

Vluchtelingen crisis 2015: Lessen uit de crisisnoodopvang



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Titel: Vluchtelingencrisis 2015: Lessen uit de crisisnoodopvang
Datum: 15 maart 2017
Auteurs: Vina Wijkhuijs, Menno van Duin

Voorwoord

In 2015 kwamen, mede als gevolg van de voortdurende oorlog in Syrië, grote aantallen vluchtelingen naar Europese landen. Een deel van hen zocht een veilig heenkomen in Nederland. Omdat in de centrale opvang het aantal beschikbare opvangplaatsen ontoereikend was, werd op gemeenten een beroep gedaan om tijdelijk in opvang van vluchtelingen te voorzien. Een groot aantal gemeenten heeft aan deze oproep gehoor gegeven, hetzij door medewerking te verlenen aan de komst van een noodopvanglocatie, hetzij door zelf een crisisnoodopvanglocatie in te richten. Daarnaast werden in verschillende gemeenten voorbereidingen getroffen voor de vestiging van een (meer permanent) asielzoekerscentrum.

In dit rapport wordt beschreven hoe gemeenten de voorbereiding van deze verschillende vormen van opvang hebben aangepakt. Daarbij gaat de aandacht in het bijzonder uit naar de organisatie van de crisisnoodopvang. Vanuit onderzoeksperspectief is het uniek te noemen dat zich in meerdere gemeenten op hetzelfde moment een vergelijkbare casus voordeed en daarbij de inzet van bevolkingszorg werd getest. De ervaringen die zijn opgedaan kunnen ook voor eventuele toekomstige crisissituaties relevant zijn.

Het onderzoek werd uitgevoerd door het lectoraat Crisisbeheersing in het kader van het *Kennisprogramma Bevolkingszorg*. Ten behoeve van het onderzoek is niet alleen een groot aantal documenten geraadpleegd, ook hebben we met onder andere burgemeesters van verschillende gemeenten gesprekken gevoerd en er is een enquête uitgezet onder alle gemeenten die destijds crisisnoodopvang hebben geboden. Wij willen alle respondenten bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Ook bedanken wij onze collega's, Margo Karemaker, Nancy Oberijé, Anouk Ros, Charlotte van Ruijven en Elga Sikkens, voor hun feedback gedurende de uitvoering van het onderzoek.

Vina Wijkhuijs
Menno van Duin

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Inleiding	5
1.2	De vluchtelingen crisis van 2015	5
1.3	Onderzoek naar ervaringen van gemeenten	8
1.4	Opbouw rapport	10
Deel 1 Casusbeschrijvingen van zeven gemeenten		
2	Goes	12
2.1	Inleiding	12
2.2	Noodopvang in de Zeelandhallen	13
2.3	Andere opvanglocaties in provincie Zeeland	15
3	Nijmegen	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Noodopvang in Heumensoord	17
3.3	Groot maatschappelijk draagvlak	20
4	Súdwest-Fryslân	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Crisisnoodopvang in Workum	22
4.3	Komst AZC naar Sneek	24
4.4	Ook een AZC in Witmarsum?	24
4.5	Huisvesting statushouders	25
5	Woerden	27
5.1	Crisisnoodopvang in Woerden	27
5.2	Incident op 9 oktober	28
5.3	De nafase	29
6	Leiden	30
6.1	Inleiding	30
6.2	Crisisnoodopvang in de Leidse Regio	30
6.3	Inspanningen en kosten	32
7	Geldermalsen	33
7.1	Inleiding	33
7.2	Het voornemen tot vestiging van een AZC	33
7.3	Openbaar worden van het voorstel	34
7.4	Protest: waarom zo veel en ook zo snel?	35
7.5	Opnieuw met de bevolking in gesprek	36

8	Bernheze	37
8.1	Inleiding	37
8.2	Een AZC in Heesch?	40
8.3	Wat viel de gemeent te verwijten?	40

Deel 2 De crisisnoodopvang nader beschouwd

9	Ervaringen uit de crisisnoodopvang	42
9.1	Inleiding	42
9.2	De opvanglocatie	42
9.3	Gemeentelijke organisatiestructuur en aanpak	45
9.4	Communicatie met de lokale bevolking	48
9.5	Onrust en incidenten rond de opvang	49
9.6	Inzet van vrijwilligers	49
9.7	Inzet van het Rode Kruis	50
9.8	Organisatie van geneeskundige zorg	51
9.9	Afstemming met het COA	52
9.10	Rol van de veiligheidsregio	53
9.11	De financiën	54
9.12	Tot slot	55

