alle aandacht naar instroom en opvang ging. Enkele respondenten merken op dat, als de taakstelling door gemeenten was gehaald, er veel minder crisisopvang en noodopvang nodig zou zijn geweest en dat een integrale blik op de problematiek had kunnen helpen. Enkele respondenten merken op dat er onvoldoende landelijke steun voor de huisvestingsproblematiek van gemeenten was. Er werden geen concrete

afspraken gemaakt, het Rijk bleef te eenzijdig op de oude resultaatverplichtingen zitten, de subsidievoorzieningen waren niet geschikt om het probleem op te lossen. Eén respondent zegt dat de landelijke regietafel niet betrokken is geweest bij het wetsvoorstel kostenverhaal huisvesting en dat er nauwelijks over huisvesting is gesproken aan de landelijke regietafel.

8% (17) vindt dat er aan de landelijke regietafel onvoldoende is gesproken over onderwijs. De meesten merken op dat hier geen aandacht voor was omdat andere dingen urgenter waren, of dat dit aan andere tafels besproken werd. Een respondent zegt dat het huidige onderwijs onvoldoende aansluit bij de behoefte van deze groep migranten en dat het goed zou zijn als er landelijke richtlijnen en vergoedingen worden ontwikkeld voor het onderwijs aan asielzoekers.

7% (15) meent dat het partieel effect op het gemeentefonds ten onrechte niet of onvoldoende aan de orde is gekomen op de landelijke regietafel. De meesten lichten toe dat ze niet weten waarom dit niet is besproken, in ieder geval bleef er lang onduidelijkheid bestaan over financiering en was het wenselijker geweest als hier eerder duidelijkheid over was geweest. Eén respondent merkt op dat de landelijke regietafel niet betrokken is geweest bij de onderhandelingen over het Uitwerkingsakkoord.

7% (15) heeft aangekruist dat het onderwerp 'alleenstaande minderjarige vreemdelingen' onvoldoende aan de orde is gekomen bij de landelijke regietafel. Zij merken onder meer op dat het onduidelijk was wie daar over ging en dat er weinig over werd gecommuniceerd. Ook wordt opgemerkt dat voor de opvang van deze groep een andere lijn is gekozen, namelijk via Nidos. Eén respondent meent dat de instroom lange tijd verkeerd is ingeschat. Eén respondent zegt dat het procentueel om een kleine groep ging en dat er daarom weinig aandacht voor is geweest. Meerdere respondenten wijzen op de kwetsbare positie van (voorheen) alleenstaande minderjarige vreemdelingen, ook in de fase dat zij jongvolwassen zijn en alle begeleiding wegvalt en menen dat meer aandacht nodig is.

6% (13) vindt dat er aan de landelijke regietafel onvoldoende aandacht is geweest voor gezondheid, zorg en preventie. Eén respondent merkt hier opnieuw op dat de onderhandelingen voor het Uitwerkingsakkoord aan een andere tafel zijn gevoerd. Enkele respondenten zeggen dat hier pas nu aandacht voor is, maar dat dit onderwerp vanaf dag één aandacht behoeft. Eén respondent merkt op dat lang onduidelijk bleef welke vorm van gezondheidszorg geboden moest worden in de crisisnoodopvang. Dit heeft er toe geleid dat er in de praktijk veel verschillen waren met verschillende kostencomponenten. Enkele respondenten wijzen op het belang van traumabegeleiding.

4% (8) meent dat de samenwerking met de regionale regietafels onvoldoende aan de orde is gekomen bij de landelijke regietafel. Een van hen merkt op dat de samenwerking liep via de lijnen van de verschillende organisaties. Enkele respondenten zeggen dat de communicatie niet goed was. Eén respondent voegt toe dat de instelling van de Task Force managers de directe lijnen verbeterde. Eén respondent merkt op dat deze samenwerking ten tijde van de omschakeling van groei naar krimp diffuus verliep en dat de radiostiltes in die periode te lang waren.

2% (5) meent dat het onderwerp veiligheid onvoldoende is besproken aan de landelijke regietafel. Enkelen menen dat de effecten van de instroom op de inzet van de politie onderbelicht is gebleven. Eén respondent wijst op de kwestie rondom de haalbaarheid van de screening van asielzoekers. Eén zegt dat de afstand tussen deelnemers aan deze tafel en de gemeenten te groot is.

2% (5) zegt dat de crisisnoodopvang onvoldoende aan de orde is gekomen. Zij zeggen dat deze fase eigenlijk al voorbij was toen de landelijke regietafel begon. Een enkeling voegt toe dat een evaluatie van de gang van zaken bij de crisisnoodopvang wel op zijn plaats zou zijn geweest.

8% (17) heeft opgemerkt dat een ander onderwerp onvoldoende aan de orde is gekomen. Zij noemen: versnellingsarrangement, maatwerk (2x), communicatie (2x), voorbereiding op aanvullende opvang en bijkomende kosten, huisvesting vergunninghouders in relatie tot opvangplekken, informatievoorziening over de te verwachten opvangcijfers, het functioneren van het COA, de integrale aanpak van migratie als centraal thema, asielzoekers afkomstig uit veilige landen (2x), draagvlak, het realiseren van kleinschalige AZC's, financiën (2x), en effect huisvesting vergunninghouders op de woningmarkt.

Ook al menen veel respondenten dat de landelijke regietafel voornamelijk werd beheerst door het vraagstuk rondom de opvang, toch zijn er vier respondenten (2%) die vinden dat dit onderwerp hier onvoldoende aan de orde is gekomen. Zij vinden dat er meer aandacht voor maatwerkoplossingen had moeten zijn en/of dat de randvoorwaarden rond financiering te laat duidelijk werden. Deze laatste opmerking wordt ook gemaakt door de persoon die vindt dat noodopvang onvoldoende aan de orde is gekomen aan de landelijke regietafel.

Hoofdstuk 6

Functioneren regionale regietafels

In dit hoofdstuk wordt een algemeen beeld geschetst van het functioneren van de regionale regietafels. De bevindingen per regionale regietafel zijn weergegeven in bijlage 1. In bijlage 2 staan grafieken opgenomen die in één oogopslag de resultaten voor alle twaalf provincies weergeven.

Bijdrage regionale regietafels aan doelstellingen
In het Bestuursakkoord is naast het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom' ten aanzien van de regionale regietafels ook opgenomen dat het doel van deze tafels is: 'bijdragen aan een integrale benadering van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders'.

Het overgrote deel van de respondenten vindt dat de regionale regietafels goed of enigszins hebben bijgedragen aan het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom'. Over het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders' is het oordeel iets minder gunstig maar toch nog steeds overwegend positief. De bijdrage van de regionale regietafels aan het proces van afschaling wordt nog iets lager ingeschaald. In alle provincies, met uitzondering van Friesland en Groningen, vindt een minderheid van de respondenten (variërend van 11% in Brabant tot 31% in Zeeland) dat de regionale regietafel hier niet aan heeft bijgedragen. Enkelen vinden zelfs dat de regionale regietafel de situatie heeft verergerd.

Opdracht en mandaat van de regionale regietafels
De opdracht en het mandaat van de regionale regietafels worden niet vaak als 'heel helder' beoordeeld. De opdracht wordt in algemene zin overwegend als 'helder genoeg' beoordeeld. Met name voor wat betreft het mandaat vindt een aanzienlijke groep (variërend van 56% in Noord-Holland tot 8% in Drenthe) dat dit niet zo helder of helemaal niet helder was. Veel respondenten lichten toe dat de regionale regietafel feitelijk geen mandaat had. De meerderheid van de respondenten vindt dat de partijen over het algemeen voldoende aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid en ook dat die verantwoordelijkheden voldoende duidelijk verdeeld waren.

Een ruime meerderheid van de respondenten vindt het goed dat de regionale regietafels niet meer besluitvormende bevoegdheden hadden. Zij wijzen er in de toelichting met name op dat besluitvormende bevoegdheden elders zijn geregeld en wijzen op het belang van de democratische legitimatie en controle daarvan. Daarnaast zou een dergelijke insteek niet passen in de bestuurscultuur. De minderheid van de respondenten die een voorstander is van meer besluitvormende bevoegdheden bij de regionale regietafel doelt met name op wenselijkheid van decentralisatie van de besluitvorming. Daarnaast zeggen deze respondenten vaak dat dit 'duikgedrag' van gemeenten zou tegengaan.

Hoofdstuk 7

Ondersteuningsstructuur

OTAV
Een ruime meerderheid van de respondenten (68%, 145) was het duidelijk waarvoor het OTAV diende (bijlage 2, tabel 31). Sommige van deze respondenten laten weten de samenwerking met het OTAV nadrukkelijk te hebben opgezocht en hier veel profijt van te hebben gehad. Enkelen zeggen dat het in het begin wat onduidelijk was en dat het OTAV zich onvoldoende heeft geprofileerd en onvoldoende is ingezet.

Een groot deel van de respondenten heeft de vraag hoe het OTAV de gemeenten heeft ondersteund geantwoord met weet niet/geen mening (40%, 85) (bijlage 2, tabel 32). 17% (35) heeft hier 'goed' ingevuld, 30% (64) 'voldoende'. Enkele respondenten lichten toe dat de ondersteuning goed was, zakelijk, met korte lijnen en to the point. Eén respondent zegt dat het wel even duurde voordat gemeenten wisten waarvoor ze het OTAV konden inschakelen. Twee respondenten zeggen dat niet alle vragen afdoende zijn beantwoord of dat de antwoorden soms wat algemeen waren. Dit wordt eveneens aangegeven door enkele respondenten die de neutrale positie 'niet goed en niet slecht' hebben ingenomen (9%, 19).

4% (8) heeft de ondersteuning door het OTAV als onvoldoende beoordeeld, één respondent (0%) als 'slecht'. Deze laatste licht toe nooit ondersteuning ontvangen te hebben. Enkele respondenten uit de provinciale overheid die de ondersteuning als 'onvoldoende' beoordeeld hebben zeggen dat gemeenten er meer gebruik van hadden kunnen maken, dat sommige gemeenten een te afwachtende houding hadden en dat het OTAV voor hun regionale regietafel onzichtbaar was. Enkele respondenten die de ondersteuning door OTAV als 'niet goed en niet slecht' hebben beoordeeld hebben aangegeven dat het OTAV niet proactief was en alleen als vraagbaak diende. Twee respondenten van een gemeentelijke overheid zeggen dat de relatie tussen het COA en het OTAV niet duidelijk was. Enkele respondenten vinden dat het OTAV meer ondersteuning had moeten bieden in 'structurele problemen', zoals de relatie met het COA en het functioneren van het COA.

Het OTAV heeft zelf een enquête uitgevoerd onder gemeenteambtenaren over de dienstverlening van het OTAV. Uit deze enquête is naar voren gekomen dat 87% van de doelgroep bekend is met het OTAV en dat ruim 85% van de respondenten vindt dat het OTAV van toegevoegde waarde is.[215]

Platform Opnieuw Thuis
Een ruime meerderheid van de respondenten (64%, 135) was het duidelijk waarvoor het Platform Opnieuw Thuis diende (bijlage 2, tabel 33).

De vraag 'hoe heeft het Platform Opnieuw Thuis naar uw oordeel gemeenten ondersteund bij het huisvesten van vluchtelingen met een verblijfsvergunning' bevatte een fout. De categorie weet niet/geen mening ontbrak. Dit betekent dat veel respondenten die deze keuzemogelijkheid hadden willen aankruisen bij gebrek hieraan voor de keuze-

215 https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/speerpunten-otav-in-2017

mogelijkheid 'niet goed en niet slecht' hebben gekozen (dit hebben zij toegelicht in het vrije veld). Deze categorie (48%, 102) blijft hier zodoende buiten beschouwing.

8% (17) van de respondenten vindt dat het Platform Opnieuw Thuis gemeenten goed heeft ondersteund bij het huisvesten van vergunninghouders. 37% (79) respondenten vinden dat het platform hier enigszins aan heeft bijgedragen. Zij lichten onder meer toe dat het platform stuwend was, dat het zeer informatieve bijeenkomsten heeft georganiseerd en dat 'Land in Beeld' een overzichtelijke tool is, waarbij heldere voorbeelden en praktische informatie goed worden gepresenteerd. Een respondent merkt op dat de werkgroep processen goed werk heeft verricht. Een ander zegt dat de wachttijden voor de uitplaatsing van vergunninghouders door de inspanningen van het Platform afnamen. De lijnen met de woningbouw werden goed opgepakt.

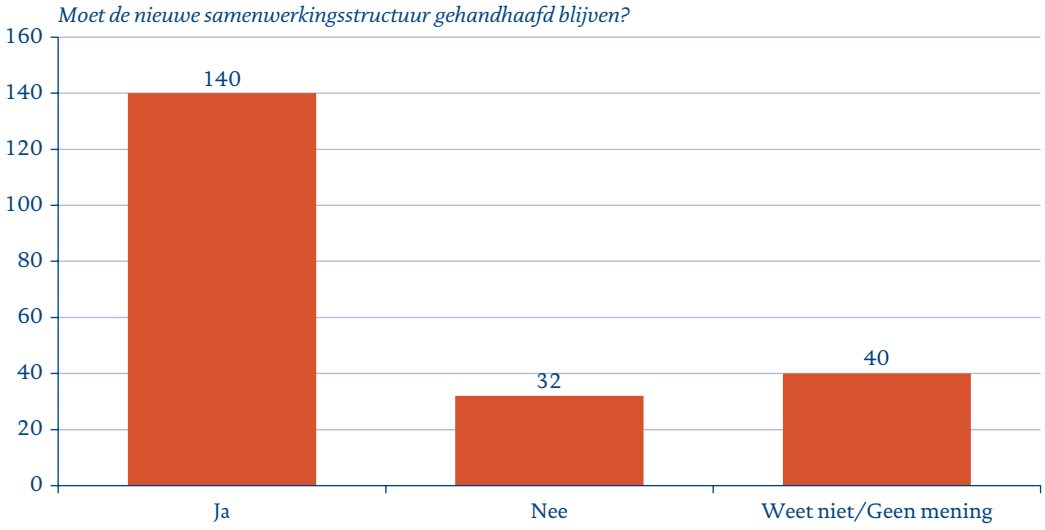
4% (8) heeft ingevuld dat zij vinden dat het platform de gemeenten onvoldoende hebben ondersteund en 3% (6) dat het platform slechte ondersteuning heeft geboden. Kritische opmerkingen zijn onder meer dat het platform niet heeft afgestemd met de toezichthouder en te veel de rol van de toezichthouder op zich heeft genomen. Een ander zegt dat de cijfers van het platform niet altijd overeenkwamen met die van het COA. Verder merken enkele respondenten op dat het uiteindelijk toch vooral lokaal moet gebeuren en ze zelf door goede contacten met woningbouwverenigingen dingen voor elkaar hebben gekregen. Eén respondent merkt op dat ondanks de inspanningen van het platform de uitplaatsingstermijn van dertien weken nog steeds ruim overschreden werd.

Hoofdstuk 8

De toekomst

Handhaving nieuwe samenwerkingsstructuur en bijdrage aan toekomstige pieken en dalen
66% (140) van de respondenten vindt dat de nieuwe samenwerkingsstructuur gehandhaafd moet blijven, 15% (32) vindt van niet en 19% (40) heeft hierover geen mening (figuur 23, bijlage 2, tabel 37).

Figuur 23 *(N=212)*



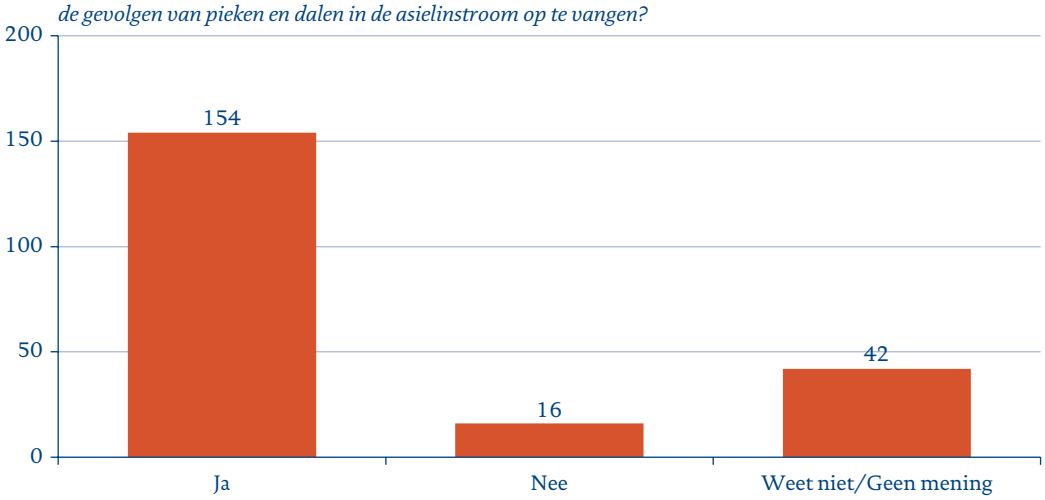
Ongeveer driekwart van de respondenten (154) is van oordeel dat de nieuwe samenwerkingsstructuur ook in de toekomst kan bijdragen aan een systeem dat beter in staat is de gevolgen van pieken en dalen in het aantal asielverzoeken op te vangen (figuur 24, bijlage 2, tabel 34). Eén derde (54) van hen meent wel dat het systeem dan op onderdelen gewijzigd zou moeten worden (bijlage 2, tabel 35). De aangedragen verbeterpunten gaan niet over de structuur (enkele respondenten merken expliciet op dat de structuur prima is), maar over de invulling ervan. Eén respondent merkt wel op dat de verbeterpunten die uit deze evaluatie komen moeten worden gebruikt om de structuur te verbeteren. Enkele respondenten zeggen dat, als er niets verandert, veel gemeenten een volgende keer niet meer bereid zullen zijn om medewerking te verlenen.

Veel respondenten zeggen dat de opdracht en het mandaat moeten worden verhelderd en dat de communicatie moet worden verbeterd. Een aantal respondenten meent dat de vrijblijvendheid eraf moet, dat alle gemeenten in de toekomst een bijdrage zouden moeten leveren aan deze maatschappelijke taak, dat er meer maatwerk en kleinschalige opvang mogelijk moet zijn en dat er meer aandacht moet zijn voor een integrale benadering. Enkele respondenten merken op dat er meer gedecentraliseerd moet worden en dat gemeenten meer verantwoordelijkheid moeten krijgen. Ook wordt opgemerkt dat er de bereidheid moet zijn om voldoende preventieve maatregelen te nemen, in de zin van het beschikbaar houden van extra middelen voor crisissituaties. Het handelen moet strategischer worden en niet alleen op ad-hoc basis en op het operationele niveau. Hierbij moet niet alleen met cijfers worden gerekend maar moeten ook de maatschappelijke kosten in ogenschouw worden genomen. Het Rijk moet transparanter worden en eerder commu-

niceren als er de volgende keer indicaties zijn dat het aantal asielverzoeken weer zal gaan stijgen, zodat gemeenten zich daarop kunnen voorbereiden.

Figuur 24 *(N=212)*

Kan de nieuwe samenwerkingsstructuur in de toekomst ook bijdragen aan een systeem dat beter in staat is de gevolgen van pieken en dalen in de asielinstroom op te vangen?