Conclusies en aanbevelingen

10	Bevindingen en lessen	57
10.1	Crisisnoodopvang een reële optie?	57
10.2	Wat in het geval van een Nederlandse ramp?	57
10.3	Algemene en meer specifieke lessen	58
	Bijlage 1 Literatuur	63
	Bijlage 2 Vragenlijst enquête	64
	Bijlage 3 Percentageverdeling bij stellingen uit enquête	67

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Sinds Nederland partij is bij het internationale Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) heeft ons land zich verplicht bescherming te bieden aan diegenen die vluchten voor oorlog, geweld of onmenselijke of vernederende behandeling. Zij hebben het recht om in Nederland asiel aan te vragen en voor zolang te worden opgevangen.

In 2015 zochten grote aantallen vluchtelingen uit met name Syrië hun toevlucht tot West-Europa. Zij vluchtten voor de inmiddels vier jaar durende oorlog in hun land tussen rebellen en het Assad-regiem. Via Turkije en Griekenland trokken zij en masse naar Duitsland en daarnaast naar landen als Zweden, Oostenrijk en Nederland. In geen twintig jaar was in Nederland de instroom van asielzoekers zo groot geweest.

Medio september 2015 deed staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie aan gemeenten een dringend verzoek om voor de vluchtelingen opvangplaatsen te organiseren. De opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), waaronder ook de noodopvanglocaties die in de zomer in grote sport- en evenementenhallen waren ingericht, zaten vol. Vanaf medio september tot eind januari 2016 gaven in totaal 141 gemeenten gehoor aan deze oproep. De gemeenten kregen daarbij de hulp van talloze vrijwilligers. Ook was er sprake van een groot aantal burgerinitiatieven om de vluchtelingen wegwijs te maken in hun nieuwe omgeving. In sommige gemeenten ging de komst van een opvanglocatie echter gepaard met protest van de bevolking.

Het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) heeft in 2016 onderzoek verricht naar de ervaringen die gemeenten hebben opgedaan bij de organisatie van opvanglocaties voor vluchtelingen. Daarbij is aandacht besteed aan de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de vele betrokken partijen en de communicatie richting de lokale bevolking. In deze rapportage wordt van dit onderzoek verslag gedaan. Daarbij wordt ook specifiek ingegaan op de vraag wat de ervaringen betekenen voor de competenties van bevolkingszorgfunctionarissen. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de context van de vluchtelingencrisis en gaan we in op de aanpak van het onderzoek en de opbouw van dit rapport.

1.2 De vluchtelingencrisis van 2015

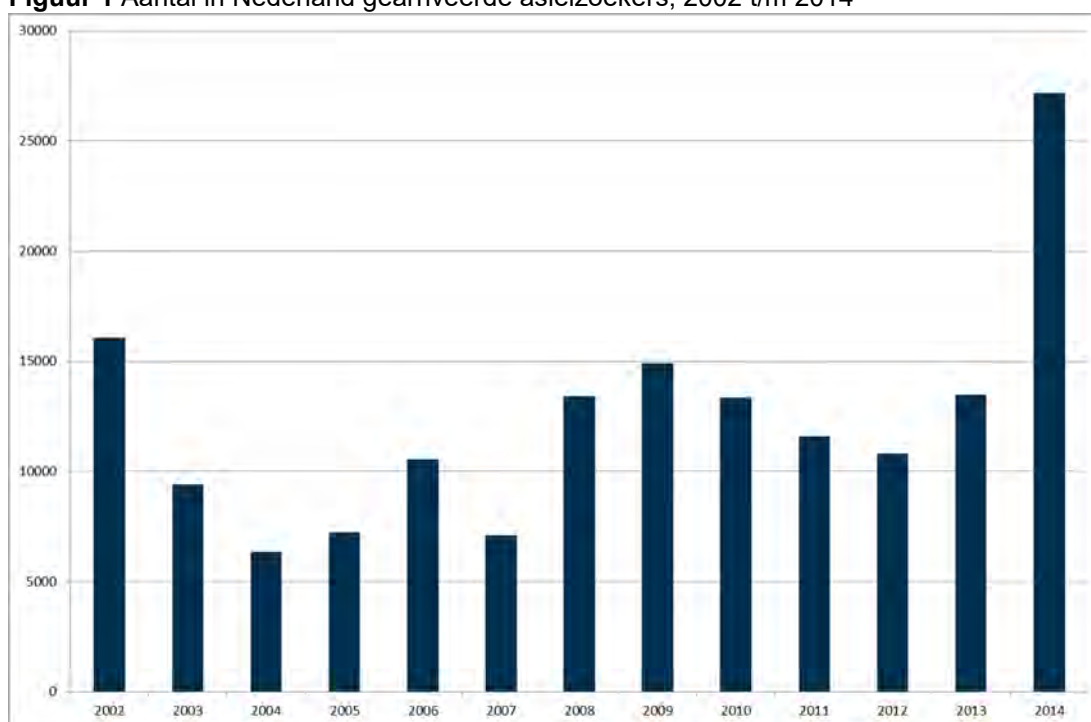
In 2015 kreeg Nederland, net als andere Europese landen, te maken met grote aantallen vluchtelingen die zich aan de grens meldden om asiel aan te vragen. Voor een groot deel (43%) waren het Syriërs die de burgeroorlog in hun land waren ontvlucht.¹ Via Turkije hadden zij, vaak in gammele en overvolle bootjes, de overtocht naar Griekenland gewaagd om van daaruit naar West-Europa door te reizen. De West-Europese landen staan niet alleen bekend om hun economische welvaart, maar ook omdat zij partij zijn bij het