Enkele respondenten voegen er aan toe dat er een onderscheid zou moeten worden aangebracht in het functioneren van het systeem in een crisissituatie en in de normale situatie: in een crisissituatie moet de organisatie slagvaardig zijn en werkt het niet om een mengvorm van dwang en overleg te hanteren. Enkelen vinden dat in de 'normale' situatie de nieuwe structuur op de waakvlamstand zou kunnen.[216] Echter, er zijn ook veel respondenten die suggesties doen om de structuur zoals die er nu ligt te blijven inzetten en de agenda te actualiseren: de regionale regietafels zouden kunnen worden gevraagd mee te denken over de vraag hoe de flexibilisering van de opvang vorm gegeven kan worden, maar ook de thema's uit het Uitwerkingsakkoord kunnen worden geadresseerd.[217] Eén respondent zegt dat de huidige structuur zou kunnen worden doorontwikkeld naar robuuste regionale ketensystemen van opvang. Eén respondent doet de suggestie om de regietafels ook mee te laten denken over de vraag hoe de uitvoering van internationale afspraken, afkomstig van EU-regelgeving of internationale organisaties als de WHO, kan worden vormgegeven. Buitenlandse Zaken zou aan de landelijke regietafel kunnen aanschuiven als zich relevante ontwikkelingen voordoen in de wereld die mogelijk invloed hebben op de het aantal asielverzoeken. De huidige luwte kan worden gebruikt om te praten over verbetering van het systeem.

8% (16) van de respondenten denkt dat de nieuwe samenwerkingsstructuur in de toekomst niet kan bijdragen aan een systeem dat beter in staat is om de pieken en dalen op te vangen en 20% heeft hierover geen mening (figuur 24, bijlage 2, tabel 34). Eén van de respondenten die vindt dat de nieuwe samenwerkingsstructuur hieraan niet kan bijdragen merkt op dat er moet worden gekeken naar een structurele inbedding. Deze ligt echter buiten de bevoegdheden van de CdK. De CdK is ingezet als Rijksheer in het kader van een

216 De regionale regietafel in Overijssel heeft op 10 oktober 2016 besloten om tot deze waakvlamstand over te gaan en is sindsdien niet meer bijeen geweest. Zie verder de beschrijving van de Overijsselse regietafel in bijlage 2.

217 De regionale regietafel in Limburg heeft de focus sinds 1 januari 2017 verlegd naar de onderwerpen van het uitwerkingsakkoord en gelet daarop ook de samenstelling veranderd. De veiligheidsregio's zijn vervangen door de arbeidsmarktregio's en de gedeputeerde Wonen en stedelijke ontwikkeling is vervangen door de gedeputeerden Sociaal domein en Onderwijs (deze laatste als agendalid). Zie verder de beschrijving van de Limburgse regietafel in bijlage 2.

crisissituatie. Een permanente structuur tussen Rijk en gemeenten is wel nodig, en de provincies zouden hier een rol in kunnen spelen, maar de CdK niet.

Een andere respondent merkt op dat er gemeenten zijn afgehaakt vanwege frustratie over de onduidelijkheid van de kaders en de weinige invloed op de schaalgrootte en de handelswijze van het COA. Daarom zal het een volgende keer anders moeten. Ook enkele respondenten die 'weet niet/geen mening' hebben ingevuld verwijzen naar onvrede bij gemeenten over de gang van zaken. Enkele respondenten menen dat het Rijk zich er van bewust moet worden dat een crisis bij de bedrijfsvoering hoort en dus geld kost. In dat geval kun je het de volgende keer met de normale structuren redden. Eén respondent zegt dat het beter zou zijn om het opvangen van pieken en dalen in te bedden in de veiligheidsregio.

Enkele respondenten die hier 'weet niet/geen mening' hebben ingevuld merken op dat de structuur in de toekomst wel een bijdrage zou kunnen leveren, maar dat de communicatie dan sterk verbeterd moet worden en er aanpassingen nodig zijn. Een andere respondent zegt dat het nodig is om de opvang van asielzoekers lokaal te regelen, maar dat het systeem van regietafels daarvoor niet nodig is.

De respondenten die hebben geantwoord dat zij denken dat de nieuwe samenwerkingsstructuur niet kan bijdragen aan het opvangen van toekomstige pieken en dalen is de vraag gesteld wat voor systeem dan wel geschikt zou zijn. De meesten van hen zeggen dat er meer flexibiliteit in het bestaande systeem moet worden ingebracht. Opvanglocaties moeten kunnen ademen. Er zou een crisisorganisatie moeten worden ingericht, die ook de middelen krijgt die nodig zijn. Een andere respondent zegt dat het COA en de IND voldoende moeten worden geëquipeerd om pieken op te vangen, bijvoorbeeld door inzet van een 'quick response team'. Het betreft hier uiteindelijk een politieke keuze om meer middelen beschikbaar te stellen. Enkele respondenten doen de suggesties om de provincies en de gemeenten meer mandaat te geven en de gemeenten een opvangtaakstelling op te leggen. Er zou meer diversiteit aan opvang moeten zijn en de besluitvorming daarover zou moeten zijn afgerond voor de nieuwe piek zich voordoet. Een respondent merkt op dat er een permanente overlegstructuur over huisvesting in algemene zin zou moeten zijn. Een ander zegt dat er moet worden gezorgd voor voldoende sociale woningbouw, zodat vergunninghouders snel gehuisvest kunnen worden.

Winstpunten van de nieuwe samenwerkingsstructuur
Veel respondenten vinden dat de belangrijkste winstpunten van de nieuwe samenwerkingsstructuur zitten in de onderlinge samenwerking. Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaan en door de onderlinge contacten is er meer wederzijds begrip, weet men elkaar snel te vinden en kan er indien nodig snel geschakeld worden. De nieuwe samenwerking draagt bij aan het één-overheid principe. Eén respondent zegt dat nu erkend wordt dat het globale en het lokale met elkaar samenhangen. Ook merken veel respondenten op dat er nu meer oog is voor het hele proces, dat er meer coördinatie plaatsvindt en dat het nieuwe systeem bijdraagt aan structuur en samenhang. Enkele respondenten merken op dat er nu meer bestuurlijke aandacht is en dat opvang van asielzoekers op de agenda van de lokale politiek is gekomen. Enkele respondenten zeggen dat de nieuwe samenwerkingsstructuur duidelijkheid biedt. Tot slot noemt een aantal respondenten de onderlinge kennisuitwisseling als een belangrijk winstpunt.

Ruim de helft van de respondenten heeft concrete suggesties gedaan hoe het goede van de nieuwe samenwerkingsstructuur behouden kan blijven in de toekomst. Veruit de meesten menen dat de structuur gehandhaafd moet blijven. Veel van hen menen dat de frequentie van vergaderen, zolang het aantal asielverzoeken niet snel toeneemt wel naar

beneden kan, bijvoorbeeld naar twee keer per jaar. Maar zij menen dat de bijeenkomsten nodig blijven omdat men op die manier het contact kan onderhouden, men met elkaar in gesprek blijft en men elkaar snel kan vinden als het weer nodig is. Een aantal anderen vindt dat het systeem en ook de frequentie van vergaderen gehandhaafd moet blijven, maar dat de agenda moet worden geactualiseerd. De focus zou nu moeten verschuiven naar integratie. Enkelen merken op dat het OTAV behouden moet blijven. Sommigen zeggen dat de lessen uit deze en andere evaluaties moeten worden gebruikt om het systeem aan te passen. Eén respondent zegt dat we de ervaringen moeten onthouden en dat de geleerde lessen ook bij andere urgente kwesties kunnen worden gebruikt.

Twee respondenten merken op dat er meer helderheid moet komen omtrent de doelen van de samenwerking en dat het onderwerp gedepolitiseerd moet worden.

Een minderheid van de respondenten die deze vraag heeft beantwoord vindt dat de structuur moet worden opgeheven. Enkelen lichten toe dat deze structuur alleen moet worden ingezet als het nodig is en vinden vergaderen zonder doel niet effectief. Eén respondent zegt eenvoudigweg dat de structuur nu niet meer nodig is en dus kan worden opgeheven. Toekomstige problemen zullen weer om hun eigen oplossingen vragen. Eén respondent doet de suggestie om de structuur op te heffen, maar iedereen via een periodieke verslaglegging, bijvoorbeeld in de vorm van een nieuwsbrief, op de hoogte te houden van nieuwe ontwikkelingen. Een aantal van de respondenten die vinden dat de structuur moet worden opgeheven zeggen dat de ketenbenadering landelijk-regionaal-lokaal behouden moet blijven, maar dat die moet worden ingebed in een gewone overlegstructuur.

Suggesties voor kortere lijnen in de toekomst
63 respondenten hebben concrete suggesties gedaan om er voor te zorgen dat partijen elkaar in de toekomst sneller weten te vinden (bijlage 2, tabel 36). Veel van hen verwijzen hierbij naar hun eerdere opmerking dat de structuur gehandhaafd moet blijven. Enkelen zeggen dat er meer duidelijkheid moet komen over verantwoordelijkheid, taken en doelen. Ook is er de suggestie dat het ministerie van VenJ aan 'stakeholdermanagement' moet doen. Er kan een digitaal platform worden ontwikkeld, en het ministerie moet mailinglists in stand houden. Ook kan gedacht worden aan whats-app groepen. Een aantal respondenten benadrukken het in stand houden van de regionale netwerken. Sommige van hen denken dat de CdK als regisseur moet blijven optreden. Eén respondent doet de suggestie om wat gezonde competitie tussen provincies in te bouwen.

Andere suggesties zijn dat er naast het nu ontwikkelde netwerk van bestuurders ook een netwerk van ambtenaren moet worden aangelegd. Eén respondent doet de suggestie om een vaste kern te formeren met een flexibele schil daaromheen. Deze vaste kern moet proactief sturen. De vaste kern zou bijvoorbeeld kunnen helpen bij herontwikkelingsprocessen op locatie en daarin samenwerken met het kantorentransformatieteam.

BIJLAGE 1

De regionale regietafels

In deze bijlage worden de bevindingen per regionale regietafel beschreven. In hoofdstuk 6 is het algemene beeld van de regionale regietafels weergegeven. In bijlage 2 staan grafieken opgenomen die in één oogopslag de resultaten voor alle twaalf provincies weergeven.

De respondenten die hebben aangekruist dat zij betrokken zijn geweest bij een of meer regionale regietafels hebben vragen over het functioneren van die betreffende regietafel (-s) voorgelegd gekregen. Daarnaast zijn respondenten van gemeenten automatisch doorgeleid naar de vragenlijst voor de provincie waar zij onder vallen, omdat immers alle gemeenten onder een regionale regietafel zijn geschaard. In totaal zijn de vragen over de regionale regietafels 203 keer beantwoord. Enkele respondenten zijn betrokken geweest bij meerdere regionale regietafels en hebben daarom de vragenlijst voor meerdere regietafels ingevuld. De resultaten uitgesplitst naar regietafel kunnen vanwege de lage aantallen niet als representatief worden beschouwd.

Groningen

Samenstelling
De burgemeester van (de stad) Groningen zit de regionale regietafel Groningen voor. Verder nemen de burgemeester van Vlagtwedde, de gedeputeerde Wonen, de politie, de veiligheidsregio en het COA (een taskforce manager en een unitmanager) deel aan deze tafel.

Uitkomsten enquête
Acht respondenten hebben in de enquête vragen over de regietafel van Groningen beantwoord. Vijf van hen waren afkomstig van een decentrale overheid in Groningen.

De respondenten tonen zich tevreden over de bijdrage van de provinciale regietafel Groningen aan de doelstellingen uit het Bestuursakkoord en Uitwerkingsakkoord. De regietafel in Groningen is al in oktober 2015 van start gegaan en heeft direct de betrokken partijen bij elkaar gebracht. Opvang en huisvesting werden voldoende en in samenhang geadresseerd. Daarnaast vinden alle respondenten dat de regionale regietafel in Groningen goed of enigszins heeft bijgedragen aan het afschalen van de opvang. Twee respondenten merken op dat gemeenten die veel tijd hadden gestoken in het creëren van een opvanglocatie het erg jammer vinden dat dit niet doorging. De opbrengst aan nieuwe plekken in Groningen was prima en uiteindelijk werd de geleverde capaciteit in het geheel niet benut. Een andere respondent merkt op dat de regionale regietafel in een brief aan de staatssecretaris een Gronings aanbod heeft gedaan met betrekking tot het afschalen van de opvang.

Twee respondenten vinden de opdracht en het mandaat van de regionale regietafel in Groningen niet zo helder. Eén van hen licht toe dat in de toekomst meer mandaat voor de regionale regietafels bespreekbaar zou moeten zijn. Alle respondenten vinden de deelnemende partijen in Groningen voldoende aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid. Eén respondent is van oordeel dat de verantwoordelijkheden aan de regionale regietafel Groningen niet zo helder verdeeld waren. De respondent merkt op dat het beter zou zijn geweest als de CdK de tafel had voorgezeten. De burgemeester van Groningen zat voor en had daarmee een dubbele pet op.

Vijf respondenten vinden dat de regionale regietafel Groningen een meer besluitvormend gremium had moeten zijn. Vier van hen hebben hun antwoord nader toegelicht: er zou meer ruimte zijn voor maatwerk, het zou minder vrijblijvend zijn, het was goed geweest als er meer op lokaal niveau had kunnen worden besloten en het zou de moeite van het onderzoeken waard zijn om een deel van de rijksverantwoordelijkheid regionaal te beleggen. Twee respondenten zijn het hier niet mee eens. Zij wijzen erop dat hier andere gremia voor zijn en op de noodzaak van democratische legitimatie. De regionale regietafel functioneert op basis van het mandaat van 23 Groningse gemeenten, aldus een van deze respondenten.

Twee respondenten vinden dat er partijen waren die onterecht ontbraken aan de Groningse regietafel. Zij lichten toe dat er onvoldoende burgemeesters in de regionale regietafel zaten (alleen de burgemeesters van Vlagtwedde en Groningen). Terugkoppeling vindt over het algemeen plaats via het overleg van de veiligheidsregio, waar het onderwerp volgens één respondent niet altijd voldoende aandacht kreeg en het gesprek door het grote aantal burgemeesters niet altijd voldoende kwaliteit had. Een andere respondent vindt dat de CdK had moeten deelnemen, maar vindt het wel positief dat de gedeputeerde Wonen en de politie altijd aanwezig was. Door de brede samenstelling van de regionale regietafel Groningen zijn volgens deze respondent alle onderwerpen goed aan bod gekomen.

Drie respondenten vinden de communicatie van de regionale regietafel richting de gemeenten goed, drie vinden deze voldoende, één respondent vindt deze onvoldoende. Eén van de respondenten die de communicatie voldoende vindt licht toe dat de burgemeesters werden bijgepraat in de reguliere overleggen door de voorzitter van de regietafel. Zoals hierboven reeds vermeld, was een andere respondent minder te spreken over deze methode. Er is één respondent die vindt dat de onderwerpen Werk en integratie, Onderwijs' en Gezondheid, zorg en preventie onvoldoende aan de orde zijn gekomen aan de regionale regietafel. Deze respondent geeft aan dat in algemene zin aan de regietafels (nog) weinig aandacht is geweest voor de onderwerpen uit het Uitwerkingsakkoord. Vier respondenten menen dat de samenstelling van de regionale regietafel in Groningen van invloed is geweest op de gekozen gespreksonderwerpen. Eén respondent zegt dat door de brede samenstelling veel onderwerpen goed aan bod zijn gekomen. Drie respondenten geven aan dat de regionale regietafel in Groningen contact onderhield met regionale regietafels in andere provincies. Eén van hen licht toe dat uit dit contact naar voren is gekomen dat de regionale situatie in hoge mate de wijze bepaalt waarop de regionale regietafel is gestructureerd en functioneert.

Friesland

Samenstelling
De CdK zit de regionale regietafel in Friesland voor. De regietafel Fryslân wordt gevormd door vier coördinerend burgemeesters (één per district), de voorzitter van de veiligheidsregio (de burgemeester van Leeuwarden), de voorzitter van de taskforce huisvesting statushouders (burgemeester Heerenveen, tevens voorzitter vereniging Fryske gemeenten), en een delegatie van het COA (een unitmanager en een taskforce manager). Ondersteuning verloopt via de coördinerend gemeentesecretaris en de kabinetschef van de CdK.

Uitkomsten enquête
Veertien respondenten hebben de vragen over de regionale regietafel van Friesland voorgelegd gekregen. Tien van hen zijn werkzaam bij een decentrale overheid in deze provincie.

In de provincie Friesland is niemand van oordeel dat de regionale regietafel niet heeft bijgedragen aan de doelstellingen van de Bestuursakkoorden of aan het afschalen van de opvang in de zomer van 2016. Acht respondenten vinden dat de regionale regietafel in Friesland goed heeft bijgedragen aan het doel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom', vier vinden dat de regionale regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen (twee hebben geen mening). Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat de regionale regietafel goed heeft bijgedragen aan 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders' en 'het afschalen in de zomer van 2016' en de andere helft 'enigszins'. Eén respondent licht toe dat in Friesland de gemeenten in vier groepen waren verdeeld en dat iedere groep een burgemeester had die stuurde op het halen van de doelstelling op het gebied van opvang. Eén burgemeester was verantwoordelijk voor het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders. Hij stuurde daarop, sprak collega burgemeesters erop aan en hield cijfers bij. Dit gebeurde in combinatie met de Vereniging Friese Gemeenten en de veiligheidsregio's, die ook deelnamen aan de regietafel. Dit systeem werkte goed. Eén respondent merkt op dat men zich bij het afschalen wel een beetje voor het karretje gespannen voelde. De regietafel had de urgentie er goed inzitten en toen liep het als een ballon leeg. Hoe verklaarbaar ook vanwege de verlaagde instroom, hoopt deze respondent niet dat het in de toekomst nog eens zo gaat.

Elf respondenten vinden de opdracht van de regionale regietafel Friesland helder genoeg, één heel helder, één niet zo helder en één heeft geen mening. Over het mandaat is het oordeel wat minder gunstig: vier respondenten vinden dit niet zo helder. De meeste respondenten vinden dat partijen goed of voldoende aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid, één respondent heeft dit als onvoldoende beoordeeld. De respondenten hebben hun keuze niet nader toegelicht. Twaalf respondenten vinden de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de deelnemers aan de regionale regietafel helder genoeg, twee vinden die 'heel helder'.

De meerderheid van de respondenten (9) vindt het goed dat de regionale regietafel Friesland geen besluitvormend gremium was. Zij dragen hiervoor meestal de al eerder genoemde staatsrechtelijke argumenten aan. Enkelen voegen toe dat een model van overleggen en afstemmen beter past in Friesland en dat op deze manier alle partijen zich verantwoordelijk voelen voor het resultaat. Drie respondenten zouden het beter vinden als de regionale regietafel meer besluitvormende bevoegdheden had gehad. Eén van hen licht toe dat een meer decentrale besluitvorming goed zou zijn geweest. Als lokale bedrijven meer zouden zijn ingezet voor het realiseren van locaties zou dat goed zijn geweest voor het draagvlak.

Twee respondenten zijn van oordeel dat er partijen ten onrechte ontbraken aan de regietafel in Friesland. Zij noemen respectievelijk de gedeputeerde Wonen en de woningbouwcoöperaties. De helft van de respondenten (7) vindt de communicatie van de regionale regietafel richting de gemeenten goed, vier vinden deze voldoende en één 'niet goed en niet slecht'. Hier wordt opnieuw gewezen op de sub regio's die door de burgemeesters waren ingesteld. Tevens werden alle gemeenten per brief geïnformeerd over de regionale regietafel.