¹ Andere belangrijke landen van herkomst waren Eritrea, Irak en Afghanistan; zie Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 22.

Vluchtelingenverdrag en zich gebonden achten aan internationale mensenrechten. Vooral Duitsland was een populair bestemmingsland. Van alle vluchtelingen die de Europese Unie wisten te bereiken, vroeg ruim een derde (36%) in Duitsland asiel aan.² Andere landen die grote aantallen vluchtelingen opvingen waren Zweden (12,3%), Oostenrijk (6,7%) en Nederland (3,4%).³ In 2015 kwamen in totaal 56.940 asielzoekers naar ons land.⁴

In Nederland was de instroom van asielzoekers in jaren niet zo groot geweest. De laatste keer dat grote aantallen vluchtelingen naar Nederland kwamen, was in de jaren 1994 en 1998 toen er als gevolg van de burgeroorlogen in Bosnië en Kosovo eveneens grote vluchtelingenstromen op gang kwamen. Destijds vroegen respectievelijk 52.575 en 45.215 personen in Nederland asiel aan.⁵ Nadien, en vooral sinds het begin van de 21^e eeuw (nadat in 2001 een nieuwe vreemdelingenwet in werking was getreden), waren de aantallen sterk gedaald en waren tot 2014 echte pieken in de instroom achterwege gebleven (zie figuur 1). Wel was er in de eerste maanden van 2014 sprake van een toename van de asielinstroom ten opzichte van het jaar ervoor. Om die reden waarschuwde toenmalig staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie in mei van dat jaar dat er in 2014 mogelijk wel eens 65.000 asielzoekers naar Nederland zouden kunnen komen.⁶ Het bleek toen uiteindelijk niet zo'n vaart te lopen. Volgens cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kwamen in 2014 in totaal 27.170 asielzoekers naar Nederland.⁷

Figuur 1 Aantal in Nederland gearriveerde asielzoekers, 2002 t/m 2014⁸



² Bron: Rapportage Vreemdelingenketen januari-december 2015.

³ Bron: Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 27.

⁴ Bron: Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 20.

⁵ Bron: CBS.

⁶ Uitzending *Eén op één* d.d. 14 mei 2014.

⁷ Het genoemde aantal betreft eerste asielaanvragen (21.810) en nagereisde gezinsleden van asielzoekers aan wie een verblijfstatus was verstrekt (5.360).

⁸ Het betreft hier het aantal eerste asielaanvragen en nagereisde gezinsleden van statushouders Bron: voor de jaren 2002 t/m 2009 Wijkhuijs et al. (2011). *Asielzoekers*. In Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart* (p. 178-250); voor de jaren 2010 t/m 2014 Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2014.

In de eerste maanden van 2015 vertoonde de instroom van asielzoekers opnieuw een opmerkelijke stijging ten opzichte van het jaar ervoor.⁹ In tegenstelling tot het voorgaande jaar bleef de instroom van asielzoekers ook in de tweede helft van 2015 toenemen. Vanaf de zomer werd de grote toestroom van vluchtelingen duidelijk zichtbaar. In de maand augustus arriveerden in Nederland zo'n 1700 vluchtelingen per week; wat ongeveer gelijkstond aan het aantal dat in andere jaren per maand naar Nederland kwam. In de maanden september en oktober zou dit aantal nog verder oplopen naar 4000 vluchtelingen per week. Daarmee kwamen opeens veel meer vluchtelingen naar Nederland dan het aantal opvangplaatsen dat in reguliere opvangcentra beschikbaar was. De asielzoekerscentra (AZC's) van het COA zaten inmiddels vol. Dit kwam niet alleen doordat de instroom van asielzoekers zo groot was, maar ook doordat er in de AZC's nog zo'n 11.000 personen verbleven die al een verblijfsvergunning hadden en strikt genomen elders gehuisvest hadden moeten zijn.¹⁰ De huisvesting van zogenoemde statushouders, waar in principe gemeenten verantwoordelijk voor zijn, verliep al enige tijd minder voorspoedig dan gewenst, mede vanwege een krapte op de woningmarkt in met name het lagere huursegment.