De helft van de respondenten (7) vindt dat alle onderwerpen voldoende aan de orde zijn gekomen in de regionale regietafel Friesland. Vier respondenten hebben bij deze vraag weet niet/geen mening aangekruist. Van de hierna volgende onderwerpen heeft iedere keer één respondent geoordeeld dat dit onvoldoende aan de orde is gekomen: werk en integratie, onderwijs, partieel effect op het gemeentefonds, veiligheid en de onderlinge samenwerking en afstemming van de deelnemers. Over werk en integratie zou gespro-

ken worden, maar dat is niet gebeurd. De respondent heeft vervolgens zelf regionaal een groep opgezet waarin het onderwerp integratie structureel besproken wordt. Over het onderwerp 'onderwijs' zegt een respondent dat hij graag had gezien dat men hierover gezamenlijk in gesprek was gegaan. Deze respondent is nu zelf onderwijstrajecten aan het ontwikkelen. Eén respondent merkt op dat over de onderlinge samenwerking wel afspraken zijn gemaakt, maar dat niet alle afspraken zijn nagekomen.

Zeven respondenten menen dat de samenstelling van de regietafel in Friesland van invloed is geweest op de gekozen gespreksonderwerpen, maar zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht. Vijf respondenten laten weten dat de regietafel in Friesland contact heeft gehad met de regietafels in andere provincies. Twee van hen geven aan dat zij uit dit contact hebben geleerd dat, in geval er voor wordt gekozen om een opvanglocatie te starten dicht tegen een provinciegrens aan, afstemming noodzakelijk is.

Drenthe

Samenstelling
Aan de regionale regietafel in Drenthe nemen de twaalf Drentse burgemeesters, de CdK, de gedeputeerde Wonen, de coördinerend gemeentesecretaris en een vertegenwoordiger van de politie en het COA deel. De voorzitter van de veiligheidsregio Drenthe zit het overleg voor.

Uitkomsten enquête
Twaalf respondenten hebben de vragen over de regionale regietafel Drenthe voorgelegd gekregen. Negen van hen zijn werkzaam bij een decentrale overheid in de provincie.

Tien van de twaalf respondenten vinden dat de regionale regietafel in Drenthe goed heeft bijgedragen aan het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom.' Eén van hen licht toe dat er in Drenthe veel mogelijkheden voor de vestiging van AZC's zijn gerealiseerd en er eveneens is gestuurd op het meer huisvesten van vergunninghouders. Eén respondent vindt dat de regietafel in Drenthe enigszins aan het hoofddoel heeft bijgedragen en één respondent is van oordeel dat de regietafel hier niet aan heeft bijgedragen. Zij hebben dit niet nader toegelicht. De helft (6) van de respondenten vindt dat de regionale regietafel in Drenthe goed heeft bijgedragen aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders'. Vijf respondenten vinden dat de regionale regietafel in Drenthe hier enigszins aan heeft bijgedragen. Eén respondent is van oordeel dat de regionale regietafel Drenthe hier geen bijdrage aan heeft geleverd. Twee respondenten menen dat de regionale regietafel in Drenthe geen bijdrage heeft geleverd aan het afschalen van de opvang van asielzoekers. De overigen vinden dat de regionale regietafel in Drenthe hier goed (7) of enigszins (2) aan heeft bijgedragen. Eén van hen licht toe dat de CdK met alle gemeenten en het COA om de tafel heeft gezeten om het afschalen af te stemmen. De meeste respondenten vinden de opdracht en het mandaat van de regionale regietafel in Drenthe helder genoeg (9) of heel helder (2). Eén respondent licht toe dat het mandaat heel helder was omdat de gemeenten verantwoordelijk zijn en de regietafel feitelijk een afstemmingsoverleg was. Eén respondent vindt de opdracht niet zo helder en het mandaat helemaal niet helder. Hij heeft zijn antwoord niet nader toegelicht.

Elf van de twaalf respondenten vinden dat de partijen die deelnamen aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid en ook vinden zij de verantwoordelijkheden helder verdeeld. Eén van hen merkt op dat het wel goed zou zijn geweest als het COA wat meer aanspreekbaar was geweest, maar denkt niet dat dit de regionale medewerkers te verwijten valt. Eén respondent is van oordeel dat de partijen niet zo aanspreekbaar waren

op hun verantwoordelijkheden en vindt de verantwoordelijkheden helemaal niet helder verdeeld. Eén respondent meent dat de gedeputeerde Wonen ten onrechte ontbrak aan de regionale regietafel in Drenthe.

Acht van de twaalf respondenten zijn om eerdergenoemde staatsrechtelijke redenen van oordeel dat de regionale regietafel in Drenthe niet een meer besluitvormend gremium zou moeten zijn. Eén van hen merkt bovendien op dat dat niet zou passen in de bestuurlijke cultuur in Drenthe, waar veel vanuit een collegiale verantwoordelijkheid wordt geopereerd. Vier respondenten denken dat het wel goed zou zijn. Er was dan geen tijd verloren gegaan en men had kunnen doorpakken, licht één respondent toe. Eén respondent merkt op dat alle betrokkenen in dit geval meer dan bereid waren om hun verantwoordelijkheid te nemen, maar als dit niet het geval was geweest zou meer besluitvormende bevoegdheid wel wenselijk zijn geweest. Een laatste respondent zegt dat meer regionale besluitvorming zou hebben kunnen bijdragen aan het draagvlak.

Zeven van de twaalf respondenten vinden de communicatie van de regionale regietafel richting de gemeenten goed, vier vinden die voldoende en één 'niet goed en niet slecht'. Eén respondent licht toe dat alle burgemeesters aan de tafel zaten. De helft van de respondenten (6) meent dat alles voldoende aan de orde is gekomen, vier hebben hierover geen mening. Volgens de overgebleven respondenten zijn huisvesting vergunninghouders (1x), werk en integratie (2x) en gezondheid, zorg en preventie (1x) onvoldoende aan de orde gekomen. Eén respondent licht ten aanzien van de thema's huisvesting vergunninghouders en werk en integratie toe dat dit een taak van wethouders en de gedeputeerde wonen is en dat die niet deelnamen aan de regietafel.

Zes respondenten menen dat de samenstelling van de regietafel van invloed is geweest op de gespreksonderwerpen. Eén van hen licht toe dat alle burgemeesters aan tafel zaten zodat alle relevante onderwerpen voldoende aan bod kwamen. Vijf respondenten merken op dat de regionale regietafel in Drenthe contacten onderhield met de andere regionale regietafels. Deze contacten liepen met name via de CdK van Drenthe. Enkele respondenten merken op dat ze wel hebben geleerd van deze contacten, maar hebben dat niet verder toegelicht.

Overijssel

Samenstelling
In Overijssel kwam de regionale regietafel vanaf december 2015 regelmatig bijeen. De CdK zat dit overleg voor. Verder namen de voorzitters van de veiligheidsregio's Twente en IJsselland, de gedeputeerde Wonen en het COA deel (een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur). Op 10 oktober 2016 heeft de Overijsselse regietafel besloten het overleg in waakstand te zetten. De regietafel komt niet meer op reguliere basis bijeen, maar alleen wanneer dat in de toekomst weer nodig blijkt te zijn. Daarnaast waren er, ten tijde van de verhoogde asielinstroom, op het niveau van de twee veiligheidsregio's ook overlegstructuren in het leven geroepen. Deze zijn inmiddels weer opgeheven.

Uitkomsten enquête
Zestien respondenten hebben de vragen over de provincie Overijssel voorgelegd gekregen. Twaalf van hen zijn werkzaam voor een decentrale overheid in Overijssel. Tien van de zestien respondenten zijn van oordeel dat de regionale regietafel Overijssel goed heeft bijgedragen aan het doel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom'. Eén van hen merkt op dat dit deels kwam omdat men in Overijssel snel kon voldoen aan de aantallen. Vier van de respondenten vinden dat de regietafel Overijssel hier enigszins aan heeft

bijgedragen. Eén van hen merkt op dat er meer had kunnen worden bereikt als men de taakstelling gezamenlijk zou hebben opgepakt.

Zeven respondenten vinden dat de regionale regietafel in Overijssel goed heeft bijgedragen aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders'. Zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht. Vijf vinden dat de regionale regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen. Twee van hen lichten toe dat de regietafel in Overijssel verder was onderverdeeld in twee tafels: één voor de regio Twente en één voor de regio IJsselland. In Twente is het vraagstuk meer integraal opgepakt dan in IJsselland. Dit was voor beide tafels een bewuste keuze. In Twente zijn de thema's uit het Bestuursakkoord onder leiding van een bestuurlijke trekker verder uitgewerkt en opgepakt.

Twee respondenten zijn van oordeel dat de regionale regietafel in Overijssel niet heeft bijgedragen aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders'. Eén van hen merkt op dat hij vindt dat de focus te veel op de veiligheid lag en dat dit in Twente wat frustraties heeft opgeleverd, omdat men daar graag verbreding wilde en IJsselland hier geen behoefte aan had. Uiteindelijk heeft men in Twente grotendeels een eigen koers gevaren.

Gevraagd of de regionale regietafel Overijssel andere doelstellingen had, geeft één van de respondenten aan dat het niet zozeer een formele doelstelling was, maar dat de afspraak is gemaakt dat alle plannen van het COA aan de regietafel op tafel kwamen en er dus geen gemeenten werden verrast door bilaterale deals tussen het COA en een derde partij.

Vijf respondenten menen dat de regietafel in Overijssel goed heeft bijgedragen aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers in de zomer van 2016. Zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht. Drie respondenten vinden dat de regietafel in Overijssel hier enigszins aan heeft bijgedragen. De gesprekken tussen de gemeenten en het COA over het afschalen liepen al. Aan de regietafel kwam alles even samen, maar daar werden niet de besluiten genomen, licht één respondent toe. Dit is ook de toelichting van één van de vier respondenten die hebben aangekruist dat de regionale regietafel hier niet aan heeft bijgedragen.

Niemand vindt de opdracht van de regionale regietafel in Overijssel 'heel helder', echter tien respondenten vinden de opdracht helder genoeg. Eén van hen merkt op dat het wel verwarring wekte dat in het Bestuursakkoord de opgave voor nood- en reguliere opvangplekken bij verschillende partijen werden neergelegd. De Overijsselse regietafel heeft ervoor gekozen om beide opgaven aan dezelfde tafel te coördineren, mede met het oog op een gelijkmatige verdeling van opvanglocaties over de provincie. Drie respondenten vinden de opdracht niet zo helder, maar hebben dit niet inhoudelijk toegelicht. Het mandaat wordt wat slechter beoordeeld, slechts zes van de zestien respondenten vinden dit 'helder genoeg', vijf vinden dit 'niet zo helder'. Eén van hen licht toe dat het uiteindelijk beslissingen van individuele gemeenten zijn en niet van de regietafel. Bij de afschaling was het uiteindelijk het COA die besluiten nam. Drie respondenten vinden de partijen die deelnamen aan de Overijsselse regietafel zeer aanspreekbaar, negen vinden de partijen aanspreekbaar genoeg. Eén van hen merkt op dat er vanuit het COA veel deelnemers waren maar dat die niet altijd voldoende mandaat hadden. Twee respondenten vinden de deelnemers aan de regionale regietafel niet zo aanspreekbaar. Eén van hen merkt op dat de regietafel integraal regie wil houden maar dat de uitvoering bij de inhoudelijke partijen moet liggen. Dit liep nogal eens door elkaar. Deze respondent vraagt zich af of het huisvestingsvraagstuk voor vergunninghouders bij de regietafel moet liggen of bij het regio-

nale overleg met woningbouwcoöperaties en medewerkers ruimtelijke ontwikkeling. De regietafel zou misschien beter zelf geen projecten moeten opstarten.

De meerderheid van de respondenten (9) vindt het goed dat de regionale regietafel niet meer besluitvormende bevoegdheden had. Zij wijzen op eerdergenoemde staatsrechtelijke argumenten als de gemeentelijke autonomie. Eén respondent merkt op dat de Rijksheer besluiten kan nemen over individuele gemeenten als hij daartoe een expliciete opdracht krijgt van de minister, maar de regietafel kan dat niet. Eén respondent zegt dat besluitvormende bevoegdheden niet nodig waren, alleen aan regie en afstemming bestond behoefte. Twee respondenten denken dat het wel goed zou zijn als de regionale regietafel meer besluitvormende bevoegdheid zou hebben. Eén van hen merkt daarbij op dat in crisissituaties besluiten moeten worden genomen, maar dat dat wel botst met de gemeentelijke autonomie.

Een ruime meerderheid van de respondenten vindt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de deelnemers aan de regietafel in de provincie Overijssel heel helder of helder genoeg. Eén persoon vindt het niet zo helder en de rest weet het niet of heeft geen mening. Drie respondenten menen dat er partijen waren die onterecht ontbraken aan de regionale regietafel in Overijssel. Eén van hen noemt hier gemeenten die een bovenmatige inspanning leverden, in dit geval Hardenberg en Raalte die een groot AZC in de planning hadden. Een ander noemt partijen die gaan over integratievraagstukken en gezondheid. Zij ontbraken volgens deze respondent omdat de focus bleef op crisis-gerelateerde zaken. De laatste zegt dat er meer overleg over werk en inkomen en participatie had kunnen plaatsvinden. Eén persoon vindt dat er partijen aan tafel zaten die gemist hadden kunnen worden, maar heeft dit antwoord niet nader toegelicht.
Niemand heeft de communicatie van de regionale regietafel Overijssel richting gemeenten als onvoldoende of slecht beoordeeld. Enkelen lichten toe dat dit vooral gebeurde via de twee regietafels van Twente en IJsselland. Iemand die hier 'voldoende' heeft ingevuld merkt op dat het beter is om verrassingen te voorkomen en dat persberichten meteen moeten worden doorgestuurd naar de gemeenten.

Vier respondenten menen dat alle onderwerpen voldoende aan de orde zijn gekomen op de regionale regietafel van Overijssel. Vijf hebben hierover geen mening. De onderwerpen die volgens enkele respondenten onvoldoende aan de orde zijn gekomen: Onderwijs (5x), Gezondheid, Zorg en Preventie (4x), Werk en Integratie (3x), AMV's (3x), Partieel effect op het gemeentefonds (2x), Veiligheid (1x), Samenwerking landelijke regietafel (1x). Enkelen van hen lichten toe dat het niet paste bij het doel van de regietafel of dat het geen thema was. Meerdere van deze respondenten geven aan te vinden dat de onderwerpen niet op een andere manier naar tevredenheid zijn afgehandeld. Acht respondenten zeggen dat de samenstelling van de regietafel in Overijssel van invloed is geweest op de gespreksonderwerpen. Enkelen van hen merken op dat het ontbreken van de wethouders tot gevolg had dat onderwerpen als huisvesting en integratie niet aan de orde kwamen. Daarnaast gaven de voorzitters van de veiligheidsregio's ook een eigen invulling aan de tafel in hun regio. Vijf respondenten geven aan dat de regietafel in Overijssel contact heeft gehad met andere regionale regietafels, maar zij hebben geen lessen genoemd die ze uit dat contact hebben geleerd.

Gelderland

Samenstelling
De CdK zit de regionale regietafel in Gelderland voor. Verder namen de voorzitters van de veiligheidsregio's, de gedeputeerde Wonen en het COA deel (een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur).

Uitkomsten enquête
24 respondenten hebben de vragen over de regionale regietafel Gelderland voorgelegd gekregen. Hiervan zijn er 22 werkzaam bij een decentrale overheid in de provincie. De respondenten zijn tevreden over de bijdrage van de regionale regietafel Gelderland aan het doel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom'. Negen respondenten vinden dat de regietafel in Gelderland een goede bijdrage heeft geleverd en elf dat de regietafel engszins hieraan heeft bijgedragen (vier hebben weet niet/geen mening ingevuld). Eén van de respondenten die hier 'goed' heeft ingevuld licht toe dat de structuur in Gelderland een dwingend karakter had en dat er druk was vanuit de CdK en de veiligheidsregio's. Dit wordt bevestigd door enkele respondenten die hier 'enigszins' hebben ingevuld. Een ander zegt dat de regietafel overzicht gaf en een duidelijke oproep voor gedeelde verantwoordelijkheid. Eén respondent licht toe dat provincie Gelderland bereid was om in voorkomende situaties provinciale grond in te zetten en dat meer provincies dat hadden kunnen of moeten doen.

Het oordeel van de respondenten over de bijdrage van de regietafel in Gelderland aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders' is iets minder gunstig dan over het hiervoor genoemde doel: vier vinden dat de regietafel hier een goede bijdrage heeft geleverd, twaalf dat de regietafel enigszins heeft bijgedragen en drie respondenten menen dat de regietafel Gelderland hier niet aan heeft bijgedragen. Eén van de respondenten die hier 'goed' of 'enigszins' hebben ingevuld merkt op dat de bijdrage van de regietafel zag op het monitoren en bijsturen en het druk uitvoeren op de voortgang. Twee anderen merken op dat onderwerpen opvang en huisvesting evenveel aandacht kregen aan de regietafel. De gedeputeerde Wonen nam ook deel aan de tafel. De respondenten die vinden dat de regietafel hier niet aan heeft bijgedragen merken op dat het mandaat daarvoor ontoereikend was en dat een dergelijke benadering niet aan de orde is geweest.

Eén van de respondenten merkt op dat de provinciale regietafel in Gelderland daarnaast als doel had om de provinciale en lokale doelstellingen af te stemmen en hierover afspraken te maken.

Zes respondenten menen dat de regionale regietafel in Gelderland een goede bijdrage heeft geleverd aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers. Negen menen dat de regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen en vier vinden dat dit niet het geval is. Enkele van de respondenten die zeggen dat de regietafel hier enigszins of niet aan heeft bijgedragen zeggen eenvoudigweg dat ze daar niets of weinig van hebben gemerkt. Een ander merkt op dat de regietafel vanwege de afgenomen urgentie nog maar beperkt bij elkaar kwam. Een ander zegt dat er niet veel meer viel bij te dragen dan de constatering dat de ontwikkeling van een aantal locaties kon worden stopgezet. Eén respondent licht toe dat de regionale regietafel nog afwegingsruimte heeft kunnen creëren ten behoeve van bijzondere opvanglocaties. Een ander zegt dat de regionale regietafel een bijdrage heeft geleverd in de eerste beoordeling van door gemeenten ingediende claims.

Zeventien respondenten vinden de opdracht van de landelijke regietafel Gelderland helder genoeg, drie vinden deze niet zo helder en vier hebben hier geen mening over. Twaalf

respondenten vinden het mandaat helder genoeg, zes vinden dit niet zo helder en twee zelfs helemaal niet helder. Enkele respondenten lichten toe dat er feitelijk geen mandaat was, maar alleen collegiale dwang van de voorzitter van de veiligheidsregio's en de CdK. De regietafel had primair als doel om af te stemmen. In totaal zestien respondenten vinden de partijen die deelnamen aan de regionale regietafel in Gelderland zeer aanspreekbaar of aanspreekbaar genoeg. Drie vinden hen niet zo aanspreekbaar. Een respondent van die laatste groep merkt op dat de regietafel uiteindelijk weinig doorzettingsmacht had, dat deze feitelijk alleen van de CdK kwam. Eén respondent die vindt dat iedereen zeer aanspreekbaar was merkt op dat dat niet betekende dat daarmee gemeenten tot het voeren van een bepaald beleid gedwongen konden worden. Vijf respondenten hebben hier weet niet/geen mening ingevuld. Eén van hen zegt dat verantwoordelijkheden zonder bevoegdheden maar matig werken.

De helft van de respondenten (12) vindt het goed dat de regionale regietafel in Gelderland niet meer besluitvormende bevoegdheden had. Naast staatsrechtelijke argumenten voeren enkele van deze respondenten aan dat dit zou hebben geleid tot een top-down machtsspel met alle gevolgen van dien voor het lokale draagvlak. Uiteindelijk komt het toch aan op de gemeenten en een dergelijke doorzettingsmacht zou veel druk op de gemeenten hebben gelegd terwijl ze zelf (en in onderlinge samenwerking) behoorlijke slagen hadden gemaakt. Acht respondenten denken dat het een goede zaak zou zijn geweest als de regionale regietafel in Gelderland meer besluitvormende bevoegdheden zou hebben gehad. Enkelen van hen zeggen dat er in dat geval spijkers met koppen geslagen hadden kunnen worden en 'duikgedrag' niet mogelijk zou zijn geweest. Een dergelijke bevoegdheid zou wel gepaard moeten gaan met inzet van voldoende middelen en kennis, aldus een respondent. Een andere respondent zou meer besluitvormende bevoegdheden voor de regionale regietafel willen (en minder voor de landelijke overheid) omdat de kaders vaak mede worden bepaald door regionale verschillen in politiek en vastgoed.

Geen van de respondenten heeft aangegeven dat er partijen ten onrechte ontbraken aan de regionale regietafel in Gelderland, of dat er partijen aanwezig waren die wel gemist hadden kunnen worden. De meerderheid van de respondenten beoordeelt de communicatie van de regionale regietafel richting gemeenten als goed (3x) of voldoende (13x). Drie respondenten hebben de neutrale positie 'niet goed en niet slecht' ingevuld, één respondent vindt de communicatie onvoldoende. Enkele respondenten lichten toe dat de communicatie met name via de voorzitters van de veiligheidsregio's liep.

Zes respondenten vinden dat alle onderwerpen voldoende aan de orde zijn gekomen aan de regionale regietafel in Gelderland. Negen hebben hierover geen mening. Zes respondenten vinden dat de thema's Werk en integratie en Onderwijs ten onrechte onvoldoende aan de orde zijn gekomen. Vijf respondenten hebben dit opgemerkt over Gezondheid, zorg en preventie, vier over het Partieel effect op het gemeentefonds, twee over Huisvesting en AMV's en één over Crisisnoodopvang en over Veiligheid. Eén respondent merkt op dat de fase van crisisnoodopvang al voorbij was toen de regionale regietafel van start ging. De regietafel heeft zich verder gefocust op opvang. Eén respondent merkt op dat Werk en integratie en Onderwijs onderwerpen zijn waar voornamelijk wethouders zich mee bezig houden. Een andere merkt op dat niet alle onderwerpen aan de regietafel aan de orde hoeven te komen, die maken deel uit van het reguliere overleg tussen Rijk en gemeenten. Eén respondent zegt dat AMV's een complex onderwerp bleken te zijn, vooral omdat het COA niet over de opvang van deze groep ging. Enkele respondenten geven aan te vinden dat de onderwerpen Huisvesting, Werk en integratie, Onderwijs, Gezondheid, zorg en preventie en AMV's niet naar tevredenheid in een ander gremium zijn afgehandeld.

Meerdere respondenten geven aan dat de samenstelling van de regionale regietafel van invloed is geweest op de gekozen gespreksonderwerpen. In Gelderland zaten alleen bestuurders en het COA aan tafel. De onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van de wethouders vallen, bleven daardoor buiten beschouwing. Acht respondenten zeggen dat de regionale regietafel Gelderland contact heeft gehad met andere regionale regietafels. Eén van hen geeft aan dat de les die daaruit geleerd is dat het niet constructief is om met te veel gemeenten en de provincie te moeten afstemmen.

Flevoland

Samenstelling
De CdK zit de regionale regietafel in Flevoland voor. Verder neemt de burgemeester van Almere (in de rol van de voorzitter van de veiligheidsregio), de kabinetschef van de CdK, en het COA (een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur).

Uitkomsten enquête
Zeven respondenten hebben de vragen over de regionale regietafel Flevoland voorgelegd gekregen. Vijf van hen zijn werkzaam bij een decentrale overheid in de provincie. Drie respondenten vinden dat de regionale regietafel in Flevoland een goede bijdrage heeft geleverd aan het doel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom'. Drie vinden dat de regionale regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen, één heeft geen mening. Twee respondenten wijzen erop dat in de provincie waar al de meeste asielzoekers worden opgevangen, gemeenten zich bereid toonden mee te werken aan de extra opgave. Het totaaloverzicht werd door de regionale regietafel goed in beeld gehouden. De respondenten tonen zich zeer tevreden over de bijdrage van de regionale regietafel aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders'. Vijf respondenten vinden dat de regionale regietafel hier een goede bijdrage heeft geleverd. Eén van hen licht toe dat de informatie goed gekoppeld werd. Een ander zegt dat Flevoland een regionale rol richting Noord-Holland had.
Eén respondent geeft aan dat de regionale regietafel in Flevoland nog een ander doel had: het bevorderen van regionale samenwerking in de keten door het opzetten van een wethouders overleg Huisvesting Vergunninghouders.

Drie respondenten vinden dat de regietafel in Flevoland een goede bijdrage heeft geleverd aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers, twee vinden dat de regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen. Eén van hen licht toe dat er steeds goed werd gesproken over de betekenis van de in- en de uitstroom, al mocht het soms wel wat concreter. Eén respondent vindt dat de regionale regietafel hier niet aan heeft bijgedragen omdat alles lokaal geregeld is.

Zes van de zeven respondenten vinden de opdracht van de regionale regietafel in Flevoland helder genoeg. Eén vindt dit niet zo helder. Vijf respondenten vinden het mandaat helder genoeg, één niet zo helder en één heeft hier weet niet/geen mening ingevuld. Deze laatste respondent merkt op dat het erg onduidelijk werd toen de burgemeester van Almere de andere burgemeesters ging vertegenwoordigen, terwijl Dronten en Luttelgeest de grootste AZC's hadden. De respondenten vinden de deelnemers aan de regionale regietafel zeer aanspreekbaar of aanspreekbaar genoeg op hun verantwoordelijkheid.
Eén respondent merkt op dat men vindt dat regio's in Nederland die niet zo actief waren wel wat meer hadden kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Vier respondenten vinden het om staatsrechtelijke redenen goed dat de regionale regietafels niet meer besluitvormende bevoegdheden hadden. Eén van hen merkt verder op dat dit te zeer zou ingrijpen in de bedrijfsvoering van het COA. Twee van de zeven respondenten

zijn voorstander van meer besluitvormende bevoegdheden van het COA. Eén van hen merkt op dat dit voor meer slagkracht in de besluitvorming zou hebben gezorgd.

Twee van de zeven deelnemers aan de regietafel Flevoland vinden de verantwoordelijkheden tussen de deelnemers niet zo helder verdeeld. Eén van hen zegt dat er steeds een andere taskforcemanager aan tafel zat en dat de door de taskforcemanager verstrekte informatie niet altijd geheel juist was. Deze respondent vindt dat de externe taskforcemanager een overbodige tussenlaag is die gemist had kunnen worden aan de regietafel. Eén respondent vindt dat er iemand ten onrechte ontbrak aan de regietafel in Flevoland en noemt de gedeputeerde Wonen.

Vier respondenten vinden de communicatie van de regietafel Flevoland richting gemeenten goed, twee vinden die voldoende en één vindt die 'niet goed en niet slecht'. Eén van de respondenten die vindt dat de communicatie goed was licht toe dat de voorzitter van de veiligheidsregio iedere bestuursvergadering mondeling terugkoppelde en dat verder het COA en de CdK zijn langs geweest.

Vijf respondenten vinden dat alle onderwerpen voldoende aan de orde zijn geweest, één heeft hier weet niet/geen mening ingevuld en één respondent meent dat de onderwerpen Opvang, Werk en integratie en Onderwijs ten onrechte onvoldoende zijn besproken. Deze respondent vindt dat het wat deze onderwerpen betreft aan landelijke ondersteuning ontbrak en dat de onderwerpen ook niet op een andere wijze naar tevredenheid zijn afgehandeld. Drie respondenten denken dat de samenstelling van de regietafel van invloed is geweest op de onderwerpkeuze, maar zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht. Enkele respondenten zeggen dat de regionale regietafel in Flevoland contact heeft gehad met andere provincies. Eén van hen zegt dat ze geen lessen hebben getrokken uit dit contact.

Utrecht

Samenstelling
De burgemeester van Amersfoort zit de regionale regietafel in Utrecht voor. Verder nemen de directeuren van de veiligheidsregio's, de gemeentesecretaris van IJsselstein, de provinciesecretaris, de politie en de secretaris en de regiomanager van de Task Force Opvang Utrecht Vluchtelingen deel. Vanuit het COA zijn een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur vertegenwoordigd.

Uitkomsten enquête
Dertien respondenten hebben de vragen over de regionale regietafel in Utrecht voorgelegd gekregen. Elf van hen zijn werkzaam bij een decentrale overheid in Utrecht.
Vier respondenten vinden dat de regionale regietafel in Utrecht een goede bijdrage heeft geleverd aan het doel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom'. Acht vinden dat de regietafel Utrecht hier enigszins aan heeft bijgedragen, één heeft weet niet/geen mening ingevuld. Eén respondent die vindt dat de regietafel in Utrecht enigszins heeft bijgedragen licht toe dat de tafel effect had op de afstemming en agendering van het onderwerp, maar dat dit niet heeft geleid tot extra opvangplekken in de provincie. De extra plekken zijn tot stand gekomen dankzij de inzet en medewerking van gemeenten.

Twee respondenten vinden dat de regietafel Utrecht goed heeft bijgedragen aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders.' Zeven respondenten zijn van mening dat de regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen en drie vinden dat de tafel hier niet aan heeft bijgedragen. Eén respondent die vindt dat de regietafel enigszins heeft bijgedragen zegt dat de tafel het wel heeft

geprobeerd maar dat het COA een eigen agenda bleek te hebben. Een ander zegt dat de regietafel in het najaar van 2016 heeft bijgedragen aan het verbinden en afstemmen van de opvang van vergunninghouders.

Eén respondent vindt dat de regietafel Utrecht goed heeft bijgedragen aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers en zes dat de regietafel Utrecht hier enigszins aan heeft bijgedragen. Drie respondenten zeggen dat de regietafel Utrecht hier geen bijdrage heeft geleverd. Twee van hen lichten toe dat de regietafel pas in oktober bijeenkwam en dat het COA toen al de keuzes had gemaakt. De regietafel heeft volgens één van hen wel een bijdrage gehad in het uitdragen van een boodschap over noodzaak tot afschalen.

In Utrecht zijn de meningen verdeeld over de vraag of de opdracht van de regietafel helder was: zes personen vinden deze heel helder (1) of helder genoeg (5), vijf niet zo helder (4) of helemaal niet helder (1) en twee weten het niet of hebben geen mening. De respondent die de opdracht heel helder vindt merkt op dat de regietafel deze zelf al had vastgesteld voordat er vanuit de landelijke regietafel werd gevraagd om een regionale regietafel.

Ook over de vraag of het mandaat van de regietafel helder was zijn de meningen verdeeld. Eén persoon vindt dit heel helder, vier helder genoeg, vier niet zo helder en één helemaal niet helder. De laatste licht toe dat de regionale regietafel geen mandaat heeft om besluiten te nemen voor gemeenten over opvanglocaties. Zeven respondenten vinden de partijen die deelnamen aan de regietafel aanspreekbaar. Eén van hen zegt dat alleen de positie van het COA dubbel bleef. Vier respondenten vinden de partijen niet zo aanspreekbaar. Eén van hen licht toe dat partijen nogal naar elkaar wezen en dat de regietafel teveel bezig was met de taakstelling en te weinig met de doelstelling. Zeven respondenten vinden het om staatsrechtelijke redenen goed dat de regionale regietafel niet een meer besluitvormend gremium was. Vier hadden liever gezien dat de regietafel meer besluitvormende bevoegdheid had gehad. Drie van hen zeggen dat de provincie dichter bij de gemeenten staat en dat men dan minder was overgeleverd aan Haagse grillen. Eén zegt dat het lastig was dat besluiten eerst nog langs de colleges van zestien gemeenten moesten.

Vier van de dertien respondenten vinden dat de verantwoordelijkheden tussen de deelnemers aan de regietafel niet zo helder verdeeld waren. Ze hebben hun antwoord niet nader toegelicht. Eén van de zeven respondenten die vindt dat de verantwoordelijkheden helder genoeg waren verdeeld zegt dat het wel voorkwam dat deelnemers op elkaars stoel gingen zitten. Acht respondenten vinden de communicatie van de regietafel Utrecht richting de gemeenten voldoende of goed, één niet goed en niet slecht en twee vinden die onvoldoende. Eén respondent zegt dat er gemeenten waren die verder waren in het proces van het leveren van opvang dan andere gemeenten en dat dit tot gevolg had dat een aantal gemeenten te lang te weinig heeft gehoord.

Zeven respondenten hebben geen mening over de vraag of alles voldoende aan de orde is gekomen. Twee menen dat alle onderwerpen voldoende besproken zijn. De overige respondenten noemen Opvang, Werk en integratie (2x), Onderwijs, Gezondheid, zorg en preventie (2x) en Samenwerking met de landelijke regietafel als onderwerpen die onvoldoende aan de orde zijn gekomen. Over opvang licht een respondent toe dat er vooral werd gestuurd op crisisopvang en noodopvang, terwijl een belangrijk deel van de oplossing zit in het onderbrengen van vergunninghouders waardoor er ruimte komt in de AZC's. Over werk en integratie merkt een respondent op dat het Rijk het geld niet direct aan de gemeenten wilde geven terwijl dat wel noodzakelijk was. Over Gezondheid, zorg en preventie merkt een respondent op dat er geen aanleiding was om dit ter sprake te brengen. Eén respondent zegt dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de

ontwikkelingen in de instroom. Hier werd geen aandacht aan gegeven, de respondent had het idee dat de prognose bewust te hoog gehouden werd. De onderwerpen Werk en integratie, Gezondheid, zorg en preventie en Onderwijs zijn volgens de respondenten die vinden dat hier onvoldoende aandacht aan is besteed, evenmin op een andere manier naar tevredenheid afgehandeld. Vier respondenten denken dat de samenstelling van de regietafel van invloed is geweest op de behandelde onderwerpen. Eén van hen licht toe dat er korte lijnen waren tussen gemeente, provincie en regietafel. Enkele respondenten geven aan dat de regietafel Utrecht contact heeft gehad met andere regionale regietafels, waarbij ze vooral hebben gekeken naar mogelijke oplossingen.

Limburg

Samenstelling
De regionale regietafel in Limburg kent een duovoorzitterschap, gevormd door de voorzitter van de Vereniging Limburgse Gemeenten (tevens burgemeester van Maastricht) en de Gouverneur (CdK). Tot 1 januari 2017 namen bestuurders van de veiligheidsregio's deel, te weten burgemeesters van Venlo en Maastricht (tevens covoorzitter) en een wethouder uit Venlo. Daarnaast zat de gedeputeerde Wonen en stedelijke ontwikkeling aan tafel. Vanuit het COA namen een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur deel. De regionale regietafel heeft daarnaast burgemeestersbijeenkomsten georganiseerd.

Sinds 1 januari 2017 zijn de veiligheidsregio's vervangen door de arbeidsmarktregio's, die worden vertegenwoordigd door de voorzitters (wethouders van de gemeenten Venlo, Roermond en Heerlen). De gedeputeerde Wonen en stedelijke ontwikkeling is vervangen door de gedeputeerden Sociaal domein en Onderwijs (deze laatste als agendalid). Deze verandering heeft plaatsgevonden omdat Limburg heeft besloten de regietafel te continueren met een coördinerende functie op het gebied van integratie, onderwijs, (arbeids-) participatie, gezondheid en veiligheid. In de ambtelijke voorbereidingstafel zitten medewerkers van DIVOSA die belast zijn met het thema integratie en arbeidsmarkt.

Uitkomsten enquête
Zestien respondenten hebben de vragen over de provincie Limburg ingevuld. Twaalf van hen waren werkzaam bij een decentrale overheid in Limburg. Twaalf respondenten vinden dat de regionale regietafel in Limburg goed of enigszins heeft bijgedragen aan het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom' en aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders'. Eén van hen licht toe dat er op papier voldoende plekken waren gerealiseerd, maar dat het nog maar de vraag is of het in de praktijk was gelukt als de verhoogde instroom had aangehouden. Een andere licht toe dat de burgemeestersbijeenkomsten en het 'Pact van Limburg' goed hebben gewerkt. De handen zijn in elkaar geslagen en daar waar gemeenten het lieten afweten, zijn zij aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Er was volgens één respondent sprake van voldoende integrale samenwerking en samenhang en zeker gelet op de korte aanlooptijd is er goed werk verricht. De prioriteit lag bij het realiseren van voldoende opvangcapaciteit en verschuift nu naar integratie. Eén van de respondenten zegt dat de regionale regietafel in Limburg daarnaast nog als doelstellingen integratie en het bevorderen van draagvlak had.

Tien respondenten vinden dat de regionale regietafel in Limburg goed of enigszins heeft bijgedragen aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers. Dit is in samenspraak met het COA gebeurd. Een ruime meerderheid van de respondenten (13) vindt de opdracht van de regionale regietafel heel helder of helder genoeg. Dit geldt voor wat betreft het mandaat voor negen respondenten. Drie vinden dit niet zo helder. Eén van

hen licht toe dat men in Limburg heeft gekozen voor twee regietafels: een bestuurlijke en een ambtelijke. De ambtelijke regietafel heeft ingestoken op het uitwisselen van ideeën, best practices en koppeling van initiatieven, niet op het sturen op doelstellingen. Hiermee werd de scherpte van het mandaat niet opgezocht. De respondenten die zich over de vraag een mening hebben gevormd, vinden de partijen die deelnamen aan de regionale regietafel in Limburg goed of voldoende aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid.

De zeven respondenten die het goed vinden dat de regietafel niet meer besluitvormende bevoegdheden had, voeren hiervoor staatsrechtelijke argumenten aan en zeggen dat een dergelijke dwang alleen maar weerstand oproept. Vier van de respondenten denken dat het goed zou zijn als de regionale regietafel in Limburg een meer besluitvormend gremium was geweest. Twee van hen lichten toe dat het nu goed is gegaan, maar als de instroom langer had aangehouden, had dit model mogelijk niet volstaan. Een ander licht toe dat er in de praktijk ook wel sprake is geweest van besluitvorming waarbij drukmiddelen zijn ingezet om locaties los te krijgen. Daarnaast zijn op de burgemeestersbijeenkomsten nadrukkelijk afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.

De meeste respondenten (11) vinden de verdeling van verantwoordelijkheden in de provincie Limburg heel helder of helder genoeg. De communicatie van de regietafel richting de gemeenten is overigens door slechts één van de respondenten als onvoldoende beoordeeld. Dit antwoord is niet nader toegelicht. Eén van de respondenten die de communicatie voldoende vindt legt uit dat dat de communicatie door middel van burgemeestersbijeenkomsten en mailings verliep. De communicatie richting de gemeenten die niet aan de regionale regietafel zitten kan nog wel verbeterd worden. Daarnaast zou de samenstelling van de tafel het komend jaar gewijzigd moeten worden, in de zin dat de veiligheidsregio's in deze periode beter vervangen kunnen worden door arbeidsmarktregio's.