Aldus was er in 2015 sprake van een uitzonderlijke situatie. Voor de vluchtelingen die in de tweede helft van 2015 naar Nederland kwamen, moest op stel en sprong opvang worden georganiseerd. Het COA deed eerst (in juni) een beroep op een aantal gemeenten met grote sport- en evenementenhallen om daar een noodopvanglocatie te mogen inrichten. Later, in september 2015, volgde een brede oproep aan alle gemeenten om in opvang van vluchtelingen te voorzien. Aanvankelijk zou het gaan om opvang voor een korte periode van hooguit 72 uur (oftewel drie dagen), zo volgde uit correspondentie van het ministerie van Veiligheid en Justitie.¹¹ Door veel gemeenten is echter voor een langere periode opvang geboden.

In de loop van 2015 kwamen er zo gaandeweg, naast de reguliere AZC's, verschillende typen tijdelijke opvanglocaties voor vluchtelingen. Er waren grootschalige locaties voor noodopvang, die beheerd werden door het COA, en een groot aantal crisisnoodopvanglocaties waarvoor de gemeenten verantwoordelijk waren. Onderwijl ging het COA op zoek naar nieuwe locaties voor de vestiging van een AZC.

Twee typen tijdelijke opvanglocaties¹²

Grootschalige noodopvang

Toen de opvangcapaciteit in de AZC's onvoldoende bleek om alle asielzoekers onderdak te bieden, organiseerde het COA aanvankelijk noodopvang in verschillende grote sport- en evenementenhallen. Eigenaren van deze accommodaties sloten (voor hen vaak lucratieve) contracten met het COA voor de periode van enkele maanden tot een jaar. Het bestuur van de betreffende gemeenten plaatsten hierbij wel enkele kanttekeningen. Hallen die voor de opvang van vluchtelingen werden gebruikt, leverden de gemeente nu immers niet de publiciteit en economische baten op van een groot evenement dat eventueel in de hal had kunnen plaatsvinden.

⁹ Deze stijging kon in zijn geheel worden toegeschreven aan een toename van het aantal zogenoemde 'nareizigers' zijnde gezinsleden van asielzoekers aan wie een verblijfsvergunning was verstrekt. Zie Rapportage vreemdelingenketen januari-juni 2015.

¹⁰ Aantal per 1 januari 2015; zie Rapportage vreemdelingenketen januari-december 2015, p. 20.

¹¹ Eerst richtte de DG Vreemdelingenzaken zich (per brief d.d. 17 september) tot de veiligheidsregio's. Later volgde een brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (d.d. 25 september 2015) aan alle gemeenten.

¹² Zie hierover ook V. Wijkhuijs & M. van Duin, De vluchtelingencrisis. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (p. 217-247). Den Haag: Boom bestuurskunde, 2016.

Kleinschalige crisisnoodopvang

Een tweede reddingsboei was de gemeentelijke crisisnoodopvang. Deze vorm van opvang is normaal gesproken bedoeld voor kortstondige opvang van mensen die als gevolg van een ramp of andersoortige crisis tijdelijk hun huis moeten verlaten. In crisisplannen hebben gemeenten – in het kader van hun verantwoordelijkheid voor bevolkingszorg – bepaalde locaties aangewezen die voor dergelijke (ramp)situaties snel in gereedheid moeten kunnen worden gebracht om tientallen tot soms honderden mensen tijdelijk onderdak te bieden. Veelal betreft het gemeentelijke sporthallen. In het najaar van 2015 werden deze locaties door gemeenten ingezet voor de opvang van vluchtelingen.