Gevraagd naar welke onderwerpen ten onrechte onvoldoende aan de orde zijn gekomen, worden Werk en integratie, Partieel effect op het gemeentefonds en AMV's één keer genoemd en Onderwijs twee keer. Volgens vier van de respondenten is de samenstelling van de regietafel van invloed geweest op de gekozen onderwerpen. Eén van de respondenten merkt op dat Onderwijs en Werk en integratie de speerpunten voor 2017 worden. Een ander merkt op dat er het komend jaar een verschuiving van onderwerpen moet plaatsvinden en dat dit gevolgen zou moeten hebben voor de samenstelling van de tafels.

Vier respondenten melden dat de regionale regietafel in Limburg contacten heeft gehad met andere regietafels. Eén van hen licht toe dat dit contact minimaal was en dat het achteraf bezien misschien beter was geweest als er meer was afgestemd binnen het werkgebied COA Zuid-Nederland. Een andere respondent pleit voor een meer structurele vorm van uitwisseling via de regionale regietafels.

Noord-Brabant

Samenstelling
De kabinetschef van de CdK zit de regionale regietafel in Noord-Brabant voor. Verder nemen vertegenwoordigers vanuit de veiligheidsregio's (directeur/gemeentesecretaris bevolkingszorg) deel, de directeur Ruimte, ambtelijke ondersteuning (Kabinetszaken en Ruimte) en het COA (een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur). De CdK schuift geregeld aan. In Noord-Brabant zijn er daarnaast burgemeesters overleggen voor 1. alle gemeenten 2. de vijf grote Brabantse gemeenten en 3. elf coördinerende burgemeesters. Ook zijn er nog regionale ruimtelijke overleggen op lokale schaal waar de huisvestingsproblemen zijn besproken ten aanzien van statushouders en andere spoedzoekers. Bij deze overleggen zitten de wethouders en gedeputeerde Ruimte.

Uitkomsten enquête
37 respondenten hebben de enquête over de provincie Noord-Brabant ingevuld. 33 van hen zijn werkzaam bij een decentrale overheid in de provincie.

46% (17) van de respondenten vindt dat de regionale regietafel in Noord-Brabant een goede bijdrage heeft geleverd aan het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom'. Eén van hen zegt dat de 'Brabantse aanpak', met een taakstelling voor opvangplekken per sub regio, waarbij binnen de sub regio uitwisselingen mogelijk waren tussen opvangplekken en huisvesting, voor voldoende opvangplekken en draagvlak heeft gezorgd. Een ander zegt dat er echt regie op de oplossing van het probleem voelbaar was. Een andere opmerking is dat het wel lang heeft geduurd en dat uiteindelijk de CdK zijn verantwoordelijkheid genomen heeft. 43% (16) vindt dat de regionale regietafel in Noord-Brabant enigszins heeft bijgedragen aan het genoemde doel. Enkele respondenten lichten hun keuze toe. Eén van hen zegt dat de controle op de gerealiseerde plaatsingen van vergunninghouders erg ambtelijk was zonder enige empathie voor de moeilijke situatie van gemeenten. Een ander licht toe dat het een uitstekende manier van werken was, maar dat de factoren die een rol speelden bij het maatschappelijk accepteren van opvang voor moeilijke situaties zorgden, en in een aantal gevallen voor vluchtgedrag van gemeenten. Andere opmerkingen zijn dat niet iedere sub regio zijn verantwoordelijkheid genomen heeft, dat het te traag op gang kwam en dat de regietafel wel heeft bijgedragen aan het op de kaart zetten van het probleem maar dat er geen doorzettingsmacht was. Eén respondent vindt dat de regionale regietafel in Noord-Brabant de situatie heeft verergerd, maar heeft zijn antwoord niet nader toegelicht.

35% (18) van de respondenten vindt dat de regionale regietafel in Noord-Brabant een goede bijdrage heeft geleverd aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders', 49% (18) dat de regietafel in Noord-Brabant hier enigszins aan heeft bijgedragen. Meerdere respondenten merken op dat door de koppeling van opvang en huisvesting binnen verschillende sub regio's in Brabant de thema's geïntegreerd benaderd zijn. Gemeenten konden onderling deals maken. Echter, toen de instroom plotseling terugviel was er wel een probleem, omdat de deals toen geen stand meer konden houden. Enkele respondenten merken op dat de huisvesting van vergunninghouders in Noord-Brabant aan een andere tafel besproken wordt, de 'regionale ruimtelijke overleggen', een bestaande overlegstructuur. Een vertegenwoordiger van dit overleg zat aan de regionale tafel. De huisvesting van vergunninghouders bleek moeilijk te versnellen, omdat er veel gemeenten op dit terrein al een achterstand hadden en er een tekort is aan sociale huurwoningen. Twee respondenten merken op dat de planvorming goed en duidelijk was, maar dat de uitvoering lokaal een probleem was en dat integrale afstemming daar miste. Een ander zegt dat er nationaal beperkingen waren opgelegd en vraagt zich af of de Rijksoverheid wel echt een integrale benadering voorstond. Twee respondenten menen dat de regionale regietafel in Noord-Brabant niet aan deze doelstelling heeft bijgedragen en één dat de regietafel de situatie heeft verergerd. Zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht.

Gevraagd of de regionale regietafel in Noord-Brabant nog andere doelstellingen had, wordt genoemd dat Brabant een sub regionale aanpak had, waarin meer ruimte was voor maatwerk en oog was voor een evenredige verdeling van lasten over de gemeenten. Verder worden genoemd: het voorkomen van crisisnoodopvang, het realiseren van een strategische buffer en betere afspraken maken over sociale woningbouw.

Elf respondenten (30%) vinden dat de regionale regietafel in Noord-Brabant een goede bijdrage heeft geleverd aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers, veertien (38%) dat de tafel hier enigszins aan heeft bijgedragen, zeven hebben weet niet/

geen mening ingevuld (20%), vier dat er niet is bijgedragen (11%) en één (3%) dat de situatie is verergerd. Wat opvalt is dat alle respondenten die hier hun keuze toelichten, ongeacht het antwoord dat ze hebben aangekruist, erg kritische opmerkingen hebben. De regionale regietafel werd voor een voldongen feit geplaatst want vanuit het COA kwam de boodschap dat er geen enkele opvanglocatie meer nodig was. Nadat er zoveel moeite was gedaan door gemeenten om locaties te realiseren was dit bijna niet uit te leggen. De communicatie vanuit het Rijk en het COA wordt als gebrekkig beoordeeld. Het is voorgekomen dat op grote bijeenkomsten het COA informatie gaf aan de zaal die de regionale of lokale bestuurder op dat moment ook voor het eerst te horen kreeg. Enkele respondenten denken dat de gang van zaken er voor zal zorgen dat het een volgende keer veel moeilijker zal zijn om de lokale bestuurders weer mee te krijgen in het realiseren van opvang voor asielzoekers. Een respondent merkt op dat het proces geen schoonheidsprijs verdient maar wel uitermate effectief was.

Een meerderheid van de respondenten in Noord-Brabant vindt de opdracht van de regionale regietafel heel helder (16%, 6) of helder genoeg (54%, 20). Zij hebben het antwoord niet inhoudelijk toegelicht. Vijf respondenten (14%) vinden de opdracht niet zo helder en twee helemaal niet helder (5%) Deze respondenten wijzen er met name op dat lang onduidelijk bleef wat nu de prognose was en dat het Rijk lang bleef vasthouden aan een instroomprognose van 93.000. Aanvankelijk was de opdracht heel helder, maar die werd gevolgd door een grote koerswijziging. Een van de respondenten merkt op dat het COA zal zeggen dat zij er ook niets aan kunnen doen dat de instroom plotseling terugviel, maar het COA had wel duidelijker kunnen communiceren over het feit dat asielinstromen fluctueren en heeft bovendien veel te lang vastgehouden aan de prognose van 93.000.

In totaal vindt 49% van de respondenten het mandaat van de regionale regietafel in Brabant heel helder (14%, 5) of helder genoeg (35%, 13). Zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht. In totaal vindt 30% het mandaat niet zo helder (22%, 8) of helemaal niet helder (8%, 3). Zij lichten toe dat de regionale regietafel feitelijk geen mandaat had en dat op het moment van afschaling duidelijk werd dat de regietafel geen regie kon voeren omdat de kaders door het Rijk werden gesteld en dat op die manier de beslissingen omtrent locaties indirect door het Rijk werden genomen. Twee respondenten werpen de rol van de CdK als Rijksheer op. Heeft die nu wel of geen doorzettingsmacht, vraagt de een zich af, terwijl een ander opmerkt dat de Rijksheer wel een verantwoordelijkheid en een opdracht had, maar geen bevoegdheden en dat dat een lastige combinatie is.

32% van de respondenten vindt dat de partijen in Noord-Brabant zeer aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid. Eén van hen licht toe dat het zeer constructief was om te overleggen met veiligheidsregio's, coördinerend gemeentesecretarissen, het COA en de provincie. Een andere merkt op dat de deelnemers en de coördinerende burgemeesters een zeer grote motivatie en betrokkenheid aan de dag legden. 30% (11) vindt de deelnemers aanspreekbaar genoeg. Eén van hen zegt toe dat dat minder gold voor het COA. 16% (6) van de respondenten vindt de deelnemers niet zo aanspreekbaar en 3% (1) helemaal niet aanspreekbaar. Eén van hen merkt op dat sommige gemeenten weinig of geen input leverden aan de taak die moest worden opgepakt. Een ander zegt dat het COA geen enkele verantwoordelijkheid nam voor de koerswijziging.

46% (17) van de respondenten in Noord-Brabant vindt het goed dat de regionale regietafel niet meer besluitvormende bevoegdheden had. Hiervoor worden staatsrechtelijke argumenten aangedragen. Het is een gemeentelijke taak, dus de besluitvorming moet ook in de gemeente plaatsvinden. Eén respondent vindt juist dat de besluitvorming op Rijksniveau moet plaatsvinden. Eén respondent merkt op dat de regietafel zich wel als een besluitvormend gremium heeft opgesteld. Eén respondent zegt dat gemeenschaps-

zin niet van bovenaf kan worden opgelegd. Eén meent dat, als er sprake zou zijn van een verplichte taakstelling voor opvang, dit een nieuw spanningsveld zou creëren tussen Rijk en gemeenten en een extra mogelijkheid van gemeenten om te vluchten in verzet vanuit politieke opportuniteit. 22% (8) van de respondenten zou het wenselijk vinden als de regionale regietafel meer besluitvormende bevoegdheden had gehad. Zij merken op dat er dan sneller en meer sturend gehandeld had kunnen worden en gemeenten niet meer de mogelijkheid hadden gehad om te duiken. Eén respondent merkt op dat het toekennen van meer bevoegdheden aan de Rijksheer het overwegen waard is, alhoewel daar ook weer nadelen aan kleven. Enkele respondenten zeggen dat de regionale regietafel in Noord-Brabant, alhoewel een formele bevoegdheid daartoe ontbrak, in de praktijk wel behoorlijk sturend heeft opgetreden.

Drie respondenten zijn van oordeel dat er partijen waren die ten onrechte ontbraken bij de regionale regietafel in Noord-Brabant. Eén van hen zegt dat vanuit het oogpunt van de integratie werkgevers- en onderwijsinstellingen en brede maatschappelijke instellingen hadden kunnen worden toegevoegd. Een ander merkt op dat het interbestuurlijk toezicht (IBT) had kunnen aanschuiven en de laatste merkt op dat Noord-Brabant een ambtelijke regietafel had en dat er daarnaast burgemeestersbijeenkomsten werden geregeld, en dat bovendien de gedeputeerde Wonen ontbrak. De meeste respondenten vinden de communicatie van de regionale regietafels richting de gemeenten goed (9) of voldoende (17). Zij lichten toe dat er meerdere burgemeestersbijeenkomsten waren en dat er een vraagbaakfunctie was geregeld. De communicatie was zeer intensief. Eén van hen plaatst de kanttekening dat er soms wel wat meer *finetuning* had kunnen plaatsvinden en dat er zo nu en dan een parallelle structuur nodig was geweest voor lokale uitvoerenden binnen gemeenten. Drie respondenten vinden de communicatie onvoldoende of slecht. Eén van hen zegt dat de communicatie te veel via de coördinerend burgemeester van de sub regio liep en niet rechtstreeks richting de burgemeesters zelf.

Zeven respondenten (19%) zijn van oordeel dat de huisvesting van vergunninghouders onvoldoende aan de orde is gekomen bij de regietafel. Eén respondent licht toe dat het er steeds maar niet van kwam, omdat de opvang urgenter was, dit terwijl er toch een sterke wisselwerking tussen beide onderwerpen bestaat. Een ander zegt dat over- en onderpresteren op dit terrein en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken onvoldoende zijn opgepakt. Een ander zegt dat de koppeling door het COA traag verliep en niet consistent was. Anderen wijzen er nogmaals op dat de huisvesting van vergunninghouders in Noord-Brabant aan een andere tafel werd besproken.
Negen respondenten (24%) vinden dat Werk en integratie onvoldoende is besproken. Enkelen zeggen dat men zich hier niet mee bezig hield en dat dit een taak van gemeenten was. Enkele anderen zeggen dat het Rijk hier geen prioriteit aan gaf en dat de prioriteit lag bij het vinden van opvanglocaties. Eén respondent merkt op dat op dit terrein een lappendeken aan partijen actief is en dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn en daarmee veel onduidelijkheid voor de vergunninghouders. Volgens deze respondent is er meer regie vanuit de gemeenten en de regio nodig.
Zes respondenten (17%) vinden dat het thema Onderwijs onvoldoende aan de orde is gekomen. Zij geven aan dat daar de prioriteit niet lag. Hetzelfde geldt voor de vier respondenten die vinden dat Gezondheid, zorg en preventie onvoldoende aan de orde is gekomen en de respondent die vindt dat het thema AMV's onvoldoende belicht is gebleven. Vijf respondenten vinden dat het Partieel effect op het gemeentefonds onvoldoende aan de orde is gekomen. Enkelen lichten toe dat er onduidelijkheid bleef bestaan over de financiën en dat het merendeel van de kosten uit eigen middelen moest worden betaald. Eén respondent vindt dat de onderlinge samenwerking tussen de deelnemers onvoldoende aan de orde is gekomen. Het was duidelijk dat dit een initiatief van de CdK was, maar wat zijn mandaat was bleef onduidelijk. Dezelfde respondent vindt dat ook de samenwer-

king met de landelijke regietafel onderbelicht is gebleven. Twee respondenten geven aan dat andere onderwerpen onderbelicht zijn gebleven en noemen daarbij de slechte communicatie en het draagvlak bij burgers.

Tien respondenten (27%) denken dat de samenstelling van de regionale regietafel in Noord-Brabant van invloed is geweest op de gekozen gespreksonderwerpen. Eén van hen licht toe dat de vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's en de CdK geen taken op het gebied van de huisvesting van vergunninghouders zagen weggelegd. De primaire opdracht van de Rijksheer lag op het punt van het realiseren van opvang, licht een ander toe.

Veertien respondenten (38%) geven aan dat de regionale regietafel in Noord-Brabant in contact stond met die in andere provincies. Lessen die hieruit zijn getrokken zijn: dat iedere provincie zijn eigen aanpak heeft en dat dat ook goed is omdat uniformering weerstand opwekt; dat het in een provincie met weinig gemeenten veel gemakkelijker is; dat Noord-Brabant mazzel heeft gehad met een gezaghebbende Rijksheer en de prettige en transparante samenwerking met het COA; er is informatie uitgewisseld rondom WOB-verzoeken; dat Drenthe en Noord-Brabant van elkaar geleerd hebben op het gebied van de keuze voor een samenhang tussen opvang en huisvesting; dat dit heeft gezorgd voor een verheldering van de opgave en dat er in algemene zin ervaringen konden worden uitgewisseld en kon worden gesproken over de stand van zaken.

Zeeland

Samenstelling
De CdK zit de regionale regietafel van Zeeland voor. Verder nemen de burgemeesters van de gemeenten Terneuzen, Middelburg en Noord-Beveland, de gedeputeerde Wonen en het COA (een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur) deel. De deelnemende burgemeesters vertegenwoordigen tevens de gemeenten in hun regio en stemmen daar ook mee af.

Uitkomsten enquête
Dertien respondenten hebben de vragen over de regionale regietafel in Zeeland voorgelegd gekregen. Tien van hen waren werkzaam bij een decentrale overheid in de provincie. In totaal vinden elf van hen dat de regionale regietafel Zeeland goed (5) of enigszins (6) heeft bijgedragen aan het hoofddoel van de samenwerking. Zij zeggen onder meer dat de relevante overheden in Zeeland vanaf het begin samen optrokken, waarin er sprake was van gelijkwaardigheid en waarin iedereen de gezamenlijke uitdaging erkende. De regietafel heeft hierin een stimulerende werking gehad en het Bestuursakkoord bij de gemeenten geagendeerd. Vanuit de regionale regietafel is het 'Zeeuws aanbod' tot stand gekomen. De crisis- en noodopvang is in Zeeland goed van de grond gekomen. Eén respondent plaatst de kanttekening dat het beter had gekund indien er met creatieve oplossingen gewerkt had kunnen worden, maar vanuit het COA werd er teveel vanuit standaard business cases gedacht. Eén respondent vindt dat de regietafel Zeeland niet aan dit doel heeft bijgedragen, maar heeft het antwoord niet nader toegelicht.

In totaal vinden negen respondenten dat de regionale regietafel in Zeeland goed of enigszins heeft bijgedragen aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders.' Opmerkingen zijn dat de regionale regietafel in Zeeland zich vooral heeft gericht op de opvang van asielzoekers, maar dat de huisvesting van vergunninghouders wel impulsen heeft gekregen en dat hiervoor een aparte bijeenkomst is georganiseerd. Eén respondent merkt op dat dit een lastig onderwerp is en dat een integrale benadering van deze materie vrij nieuw is in Zeeland. Een integrale benadering vraagt in de praktijk vaak maatwerk en afstemming van en tussen

de verschillende actoren en regelgeving. Twee respondenten zeggen dat de regietafel hier niet aan heeft bijgedragen. Eén van hen zegt dat hierover al een provinciaal overleg is en een goede samenwerking met het COA.

Vier respondenten vinden dat de regionale regietafel in Zeeland een goede bijdrage heeft geleverd aan het afschalen van de het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers en twee dat de regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen. Zij lichten hun antwoord niet nader toe. Vier respondenten geven aan dat de regionale regietafel hier niet aan heeft bijgedragen. Zij zeggen dat dit niet via de regionale regietafel is gelopen, maar in rechtstreeks contact met het COA.