1.3 Onderzoek naar ervaringen van gemeenten

De vluchtelingencrisis van 2015 kan worden beschouwd als een casus waarvan het nodige kan worden geleerd. Vanuit onderzoeksperspectief is het uniek te noemen dat een vergelijkbare casus zich binnen meerdere gemeenten op hetzelfde moment voordeed. Voor het eerst in tijden werd op gemeenten een beroep gedaan om voor een groot aantal mensen opvang te organiseren. Hoewel gemeenten strikt genomen niet bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de opvang van vluchtelingen, werd een appel gedaan op hun verantwoordelijkheid om – in tijden van crises – in korte tijd opvang te kunnen bieden. Door ruim een derde van de gemeenten werd hieraan gehoorgegeven.

Crisisnoodopvanglocaties

Toen begin september 2015 de instroom van asielzoekers op een hoogtepunt geraakte, is een beroep gedaan op gemeenten om crisisnoodopvanglocaties in te richten. Vanaf medio september 2015 tot eind januari 2016 is er van 162 crisisnoodopvanglocaties in 141 gemeenten gebruikgemaakt. De piek lag in week 42 (medio oktober) toen er 2562 vluchtelingen in 24 crisisnoodopvanglocaties verbleven. Sommige locaties zijn meerdere keren ingezet, een aantal ook voor een langere periode dan 72 uur. Een aantal locaties is voortgezet als noodopvanglocatie onder beheer van het COA.

In totaal zijn 6000 mensen in crisisnoodopvanglocaties opgevangen; vaak voor een langere periode en in verschillende locaties. Sommige vluchtelingen verbleven achtereenvolgens in zeven of acht verschillende locaties.

In de loop van januari 2016 kon de crisisnoodopvang worden afgebouwd. Vanaf eind januari was de capaciteit van de centrale opvang (waaronder de noodopvang) weer toereikend om alle asielzoekers onderdak te bieden.

Bron: Website COA

Het moment en de wijze waarop de betreffende gemeenten opvang organiseerden verschilde, maar er waren ook zeker overeenkomsten. In dit onderzoek proberen wij deze overeenkomsten en verschillen in kaart te brengen aan de hand van de volgende centrale vraag:

Welke ervaringen en lessen hebben gemeenten in het najaar van 2015 opgedaan bij het organiseren van (crisisnood)opvang voor vluchtelingen die destijds vrij plotseling in groten getale naar Nederland kwamen?

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Op welke manier werd de komst (of vestiging) van de opvanglocatie voorbereid?
2. Op welke wijze werd de lokale bevolking geïnformeerd?
3. In hoeverre en op welke manier waren burgers betrokken bij de opvang van de vluchtelingen?
4. Hoe verliep de informatie-uitwisseling en samenwerking met betrokken partijen: het Rode Kruis, de GGD/GHOR en het COA?
5. Wat valt er te zeggen over de rol van de veiligheidsregio's?
6. Valt uit de ervaringen die zijn opgedaan iets op te maken over noodzakelijke competenties van bevolkingszorgfunctionarissen?

Voor alle duidelijkheid dient hier nog het volgende te worden opgemerkt. In dit onderzoek kijken we specifiek naar de crisishulpverlening voor vluchtelingen, maar ook wat breder. De komst van crisishulpverleningslocaties kan immers niet los worden gezien van de komst van andere typen opvangcentra. De crisishulpverlening was bedoeld voor slechts een beperkte duur (72 uur), daarna zouden de vluchtelingen worden opgevangen in een opvanglocatie van het COA. Terwijl het COA, samen met gemeenten (en provincies), op zoek ging naar geschikte locaties, moest telkens rekening worden gehouden met het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van vluchtelingen. Dit maatschappelijk draagvlak bleek aan verandering onderhevig, zelfs binnen een en dezelfde gemeente. In het najaar van 2015 werd binnen een verloop van enkele weken de publieke opinie negatiever. Terwijl de ene gemeente, op het moment dat een besluit over de komst van een opvanglocatie werd genomen, het geluk had te kunnen steunen op een groot maatschappelijk draagvlak, kregen andere gemeenten met incidenten van doen. De opvang van vluchtelingen, waaronder de crisishulpverlening, vond dus plaats binnen een veranderende maatschappelijke context, wat zijn weerslag had op de taak waar gemeenten en betrokken medewerkers voor stonden. Omdat dit waarschijnlijk ook bij een volgende vluchtelingencrisis het geval zal zijn, zullen wij in deze rapportage ook hieraan aandacht schenken.

Informatieverzameling

De informatieverzameling ten behoeve van dit onderzoek vond plaats aan de hand van de volgende onderzoeksmethoden.

Interviews

Ten eerste heeft een reeks gesprekken plaatsgevonden met burgemeesters en vaak ook een aantal medewerkers van in totaal negen gemeenten waar in het najaar van 2015 een tijdelijke opvanglocatie voor vluchtelingen was ingericht en/of het voornemen bestond een AZC te vestigen. Tijdens de gesprekken is ingegaan op de organisatie van de opvang, de stemming onder de bevolking en de betrokkenheid c.q. rol van de burgemeester bij het proces. De interviews vonden plaats in de gemeenten Bernheze, Den Haag, Geldermalsen, Goes, Katwijk, Leiden, Nijmegen, Súdwest-Fryslân en Woerden en maakten tevens deel uit van een breder onderzoek naar de vluchtelingencrisis waarvan wij in het jaarboek *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* verslag hebben gedaan.

Deskresearch

Verder is een veelheid aan openbare documenten geraadpleegd en bestudeerd. Van gemeentelijke rapportages (evaluaties en logboeken over de vluchtelingenopvang) tot draaiboeken die veiligheidsregio's ter beschikking stelden, correspondentie van het COA en

Tweede Kamerstukken. Ook is een groot aantal berichten in landelijke en regionale media geraadpleegd.

Enquête

Ten slotte is in november 2016 een enquête uitgezet onder alle gemeenten waar in de maanden september 2015 tot en met januari 2016 een crisisnoodopvanglocatie voor vluchtelingen was ingericht. De digitale enquête was gericht aan de gemeentesecretarissen van deze gemeenten met het verzoek of zij (of een naaste medewerker) een korte vragenlijst bestaande uit in totaal 19 meerkeuzevragen zouden willen invullen.¹³ Na een reminder zijn uiteindelijk 60 volledig ingevulde vragenlijsten retour ontvangen. Daarmee lag de respons op ruim 43%.

1.4 Opbouw rapport

Deze rapportage bestaat uit twee delen en een afsluitend hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen.

Deel 1 bevat een beschrijving van zeven casus. Daarin wordt telkens de komst van een opvanglocatie voor vluchtelingen belicht. De volgorde van de casus is chronologisch, zodat van het verloop van de vluchtelingencrisis een beeld wordt geschetst. We beginnen met twee casus over een noodopvanglocatie, daarna volgen drie casus waarin de organisatie van crisisnoodopvang centraal staat en het eerste deel sluit af met twee casus waarin de komst van een AZC aan de orde was. In de hoofdstukken komen vergelijkbare thema's aan bod, al gaan we in sommige hoofdstukken wat meer uitgebreid in op de inzet van vrijwilligers of juist de maatschappelijke weerstand tegen vluchtelingenopvang. In andere hoofdstukken beschrijven we vooral de informatievoorziening aan de lokale bevolking of stippen we de kosten van de opvang aan. Zodoende belichten we de verschillende thema's die bij de opvang van de vluchtelingen een rol speelden.

In deel 2 beschrijven we meer specifiek – aan de hand van de hierboven gestelde deelvragen – de verschillende thema's met betrekking tot de organisatie van de crisisnoodopvang. Zo gaan we in op de gemeentelijke aanpak en organisatiestructuur, de communicatie richting lokale bevolking, hun betrokkenheid bij de vluchtelingenopvang, de samenwerking met het Rode Kruis, de GGD/GHOR en het COA en de eventuele rol van de veiligheidsregio.

In het afsluitende hoofdstuk zetten we de bevindingen en lessen uit de crisisnoodopvang op een rij.

¹³ De vragenlijst is opgenomen in de bijlagen.

Deel 1

Casusbeschrijvingen van zeven gemeenten



2 Goes

2.1 Inleiding

Al in juni 2015 werd de gemeente Goes door het COA benaderd met het verzoek om in de Zeelandhallen een noodopvanglocatie voor asielzoekers te mogen inrichten. Burgemeester Verhulst trof toevallig diezelfde week zijn collega-burgemeester van Zwolle, die eenzelfde verzoek had ontvangen met betrekking tot de in die gemeente gevestigde IJsselhallen.¹⁴ Blijkbaar was het COA op zoek naar grote sport- en evenementhallen waar tijdelijk, voor de duur van een jaar, vluchtelingen konden worden opgevangen. Vanwege een aanhoudende toename van het aantal vluchtelingen dat in Nederland asiel aanvraagde, waren de centrale opvanglocaties volgeraakt.

Al eerder, in 2014, toen er eveneens sprake was van een forse (maar achteraf gezien tijdelijke) toename van het aantal asielzoekers, hadden de Zeelandhallen in Goes dienst gedaan als tijdelijke noodopvanglocatie. De gemeente had dus enige ervaring met wat haar te wachten stond.