Vier respondenten vinden de opdracht van de regietafel Zeeland heel helder, zeven vinden deze helder genoeg. Eén van hen zegt dat de opdracht wel helder was maar dat deze de gemeenten wel de ruimte bood om hun verantwoordelijkheid niet te nemen, of een afwachtende houding aan te nemen. Een ander zegt dat de opdracht wel helder is maar de oplossing een hele opgave. Twee respondenten hebben deze vraag met weet/niet geen mening beantwoord, niemand vindt de opdracht onvoldoende helder. Voor het mandaat ligt de verdeling iets anders. Twee respondenten vinden dit heel helder, en vijf helder genoeg. Eén van hen zegt dat het mandaat helder genoeg was maar dat de effecten er niet naar waren, omdat er geen bindende afspraken met individuele gemeenten waren. Twee respondenten vinden het mandaat niet zo helder. Eén van deze respondenten zegt dat er geen mandaat was, maar dat de regietafel alleen bemiddelde en informeerde. Eén respondent vindt het mandaat helemaal niet helder. Deze laatste respondent geeft aan geen idee te hebben welke bevoegdheden de regionale regietafel had.

Zeven respondenten vinden dat partijen die deelnamen aan de regionale regietafel in Zeeland voldoende aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid. Eén van hen zegt dat het lastig is om als afgevaardigde regiobestuurder medebestuurders in de regio op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Eén respondent vindt de deelnemers niet zo aanspreekbaar en één zelfs helemaal niet aanspreekbaar, maar zij hebben hun antwoorden niet nader toegelicht. Geen van de respondenten uit Zeeland vindt dat de regionale regietafel meer besluitvormend had moeten zijn. Acht vinden het goed dat dit niet het geval was. Zij voeren hiervoor rechtstatelijke argumenten als de gemeentelijke autonomie en democratische legitimiteit aan. Eén respondent wijst erop dat sommige gemeenten zich ook aan het 'Zeeuws aanbod' hebben onttrokken en een eigen uitleg aan het Bestuursakkoord hebben gegeven. Eén respondent zegt dat een beslissing die van bovenaf is opgelegd minder duurzaam is dan een in gezamenlijkheid bereikte overeenstemming. Eén van de respondenten zegt dat meer mandaat/doorzettingsmacht bij de CdK t.b.v. het uitvoeren van het rijksbeleid door gemeenten wel wenselijk is.

Twee respondenten vinden de verantwoordelijkheden tussen de deelnemers aan de regietafel Zeeland heel helder verdeeld, acht vinden dit helder genoeg. Eén respondent vindt dit helemaal niet helder en twee hebben weet niet/geen mening ingevuld. Zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht. Eén respondent vindt de communicatie van de regietafel in Zeeland voldoende, zes vinden deze voldoende. Eén van hen zegt dat er korte lijnen waren tussen de CdK en de colleges en er verder rechtstreekse lijnen met de burgemeesters waren. Eén respondent zegt dat men elkaar achteraf bezien wel wat meer op de hoogte had kunnen houden van de voortgang en de mogelijkheden. Eén respondent heeft hier 'niet goed en niet slecht' ingevuld. Hij zegt dat deelnemende burgemeesters onvoldoende naar hun regio hebben teruggekoppeld. Dit wordt bevestigd door één van de twee respondenten die hier 'onvoldoende' heeft ingevuld. Deze respondent voegt er aan toe dat in tegenstelling tot wat de intentie was (samen optrekken) elke gemeente zijn eigen

koers heeft gevaren. De respondent die deze vraag met 'slecht' heeft beantwoord zegt dat de communicatie zeer oppervlakkig was.

In Zeeland zijn het Partieel effect op het gemeentefonds (1x), AMV's (1x) en de Onderlinge samenwerking en afstemming van de deelnemers (2x) aangemerkt als onderwerpen die naar het oordeel van sommige respondenten onvoldoende aan de orde zijn gekomen. Voor die laatste licht één van de respondenten toe dat de afstemming nu vooral gericht was op het per gemeente voldoen aan het minimale aantal te huisvesten personen. Soms was er in de ene gemeente aanbod voor woningen voor alleenstaanden, maar geen passende woning, terwijl een andere gemeente juist woningen voor alleenstaanden had maar geen aanbod. Uitruilen was niet zo maar mogelijk en hierin had men flexibeler kunnen opereren zonder afbreuk te doen aan ieders verantwoordelijkheid.

Drie respondenten denken dat de samenstelling van de regietafel Zeeland van invloed is geweest op de onderwerpen die besproken zijn, maar zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht. Er zijn wel contacten geweest tussen de regionale regietafel Zeeland en andere regionale regietafels, maar behalve een bevestiging van de aanpak zijn hier geen lessen uit genoemd door de respondenten.

Zuid-Holland

Samenstelling
De CdK zit de regionale regietafel in Zuid-Holland voor. Daarnaast nemen de voorzitters van de veiligheidsregio's, de gedeputeerde Ruimtelijke Ordening, Wonen en Economische Zaken en het COA (een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur) deel. Een ambtelijke regietafel bereidt de regionale regietafel voor. De ambtelijke regietafel bestaat uit de kabinetschef van de CdK en ambtenaren van de veiligheidsregio en gedeputeerde Staten,

Uitkomsten enquête
27 respondenten hebben de vragen over de regionale regietafel Zuid-Holland voorgelegd gekregen. 25 van hen zijn werkzaam bij een decentrale overheid in de provincie.

Acht respondenten (30%) vinden dat deze tafel een goede bijdrage heeft geleverd aan het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom', elf (41%) vinden dat deze tafel hier enigszins aan heeft bijgedragen. Eén van hen licht toe dat de regie leidde tot een gezamenlijke actie van gemeenten in de regio's, waarbij de provincie ook bereid was bij te dragen aan het oplossen van ruimtelijke problemen. Een ander zegt dat lastig was dat het slechts een overlegstructuur was zonder besluitvormende bevoegdheden, zodat van doorpakken nooit sprake is geweest. Een ander zegt dat het goed was dat er contact was tussen gemeenten onderling maar vraagt zich af of dit langs een andere weg ook niet tot stand gekomen zou zijn. Daarnaast vindt deze respondent dat het nog beter zou zijn geweest als de gemeenten gezamenlijk meer speelruimte zouden hebben gekregen en minder last zouden hebben gehad van de uitgangspunten van het COA. Zes respondenten (22%) hebben hier 'weet niet/geen mening' ingevuld. Eén van hen zegt dat het goed is om een overlegstructuur te hebben, maar dat hij de indruk heeft dat veel beslissingen werden uitgesteld omdat ze eerst op de regionale regietafel moesten worden besproken, waarna vervolgens werd gesteld dat de regietafel geen beslissingsbevoegdheid heeft. Hierdoor is veel vertraging in de besluitvorming ontstaan. Een aantal zaken hadden volgens deze respondent beter bilateraal tussen het COA en gemeenten geregeld kunnen worden. Twee respondenten (7%) vinden dat de regietafel Zuid-Holland niet heeft bijgedragen aan het hoofddoel. Eén van hen zegt dat er aan de regietafel alleen inzicht werd gegeven in de acties die plaatselijk werden ingezet.

Zeven respondenten (26%) vinden dat de regionale regietafel in Zuid-Holland een goede bijdrage heeft geleverd aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders'. Dertien (48%) vinden dat Zuid-Holland hier enigszins aan heeft bijgedragen. Eén van hen merkt op dat de regietafel beide onderwerpen heeft behandeld met respect voor de verantwoordelijkheid van de Rijksheer (opvang) en de Gedeputeerde Staten (huisvesting). Een andere respondent licht toe dat het uitgangspunt van de aanpak was dat er noodopvang moest worden geregeld via de veiligheidsregio's. In de loop van de tijd kwamen er allerlei onderwerpen bij waarvan je je moet afvragen of die aan deze tafel thuishoren. Maar tegelijkertijd erkent deze respondent dat veel vragen over andere onderwerpen niet aan de orde kwamen, noch hier, noch op een andere plek. Drie respondenten (11%) hebben hier 'weet niet/geen mening' ingevuld. Eén van hen zegt niets gemerkt te hebben van een integrale aanpak. Vier respondenten zeggen dat de regionale regietafel in Zuid-Holland hier niet aan heeft bijgedragen (15%). Een van hen licht toe dat 'integraal' veronderstelt dat er een afweging wordt gemaakt tussen verschillende mogelijkheden en dat dat niet merkbaar was.

Elf van de 27 respondenten (40%) vinden dat de regietafel Zuid-Holland goed (4) of enigszins (7) heeft bijgedragen aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers. Eén van hen licht toe dat het besluit bij het COA lag en dat de regietafel daar waar nodig assistentie heeft verleend. Een ander plaatst de kanttekening dat er nog geen helderheid is over de vergoeding van gemaakte kosten voor de voorbereiding van het realiseren van opvang.
Zes respondenten (22%) menen dat de regionale regietafel hier niet aan heeft bijgedragen. Enkele van deze respondenten merken op dat het COA besliste en er een bericht kwam dat opvang niet meer nodig was. Een ander zegt dat de regietafel van oordeel was dat het afschalen een verantwoordelijkheid was van COA en gemeenten. Een ander zegt dat veel te laat is begonnen met het afschalen. Eén respondent (4%) meent dat de regionale regietafel de situatie heeft verergerd. Volgens hem heeft het feit dat alle beslissingen werden vooruitgeschoven naar de regietafel de besluitvorming vertraagd, vooral op het gebied van de afschaling.

Eén respondent vindt de opdracht van de regietafel in Zuid-Holland heel helder, elf vinden deze helder genoeg (totaal 45%). Slechts één van hen heeft het antwoord nader toegelicht en laat weten dat de opdracht met betrekking tot het aantal te realiseren opvangplekken niet zo helder was, maar dat de opdracht om op te treden als coördinatieorgaan wel helder was. Zeven respondenten vinden de opdracht van de regietafel Zuid-Holland niet zo helder (26%) en één helemaal niet helder. Twee van hen verwijzen in hun toelichting eveneens op de onduidelijkheid over de aantallen op te vangen asielzoekers.

Drie respondenten vinden het mandaat heel helder, vijf vinden het mandaat helder genoeg (totaal 30%). Twee van de respondenten die het mandaat heel helder vinden zeggen dat dit er namelijk niet was. Deze mening wordt gedeeld door één van de drie respondenten die het mandaat helemaal niet helder vinden. Deze respondent licht toe dat niet mandaat, maar redelijk overleg, elkaar aanspreken en elkaar aanmoedigen de basis was en dat dit goed werkte. Zeven respondenten hebben aangegeven dat zij het mandaat niet zo helder vinden (samen met de categorie 'helemaal niet helder' in totaal 36%). Zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht.

Drie respondenten vinden de deelnemers aan de regietafel Zuid-Holland zeer aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid, negen aanspreekbaar genoeg (totaal 55%). Een grote groep, (elf respondenten, 41%) heeft hier 'weet niet/geen mening' ingevuld. Eén van hen zegt dat het contact via de veiligheidsregio liep en dat die geen eigenstandige verantwoordelijkheid had, maar wel coördineerde. Vier respondenten (15%) vinden de deelnemers

niet zo aanspreekbaar. Eén van hen licht eveneens toe dat er geen sprake was van aanspreekbaarheid op verantwoordelijkheden, omdat de regietafel niet over besluitvorming ging. Iedereen was wel heel toegankelijk.

Achttien respondenten (66%) vinden het goed dat de regionale regietafel niet een meer besluitvormend gremium was. De meesten geven aan de besluitvorming bij de lokale overheid moet blijven en wijzen op de gemeentelijke autonomie. Eén respondent merkt op dat de partijen die alles moesten regelen en betalen niet aan de regionale regietafel zaten. Enkelen voegen toe dat het niet bevorderlijk zou zijn voor het draagvlak als besluiten 'door de strot zouden worden geduwd'. Bovendien zou dit het doel niet ten goede komen. De gemeenten die nu meewerkten deden dit vanuit een bepaalde overtuiging en dat was merkbaar in de samenwerking. De onderlinge verhoudingen bleven daardoor goed in Zuid-Holland. Eén respondent vindt dat niet de regionale, maar de landelijke regietafel meer besluitvormende bevoegdheden zou moeten hebben.

Drie respondenten (11%) denken dat het goed zou zijn geweest als de regionale regietafel in Zuid-Holland meer besluitvormende bevoegdheden zou hebben gehad. Er had dan sneller kunnen worden gehandeld, hetgeen in een dergelijke situatie nodig is, zo licht één van deze respondenten toe. Een ander wijst erop dat het lastig is om een sturende rol te hebben zonder de daarbij behorende bevoegdheden. De laatste zegt een redelijke verdeling van de opgave gemist te hebben. Zij die zich hieraan onttrokken werden daarop onvoldoende aangesproken.

Twee respondenten zeggen dat er partijen waren die onterecht ontbraken aan de regietafel in Zuid-Holland. Eén van hen geeft aan dat het beter was geweest als er vaker burgemeesters aan tafel hadden gezeten. De plaatselijke politiek stond nu veel te ver van de provincie af, met als gevolg dat partijen gemakkelijk konden wegduiken. Als zij periodiek aan tafel zitten kunnen ze direct worden aangesproken, ook door hun collega's die wel een steentje hebben bijgedragen. De andere respondent bevestigt het oordeel dat er meer burgemeesters hadden kunnen aanschuiven min of meer door te zeggen dat de veiligheidsregio's werden beschouwd als de schakel naar de gemeenten, terwijl dat niet in alle regio's zo was. Eén respondent vindt ook dat de vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's in het ambtelijk overleg gemist hadden kunnen worden.

Dertien respondenten (48%) vinden dat de verantwoordelijkheden tussen de deelnemers aan de regionale regietafel in Zuid-Holland heel helder (2) of helder genoeg (11) waren verdeeld. Eén van hen zegt dat er na het ontvangen van het Bestuursakkoord wel veel onduidelijkheid was over wie nu welke additionele opvangplaatsen moest organiseren. Vier respondenten (15%) vinden de verantwoordelijkheden niet zo helder verdeeld, maar zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht.

In totaal vinden 12 respondenten (44%) de communicatie van de regionale regietafel in Zuid-Holland richting gemeenten goed (2) of voldoende (10). Zeven (26%) vinden deze 'niet goed en niet slecht', vier (15%) onvoldoende, één (4%) slecht en drie respondenten (11%) hebben hier 'weet niet/geen mening' ingevuld. Het is opvallend dat respondenten uit al deze categorieën opmerken dat de communicatie uitsluitend via de veiligheidsregio's liepen dat de regionale regietafel hier geen rol in had. Hier heeft de ene respondent kennelijk betere ervaringen mee gehad dan de andere.

Gevraagd naar welke onderwerpen ten onrechte onvoldoende aan de orde zijn gekomen aan de regietafel in Zuid-Holland worden de thema's Werk en integratie, Partieel effect op het gemeentefonds (beiden 4x), Onderwijs (3x), Veiligheid en Gezondheid, zorg en preventie (beiden 2x) en Huisvesting vergunninghouders en de Onderlinge samenwer-

king van de deelnemers (beiden 1x) genoemd. Over het algemeen wordt gezegd dat de regietafel en de partijen die aan tafel zaten hier niet over gaan en dat de kaders waren afgebakend. Enkele respondenten geven aan dit ook een goede zaak te vinden, maar anderen menen dat de onderwerpen Onderwijs, Werk en integratie, Partieel effect op het gemeentefonds en de Onderlinge samenwerking ook niet op een andere manier naar tevredenheid zijn afgehandeld. Eén respondent vindt dat screening van asielzoekers en 'veilige landers' ten onrechte onvoldoende aan de orde zijn gekomen.

Zeventien respondenten (63%) hebben geen mening over de vraag of de samenstelling van de regietafel van invloed is geweest op de gekozen gespreksonderwerpen in de regionale regietafel van Zuid-Holland. Van de overgebleven respondenten meent één persoon dat dit niet het geval is, maar de andere negen personen menen van wel. Enkele van deze laatste negen personen zeggen dat de tafel was ingericht voor opvang en huisvesting en dat zodoende de juiste onderwerpen aan de orde zijn gekomen. Eén respondent zegt dat de integraliteit ontbrak en een andere dat de nadruk sterk op veiligheid en huisvesting lag en dat er weinig aandacht was voor integratie en onderwijs. Enkele respondenten geven aan dat de regietafel in Zuid-Holland contact heeft gehad met andere regio's. Eén van hen geeft aan wat geleerd te hebben over het aanpakken van het zoeken van locaties van AZC' en een ander zegt dat de les is dat iedere regio een concrete opdracht moet krijgen, zodat zij zich niet aan hun verantwoordelijkheid kunnen onttrekken.

Noord-Holland

Samenstelling
De CdK zit de regionale regietafel voor. Verder nemen de voorzitters van de veiligheidsregio's, de programmadirecteur asiel van de gemeente Amsterdam, de gedeputeerde Wonen en het COA (een taskforcemanager, een unitmanager en een vastgoedregisseur) deel.

Uitkomsten enquête
Zestien respondenten hebben de vragenlijst over Noord-Holland voorgelegd gekregen. Dertien van hen zijn werkzaam voor een decentrale overheid in de provincie.

Zes respondenten vinden dat de regionale regietafel in Noord-Holland een goede bijdrage heeft geleverd aan het hoofddoel 'het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom'. De overige tien vinden dat de regionale regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen. Van de laatste groep hebben er twee hun antwoord toegelicht. De één zegt dat het toch wel weer vaak een praatclub was en de ander vindt dat er te weinig teruggekoppeld is naar de gemeenten.

Vijf respondenten vinden dat de regietafel in Noord-Holland een goede bijdrage heeft geleverd aan het doel 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders.' Eén van hen licht toe dat de gedeputeerde Wonen aan de regietafel zat. Acht respondenten vinden dat de regietafel Noord-Holland hier enigszins aan heeft bijgedragen. Eén van hen zegt dat het voor wat betreft de huisvesting van vergunninghouders eigenlijk bleef bij een beschouwing van de cijfers. Drie respondenten zeggen dat de regionale regietafel hier niet aan heeft bijgedragen. Eén van hen licht toe dat dit eenvoudigweg niet zichtbaar was.

Drie respondenten geven aan dat de regionale regietafel in Noord-Holland nog andere doelstellingen had. Eén zegt dat dit een evenwichtige spreiding over de regio was, een ander dat het niet zozeer een doelstelling was maar een realiteit dat de doelstelling bereikt moest worden in een politiek-bestuurlijk krachtenveld dat regionaal bepaald is.

Zes respondenten vinden dat de regionale regietafel in Noord-Holland een goede bijdrage heeft geleverd aan het afschalen van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers, zes dat de regietafel hier enigszins aan heeft bijgedragen. Eén van de laatste groep respondenten geeft aan dat in ieder geval in één geval de besluitvorming van het COA vooruitlopend op de regietafel plaatsvond. De ander zegt dat de besluitvorming rondom Crailo niet zonder slag of stoot is verlopen, maar dat het uiteindelijk toch goed is gegaan. Vier respondenten vinden dat de regietafel in Noord-Holland hieraan niet heeft bijgedragen. Eén van hen zegt dat hierbij vooral naar de COA als boosdoener werd gekeken en dat het onvoldoende een gezamenlijk proces is geweest.

Twaalf respondenten vinden de opdracht van de regietafel Noord-Holland helder genoeg (niemand vindt die 'heel helder'.) Eén van hen licht toe dat de opdracht wel helder was, maar dat er veel te lang onduidelijkheid bleef over de beoordelingsnormen van het COA. Een ander zegt dat de vraagstelling miskent dat er in Noord-Holland vijf regionale regietafels waren (conform de veiligheidsregio's) en dat het feitelijk een provinciale afstemmingstafel was. Twee respondenten vinden de opdracht niet zo helder en één helemaal niet helder. Eén van hen legt uit dat er steeds discussie was over de aantallen noodopvang en gewone opvangplekken en dat daarnaast iedere veiligheidsregio zijn eigen regietafel had en het lang duurde voordat deze regietafels hun informatie mochten delen met de regionale regietafel Noord-Holland.