Uiteindelijk is in 2015 tot twee keer toe een noodopvanglocatie in de Zeelandhallen ingericht. De eerste periode liep van 20 juli tot 23 oktober 2015; de tweede periode van 1 december 2015 tot 1 september 2016. Tijdens de eerste periode verbleven zo'n 400 alleenstaande mannen in de opvanglocatie, voornamelijk afkomstig uit Syrië en Eritrea. Tijdens de tweede periode betrof het 450 tot 500 asielzoekers uit diverse landen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de inspanningen die de komst en aanwezigheid van de noodopvanglocatie voor de gemeente met zich meebrachten. De casusbeschrijving is voor een belangrijk deel gebaseerd op een gesprek met burgemeester Verhulst en met de gemeentesecretaris, een ambtenaar Handhaving en een communicatieadviseur van de gemeente Goes.

2.2 Noodopvang in de Zeelandhallen

Eind juni 2015 deed het COA aan de gemeente Goes het verzoek om in de Zeelandhallen 400 vluchtelingen te mogen opvangen. Burgemeester Verhulst heeft er vervolgens bij het COA op aangedrongen zo spoedig mogelijk met een definitief verzoek te komen, omdat met het naderen van de vakantieperiode het anders lastig zou worden om omwonenden en ondernemers in de directe omgeving van de opvanglocatie te informeren. Om het communicatieproces richting bewoners en ondernemers in goede banen te leiden (en omdat de locoburgemeester nog maar net was aangetreden), heeft burgemeester Verhulst zijn vakantie met enkele weken uitgesteld.

Aangezien het een opvanglocatie van de rijksoverheid zou worden, was het aan het COA om met de verhuurder van de Zeelandhallen tot een huurovereenkomst te komen en de locatie (i.c. de Westerscheldehal) voor opvang in te richten. De gemeente heeft daar – in het kader van het bestemmingsplan en de brandveiligheid – een vergunning voor verleend. De vergunning in het kader van het bestemmingsplan gold als instrument om al dan niet medewerking te verlenen. Daarbij was het uitgangspunt van de gemeente dat als er in de

¹⁴ De evenementenhallen worden door dezelfde beheerder (Libéma) geëxploiteerd.

gemeente Goes plek was om mensen op te vangen, aan het verzoek tegemoet zou moeten worden gekomen. De gemeente diende echter ook rekening te houden met de economische bedrijvigheid in de stad en in het bijzonder in de Zeelandhallen. De activiteiten die in de Zeelandhallen gepland stonden, mochten geen hinder of schade van de noodopvang ondervinden. Zouden de organisatoren van deze evenementen naar een andere stad uitwijken, dan was immers de kans groot dat de evenementen ook in de toekomst elders zouden worden georganiseerd en de Zeelandhallen naast het net zouden vissen. Dit is reden geweest dat aan de eerste periode van noodopvang de deadline van 23 oktober is gesteld, omdat nadien in de Zeelandhallen evenementen zouden plaatsvinden.

Daarnaast was het voor de gemeente zaak rekening te houden met de feitelijk haalbare inzet van de politie voor het geval zich in de noodopvang een incident zou voordoen. Een noodopvanglocatie voor 900 personen, waar het COA in eerste instantie van uitging, werd daarom te groot geacht. Het zou onverantwoord zijn om een dergelijk grote opvanglocatie in een plattelandsgemeente in te richten, als het voor de politie niet haalbaar zou zijn in korte tijd op incidenten te reageren. Om in een grote hal een dergelijk groot aantal mensen op te vangen werd ook uit humaan oogpunt onwenselijk geacht.

Het collegebesluit om in eerste instantie voor de periode van 20 juli tot 23 oktober 2015 in de Zeelandhallen opvang van asielzoekers toe te staan, is toegelicht in de gemeenteraad. 'Die vond 't prima', aldus burgemeester Verhulst.

Hoewel de gemeente meer op afstand van de feitelijke opvang stond in vergelijking met gemeenten die na de zomer zelf een crisisnoodopvanglocatie zouden inrichten, is er wel een Taskforce in het leven geroepen (Taskforce Zeelandhallen) om de gang van zaken rond de vluchtelingenopvang te bespreken. Daarin participeerden vertegenwoordigers van de gemeente, de politie, het COA en incidenteel andere partijen zoals de GGD. De Taskforce kwam eens in de twee à drie weken bijeen en werd voorgezeten door de burgemeester.