Zes respondenten menen dat het mandaat van de regietafel in Noord-Holland helder genoeg was. Zij hebben hun antwoord niet toegelicht. Een meerderheid van de respondenten vindt het mandaat niet zo helder (5) of helemaal niet helder (4). Twee van deze respondenten verwijzen naar hun eerdere antwoord over de rol van de regionale regietafels conform de veiligheidsregio's. Een ander zegt dat de regietafel feitelijk geen mandaat had.

Twee respondenten vinden de deelnemers aan de regietafel zeer aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid, zeven aanspreekbaar genoeg. Eén respondent licht toe dat in één veiligheidsregio het gezag van de coördinerende burgemeester speelde en de opdracht werd teruggegeven aan de regionale regietafel. Een ander merkt op dat het voor het COA vaak heel lastig was om actuele cijfers aan te leveren en deze toe te lichten. Drie respondenten vinden de deelnemende partijen niet zo aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid. Eén van hen zegt dat de medewerkers van het COA soms niet op de hoogte waren van de gemeentelijke aanbiedingen.

Tien van de vijftien respondenten vinden het een goede zaak dat de regionale regietafel niet meer besluitvormende bevoegdheid had. Zij dragen hiervoor de reeds eerder genoemde staatsrechtelijke argumenten aan en ook het punt dat dwang niet goed is voor het draagvlak. Bovendien was in één oogopslag duidelijk welke gemeenten geen bijdrage leverden aan de opvang van asielzoekers, zodat zij daar op konden worden aangesproken. Vijf respondenten denken dat het beter zou zijn geweest als de regietafel in Noord-Holland meer besluitvormende bevoegdheid had gehad. Dan hadden er spijkers met koppen geslagen kunnen worden en het had kunnen helpen bij het uitoefenen van druk op gemeenten om opvang te realiseren.

In totaal vinden negen respondenten dat de verantwoordelijkheden tussen de deelnemers aan de tafel heel helder (1) of helder genoeg (8) waren verdeeld. Eén van hen zegt dat dit betekende dat er niet echt regionaal regie kon worden gevoerd. Vier respondenten vinden de verantwoordelijkheden niet zo helder (3) of helemaal niet helder (1) verdeeld. Zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht.

Drie respondenten vinden de communicatie van de regionale regietafel in Noord-Holland goed en acht vinden deze voldoende. Eén vindt het 'niet goed en niet slecht', één onvoldoende en twee slecht. Niemand heeft zijn antwoord inhoudelijk nader toegelicht, één respondent zegt dat de communicatie via de veiligheidsregio's verliep.

De volgende onderwerpen zijn volgens sommigen van de respondenten onvoldoende aan de orde gekomen in de regionale regietafel Noord-Holland: Werk en integratie (5x), Onderwijs (4x), Huisvesting (3x), Samenwerking tussen de regionale regietafel en de gemeenten (3x), Gezondheid, zorg en preventie (3x), AMV's (2x), Onderlinge samenwerking en afstemming met de deelnemers (1x) en het Partieel effect op het gemeentefonds (1x). De antwoorden zijn nauwelijks toegelicht. Eén respondent zegt dat de focus vooral lag op het vinden van opvangplaatsen. Met uitzondering van de onderwerpen Huisvesting en de Onderlinge afstemming tussen de deelnemers, vinden van ieder van de hiervoor genoemde onderwerpen één of meer respondenten dat deze evenmin elders naar tevredenheid zijn afgehandeld.

Negen van de zestien respondenten denken dat de samenstelling van de regionale regietafel in Noord-Holland van invloed is geweest op de gespreksonderwerpen, maar zij hebben hun antwoord niet nader toegelicht. Enkele respondenten geven aan dat er contact is geweest met de regionale regietafels in andere provincies, en dat zij hierbij hebben geleerd over de wijze waarop andere regionale regietafels zijn georganiseerd.

BIJLAGE 2

Tabellen en grafieken

Samenvatting

Tabel 1: In hoeverre vindt u dat het gekozen systeem met Bestuursakkoord, regietafels en ondersteuningsstructuur (OTAV en Platform Opnieuw Thuis) in algemene zin heeft bijgedragen aan het doel?

Goed bijgedragen	90	42%
Enigszins bijgedragen	102	48%
Niet bijgedragen	8	4%
Het gekozen systeem heeft de situatie verergerd	1	0%
Weet niet/Geen mening	11	5%
Eindtotaal	**212**	

1. Inleiding

Tabel 2: Waar bent u werkzaam?

Gemeentelijke overheid	140	66%
Provinciale overheid	26	12%
COA	18	8%
Ministerie van VenJ	12	6%
Veiligheidsregio	6	3%
Ministerie van BZK	4	2%
IPO	1	0%
Ministerie van Defensie	1	0%
Ministerie van VWS	1	0%
Anders	3	1%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 3: Wat is uw functie?

Burgemeester	66	31%
Wethouder	5	2%
Commissaris van de Koning	5	2%
Overige bestuurders	2	1%
Beleidsmedewerker/adviseur	51	24%
Directeur/manager	43	20%
Coördinator/Regisseur/Projectleider	32	15%
Overig	8	4%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 4: heeft u wel eens deelgenomen aan een regietafel?

Ja	95	45%
Nee	117	55%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 5: Indien nee: Bent u op een andere manier betrokken geweest bij een regietafel?

Leeg	95	45%
Ja	63	30%
Nee	54	25%
Eindtotaal	**212**	

2. Bestuursakkoord en Uitwerkingsakkoord

Tabel 6: Hoe beoordeelt u het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot het sluiten van het Bestuursakkoord op 19 november 2015?

Goed	19	9%
Voldoende	92	43%
Niet goed en niet slecht	39	18%
Onvoldoende	14	7%
Slecht	3	1%
Weet niet/Geen mening	45	21%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 7: Vindt u dat het sluiten van het Bestuursakkoord heeft bijgedragen aan het bieden van een oplossing voor de gevolgen van de verhoogde asielinstroom?

Ja	169	80%
Nee	21	10%
Weet niet/ geen mening	22	10%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 8: Indien nee: Was er naar uw mening een geschiktere manier geweest om afspraken te maken over de aanpak van de verhoogde asielinstroom?

Leeg	191	90%
Ja	15	7%
Weet niet/geen mening	6	3%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 9: Hoe beoordeelt u het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot de totstandkoming van het Uitwerkingsakkoord op 28 april 2016?

Goed	13	6%
Voldoende	84	40%
Niet goed en niet slecht	35	17%
Onvoldoende	10	5%
Slecht	3	1%
Weet niet/Geen mening	67	32%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 10: Vindt u dat het sluiten van het uitwerkingsakkoord van 28 april 2016 heeft bijgedragen aan het bieden van een oplossing voor de gevolgen van de verhoogde asielinstroom?

Ja	136	64%
Nee	22	10%
Weet niet/geen mening	54	25%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 11: Indien nee: Was er naar uw mening een geschiktere manier geweest om afspraken te maken over de uitwerking van de aanpak van de verhoogde asielinstroom?

Leeg	190	90%
Ja	15	7%
Nee	2	1%
Weet niet/geen mening	5	2%
Eindtotaal	**212**	

3. Relatie gewone overlegstructuur en nieuwe overlegstructuur

Tabel 12: Had naar uw mening de verhoogde asielinstroom ook het hoofd kunnen worden geboden in de reeds bestaande overlegstructuur?

Ja	36	17%
Nee	122	58%
Weet niet/Geen mening	54	25%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 13: Hoe was de afstemming tussen de reguliere overlegstructuur en de nieuwe overlegstructuur rondom de verhoogde asielinstroom?

Goed	25	12%
Voldoende	75	35%
Niet goed en niet slecht	25	12%
Onvoldoende	13	6%
Slecht	5	2%
Weet niet/Geen mening	69	33%
Eindtotaal	**212**	

4. Relatie tussen landelijke regietafel en regionale regietafels
(alleen voor betrokkenen regietafels)

Tabel 14: In hoeverre vond u de verantwoordelijkheden tussen de landelijke en de regionale regietafels goed verdeeld?

Goed	13	8%
Voldoende	72	46%
Niet goed en niet slecht	20	13%
Onvoldoende	15	9%
Slecht	3	2%
Weet niet/Geen mening	35	22%
Eindtotaal	**158**	

Tabel 15: Wat vond u van de samenwerking tussen de landelijke regietafel enerzijds en de regionale regietafels anderzijds?

Goed	17	11%
Voldoende	64	41%
Niet goed en niet slecht	12	8%
Onvoldoende	14	9%
Slecht	4	3%
Weet niet/Geen mening	47	30%
Eindtotaal	**158**	

Tabel 16: Wat vond u van de communicatie van de landelijke regietafel richting de regionale regietafels?

Goed	11	7%
Voldoende	60	38%
Niet goed en niet slecht	26	16%
Onvoldoende	16	10%
Slecht	8	5%
Weet niet/Geen mening	37	23%
Eindtotaal	**158**	

Tabel 17: Wat vond u van de terugkoppeling van de regionale regietafels richting de landelijke regietafel?

Goed	10	6%
Voldoende	57	36%
Niet goed en niet slecht	14	9%
Onvoldoende	10	6%
Slecht	5	3%
Weet niet/Geen mening	62	39%
Eindtotaal	**158**	

Tabel 18: In hoeverre vond u de inzet van de commissaris van de Koning als Rijksheer effectief?

Effectief	80	51%
Enigszins effectief	49	31%
Niet effectief	7	4%
Weet niet/Geen mening	22	14%
Eindtotaal	**158**	

5. Functioneren landelijke regietafel

Tabel 19: In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het hoofddoel: het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom?

Goed bijgedragen	77	36%
Enigszins bijgedragen	90	42%
Niet bijgedragen	9	4%
De landelijke regietafel heeft de situatie verergerd	4	2%
Weet niet/Geen mening	32	15%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 20: In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het doel: structureel met elkaar in gesprek blijven?

Goed bijgedragen	93	44%
Enigszins bijgedragen	67	32%
Niet bijgedragen	15	7%
De landelijke regietafel heeft de situatie verergerd	2	1%
Weet niet/Geen mening	35	17%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 21: In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het doel: Het monitoren van de voortgang en uitvoering van de gemaakte afspraken?

Goed bijgedragen	67	32%
Enigszins bijgedragen	80	38%
Niet bijgedragen	15	7%
De landelijke regietafel heeft de situatie verergerd	1	0%
Weet niet/Geen mening	49	23%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 22: In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het doel: Het bezien of over de gehele keten aanvullende maatregelen nodig zijn?

Goed bijgedragen	40	19%
Enigszins bijgedragen	95	45%
Niet bijgedragen	22	10%
De landelijke regietafel heeft de situatie verergerd	1	2%
Weet niet/Geen mening	54	25%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 23: In hoeverre vindt u dat de landelijke regietafel heeft bijgedragen aan het proces van het afschalen van de opvang sinds de zomer van 2016?

Goed bijgedragen	48	23%
Enigszins bijgedragen	61	29%
Niet bijgedragen	31	15%
De landelijke regietafel heeft de situatie verergerd	10	5%
Weet niet/Geen mening	62	29%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 24: In hoeverre vond u de opdracht van de landelijke regietafel helder?

Heel helder	5	2%
Helder genoeg	111	52%
Niet zo helder	40	19%
Helemaal niet helder	10	5%
Weet niet/Geen mening	46	22%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 25: In hoeverre vond u het mandaat van de landelijke regietafel helder?

Heel helder	0	0%
Helder genoeg	71	33%
Niet zo helder	51	24%
Helemaal niet helder	21	10%
Weet niet/Geen mening	69	33%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 26: In hoeverre vond u dat de partijen die deelnamen aan de landelijke regietafel aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid?

Zeer aanspreekbaar	7	3%
Aanspreekbaar genoeg	68	32%
Niet zo aanspreekbaar	33	16%
Helemaal niet aanspreekbaar	5	2%
Weet niet/ Geen mening	99	47%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 27: De landelijke regietafel was met name een overlegtafel. Vindt u dat de landelijke regietafel een meer besluitvormend gremium had moeten zijn?

Ja	50	24%
Nee	107	50%
Weet niet/Geen mening	55	26%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 28: Waren er naar uw oordeel partijen die onterecht ontbraken bij de landelijke regietafel?

Ja	12	6%
Nee	76	36%
Weet niet/Geen mening	124	58%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 29: Zijn er naar uw oordeel partijen betrokken bij de landelijke regietafel die gemist hadden kunnen worden?

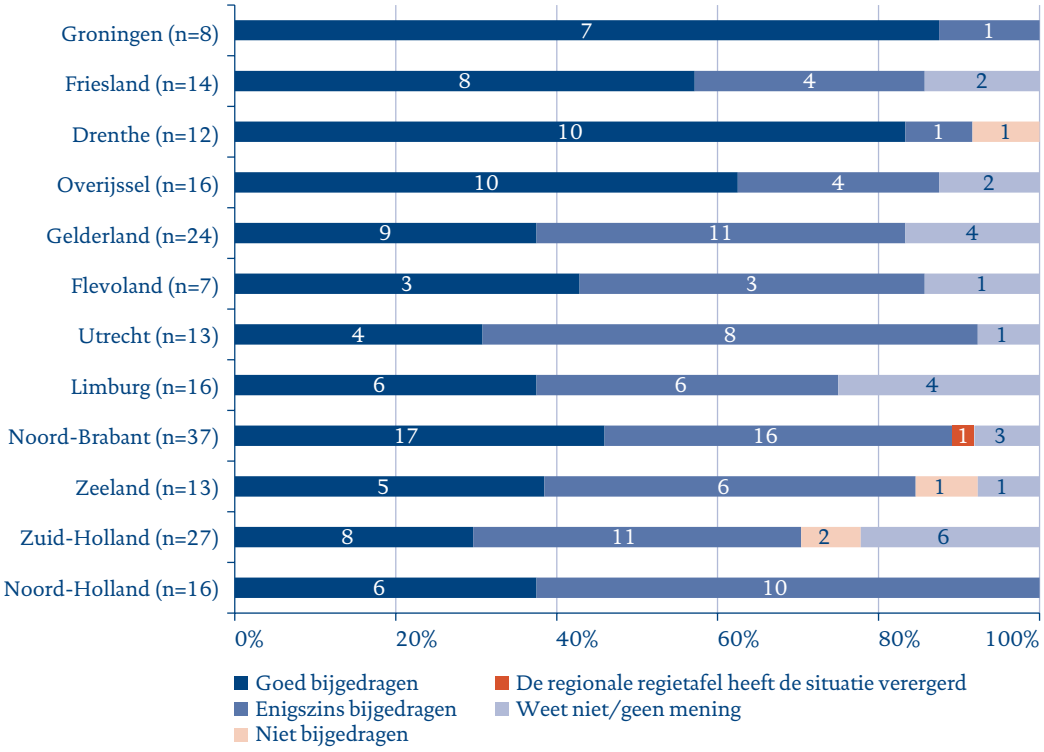
Ja	2	1%
Nee	67	32%
Weet niet/geen mening	143	67%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 30: Kunt u aankruisen welke onderwerpen naar uw mening ten onrechte niet of onvoldoende aan de orde zijn gekomen bij de landelijke regietafel?

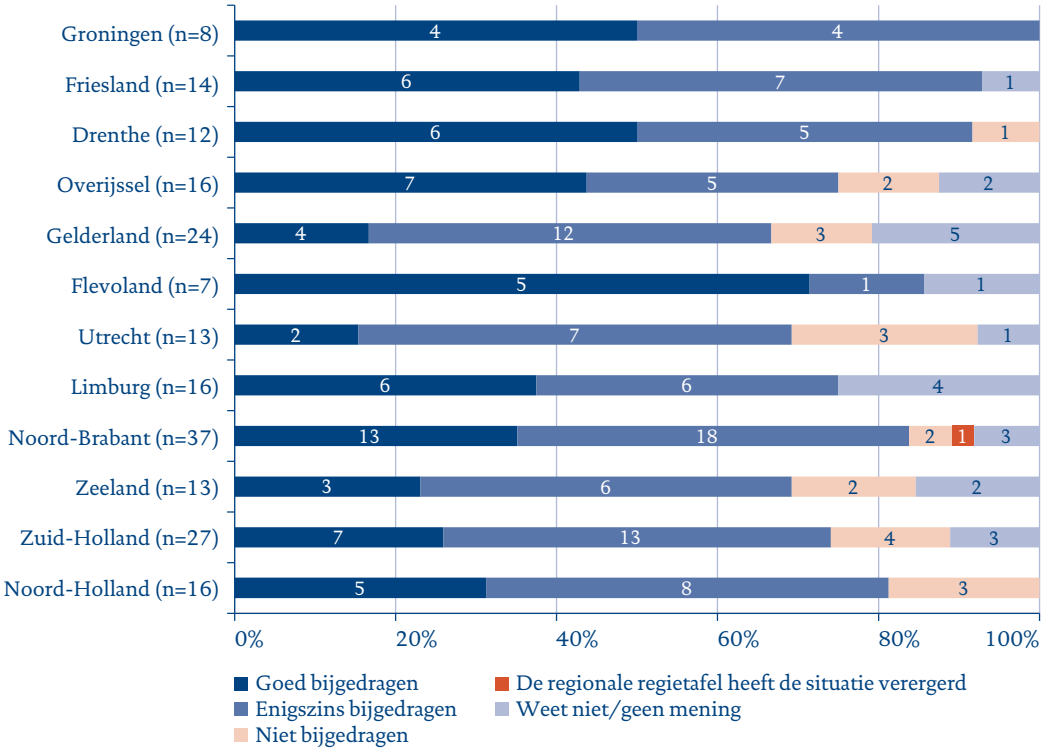
Alles is voldoende aan de orde gekomen	34
Werk en integratie	29
Huisvesting vergunninghouders	20
Een ander onderwerp namelijk	17
Onderwijs	17
AMV's	15
Partieel effect op het gemeentefonds	15
Gezondheid, zorg en preventie	13
Samenwerking regionale regietafels	8
Crisisnoodopvang	5
Veiligheid	5
Opvang	4
Samenwerking landelijke regietafel	3
Noodopvang	1
Weet niet/geen mening	103

6. De regionale regietafels

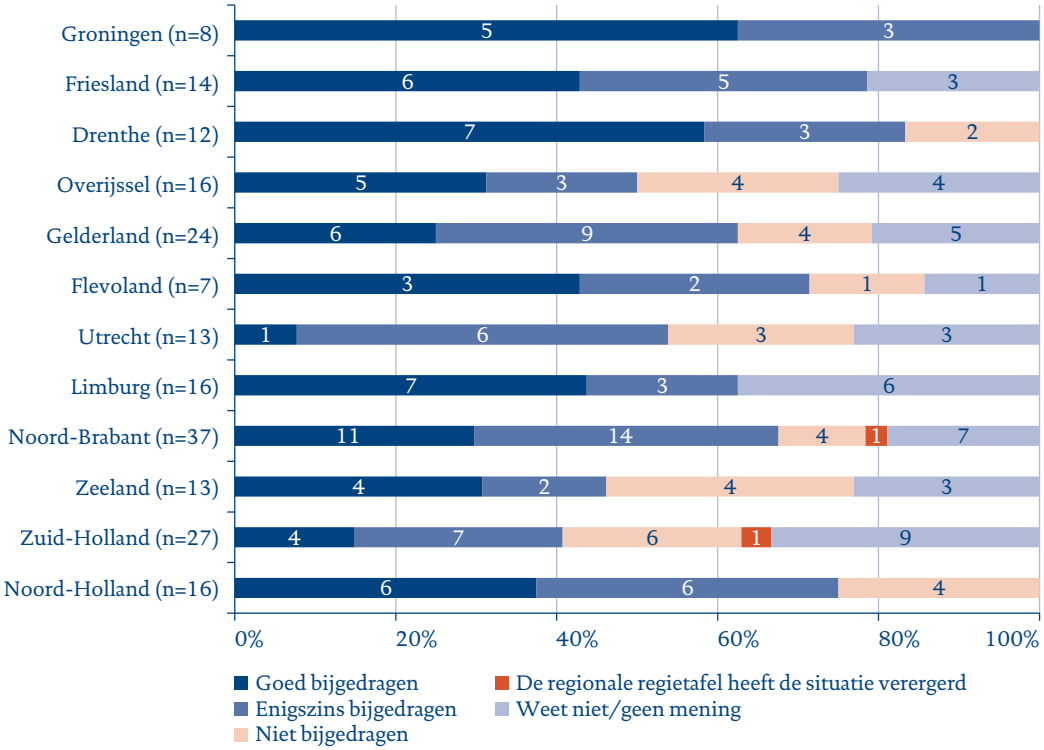
Figuur 1: In hoeverre vindt u dat de regionale regietafel in … heeft bijgedragen aan het hoofddoel: het hoofd bieden aan de verhoogde asielinstroom?



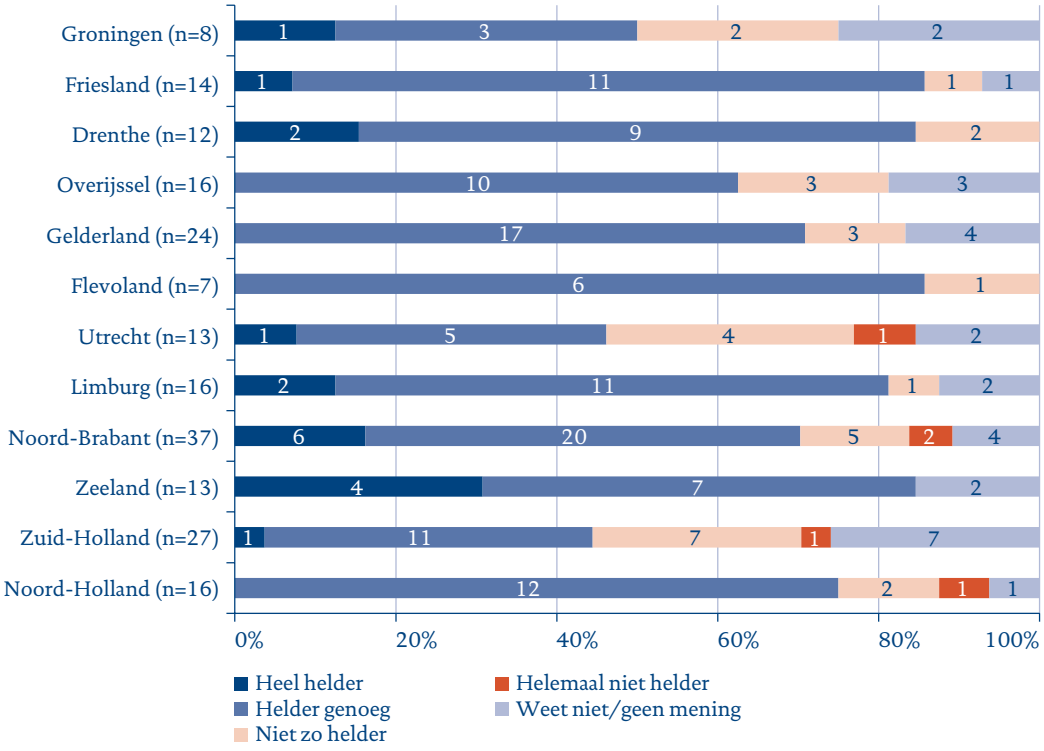
Figuur 2: In hoeverre vindt u dat de regionale regietafel in … heeft bijgedragen aan het doel: 'het integraal benaderen van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders?



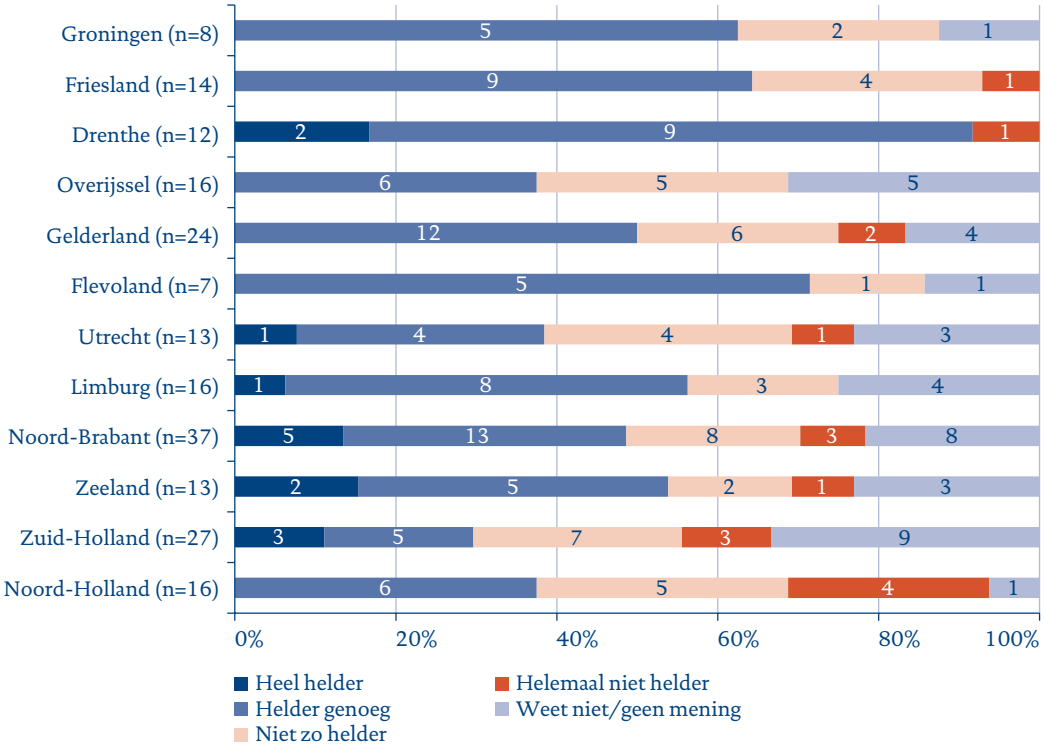
Figuur 3: In hoeverre vindt u dat de regionale regietafel in … heeft bijgedragen aan het proces van afschalen van de opvang?



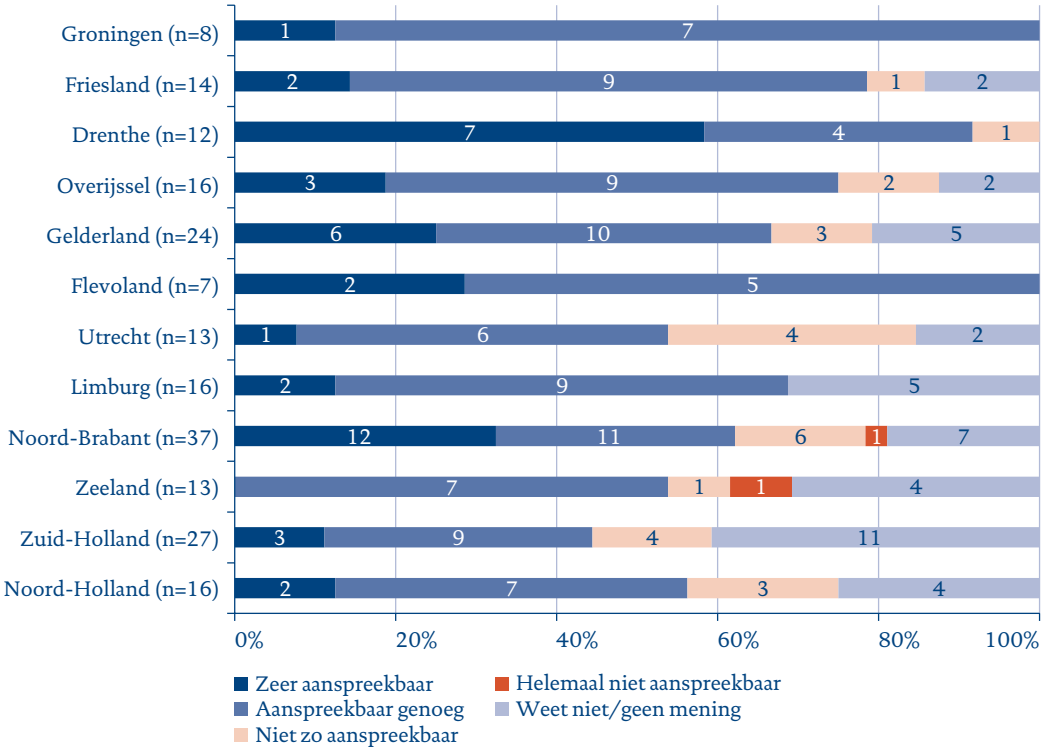
Figuur 4: In hoeverre vond u de opdracht van de regionale regietafel in … helder?



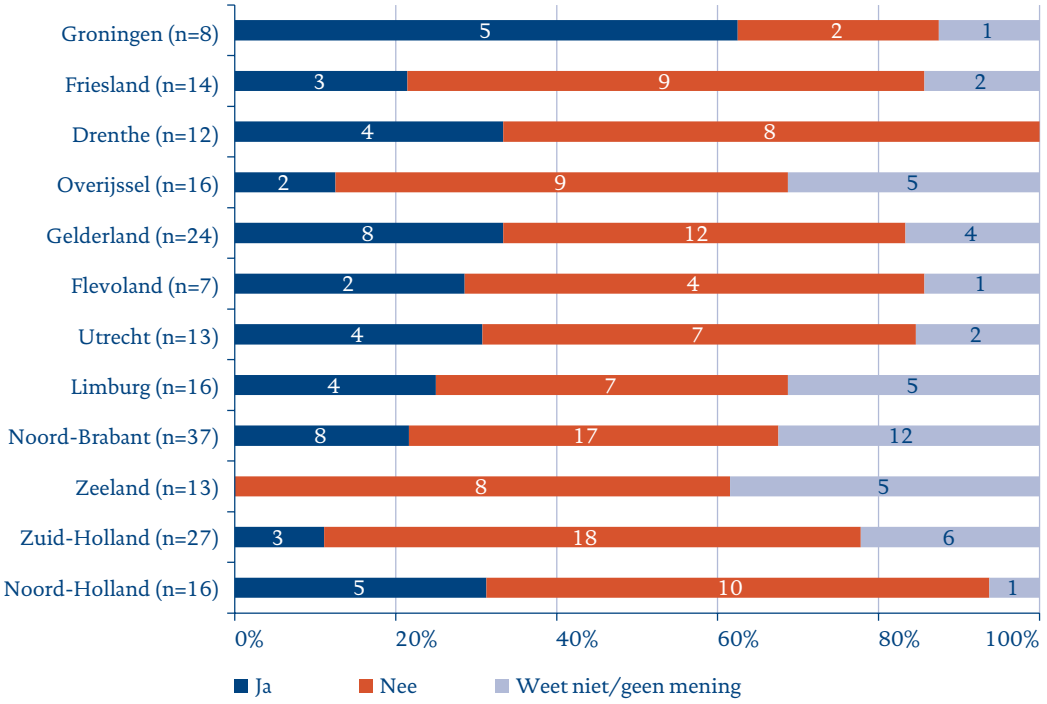
Figuur 5: In hoeverre vond u het mandaat van de regionale regietafel in … helder?



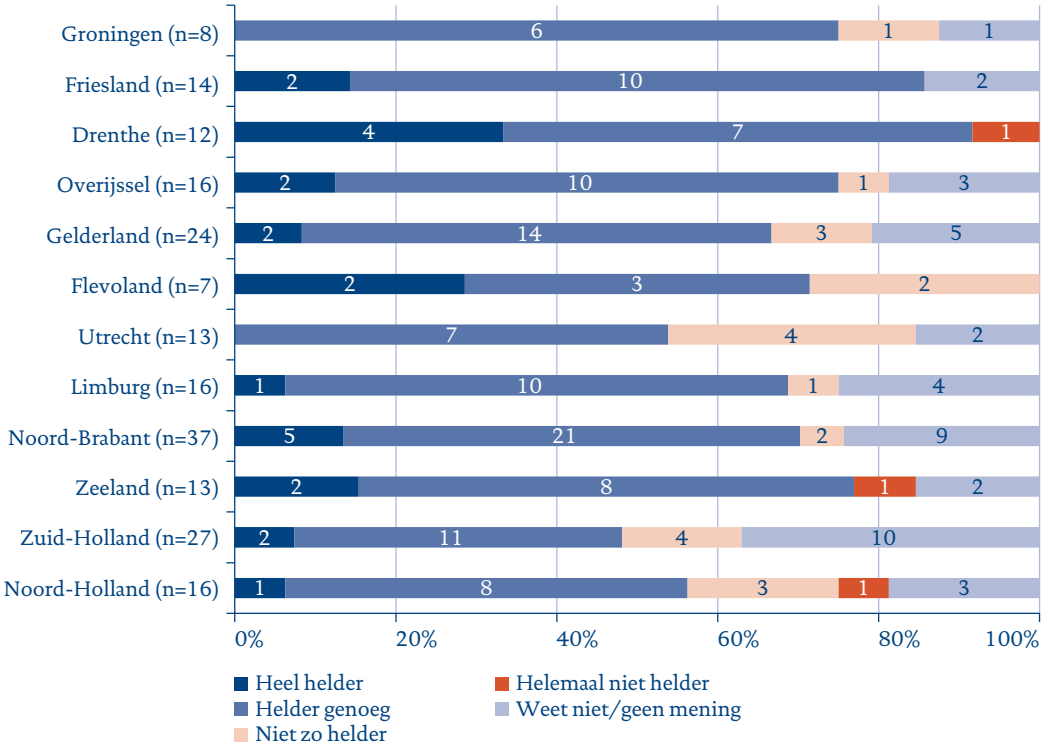
Figuur 6: In hoeverre vond u dat de partijen die deelnamen aan de regionale regietafel in … aanspreekbaar waren op hun verantwoordelijkheid?



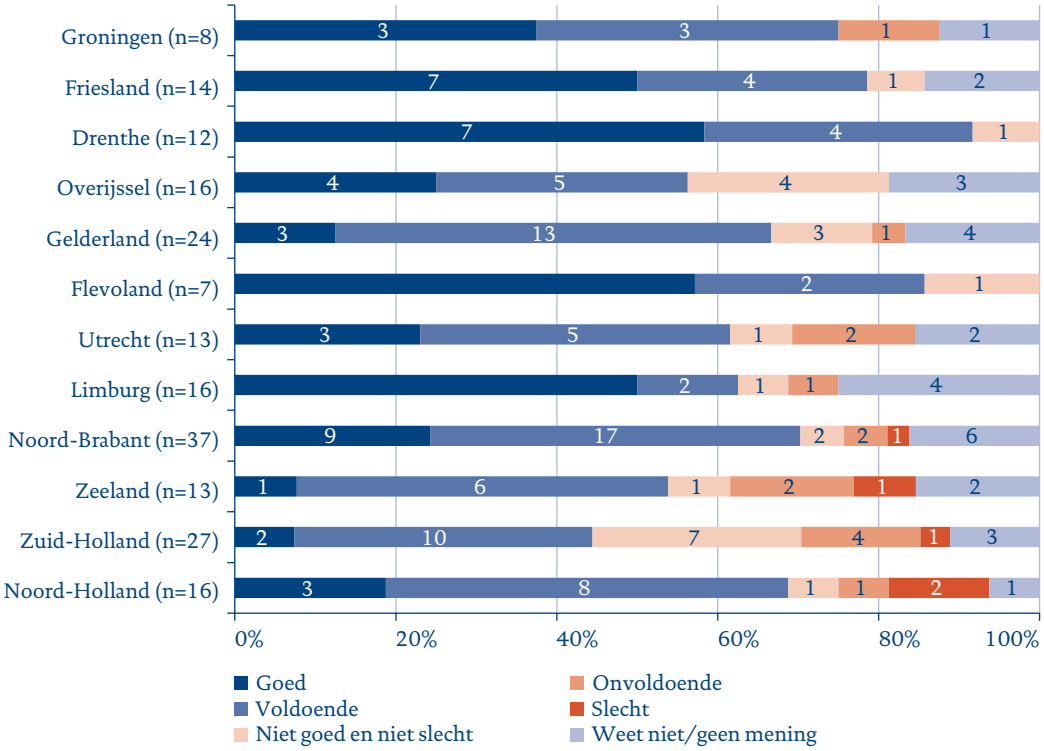
Figuur 7: Vindt u dat de regionale regietafel in … een meer besluitvormend gremium had moeten zijn?



Figuur 8: In hoeverre vond u de verantwoordelijkheden tussen de deelnemers aan de regionale regietafel in … helder verdeeld?



Figuur 9: Wat vond u van de communicatie van de regionale regietafel in … richting de gemeenten?



7. Ondersteuningsstructuur

Tabel 31: Was u duidelijk waarvoor het OTAV diende?

Ja	145	68%
Nee	45	21%
Weet niet/Geen mening	22	10%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 32: Hoe heeft het OTAV de gemeenten naar uw oordeel ondersteund inzake asielzoekers en vergunninghouders?

Goed	35	17%
Voldoende	64	30%
Niet goed en niet slecht	19	9%
Onvoldoende	8	4%
Slecht	1	0%
Weet niet/Geen mening	85	40%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 33: Was u duidelijk waarvoor het Platform Opnieuw Thuis diende?

Ja	135	64%
Nee	45	21%
Weet niet/Geen mening	32	15%
Eindtotaal	**212**	

8. De toekomst

Tabel 34: Kan naar uw mening de nieuwe samenwerkingsstructuur rondom de verhoogde asielinstroom in de toekomst ook bijdragen aan een systeem dat beter in staat is de gevolgen van pieken en dalen in de asielinstroom op te vangen?

Ja	154	73%
Nee	16	8%
Weet niet/Geen mening	42	20%
Eindtotaal	**212**	

Tabel 35: Indien ja: Zijn er punten waarop de nieuwe samenwerkingsstructuur rondom de verhoogde asielinstroom naar uw oordeel gewijzigd zou moeten worden?

Ja	54	35%
Nee	49	32%
Weet niet/geen mening	51	33%
Eindtotaal	**154**	

Tabel 36: Heeft u suggesties voor een manier waarop er kan worden gezorgd dat de juiste partijen elkaar in de toekomst sneller weten te vinden?

Ja	63	41%
Nee	57	37%
Weet niet/geen mening	34	22%
Eindtotaal	**154**	

Tabel 37: Moet de nieuwe samenwerkingsstructuur rondom de verhoogde asielinstroom naar uw oordeel gehandhaafd blijven?

Ja	140	66%
Nee	32	15%
Weet niet/Geen mening	40	19%
Eindtotaal	**212**	

ISBN 978-90-8521-073-3