Voorafgaand aan de komst van de vluchtelingen heeft de gemeente twee informatiebijeenkomsten georganiseerd. De eerste bijeenkomst vond plaats in een bioscoop en was speciaal bedoeld voor ondernemers met een bedrijf in de nabijheid van de Zeelandhallen. Voor de inwoners van Goes vond een bijeenkomst plaats in de hal waar de vluchtelingen zouden worden opgevangen. Tijdens deze bijeenkomsten heeft de gemeente steeds zo eerlijk mogelijk antwoord gegeven op de vragen die leefden.

Eind november, voorafgaand aan de tweede periode van noodopvang, vond wederom een bewonersbijeenkomst plaats. De reacties waren toen wat feller dan eerst; de publieke opinie over de komst van vluchtelingen was na de zomer duidelijk negatiever geworden. Vragen gingen toen bijvoorbeeld ook over de kans dat zich onder de asielzoekers terroristen zouden bevinden.

Het besluit om voor een tweede periode in de Zeelandhallen asielzoekers op te vangen, kwam tot stand na een evaluatie van de eerste opvangperiode. De bevindingen uit de evaluatie zijn besproken in de gemeenteraad en aan de hand daarvan zijn aanvullende voorwaarden gesteld. Zo zou de omvang van de groep niet veel groter mogen zijn (maximaal 500) en omdat de opvang nu in wintermaanden plaatsvond, zouden er meer mogelijkheden voor recreatie (zaalvoetbal e.d.) moeten zijn. Hiervoor is een aangrenzende hal ingericht.

Omdat het een noodopvanglocatie betrof, was het COA verantwoordelijk voor de inrichting, catering e.d., en voor de gang van zaken binnen en rondom de locatie. Via het COA verliepen ook de contacten met vrijwilligersorganisaties zoals het Rode Kruis en de

Kledingbank. Inwoners van Goes brachten daar binnen twee dagen zo veel spullen dat het COA wel moest zeggen: 'Stop even, er is genoeg!'.

De gemeente was uiteraard verantwoordelijk voor de veiligheid en de openbare orde met betrekking tot het verblijf van de asielzoekers. In dat kader heeft de gemeente verschillende maatregelen genomen:

- Bij aanvang is met aandacht gekeken naar de ligging van de uitgang van de locatie en de route richting het centrum van Goes. Om te voorkomen dat de asielzoekers over het bedrijventerrein naar het centrum zouden lopen, is het bedrijventerrein deels met hekken afgezet.
- Nadat een ondernemer had gevraagd of de hekken met zeil konden worden bedekt, zodat zijn klanten zich niet begluurd zouden voelen, is daar onmiddellijk aan tegemoet gekomen.
- Op enig moment kwamen klachten dat asielzoekers zich ophielden in een fietstunneltje. Daarop is een andere looproute (schelpenpad) aangelegd.
- Er ontstond een gevaarlijke (verkeers)situatie toen asielzoekers met verwondering over de nabijgelegen verkeersrotonde liepen. Om aan te geven dat dit niet de bedoeling was, zijn speciale verkeersborden (pictogrammen) geplaatst.
- De politie heeft de locatie in haar surveillance opgenomen en ook los van incidenten regelmatig bezocht.

De gemeente Goes heeft het COA ervaren als een organisatie die in staat is snel te schakelen, maar niet altijd tijdig communiceerde. Het COA wilde het alleen doen, waarop de gemeente duidelijk heeft gemaakt dat ook de gemeente haar verantwoordelijkheid heeft. Daarna reageerde het COA over het algemeen snel op meldingen van de gemeente. Medewerkers van het COA bleven ook langer aanwezig in de locatie, ter voorkoming van incidenten. Onder asielzoekers genoten zij meer aanzien dan de beveiligers, waarschijnlijk omdat verondersteld werd dat het COA over het asielverzoek zou beslissen (wat uiteraard niet het geval was).

De communicatie naar inwoners en ondernemers had voor de gemeente Goes hoge prioriteit, waarbij transparantie het uitgangspunt was. Dit betekende dat ook werd gecommuniceerd over incidenten die zich hadden voorgedaan. 'Anders sta je op achterstand', aldus burgemeester Verhulst. 'Ook al staat het niet in de krant, mensen horen er toch van.'

Lessons learned

De gemeente Goes heeft na afloop van beide opvangperioden de opgedane ervaringen geëvalueerd. Daaruit volgden onder meer de volgende lessen:

- Wees open en duidelijk over de locatie, de aantallen en tijdsduur van de opvang.
- Gebruik de gemeentewebsite voor vragen en antwoorden en actualiseer deze regelmatig. Attendeer op de website ook steeds waar alle relevante informatie te vinden is.
- Wees ervan bewust dat de opvang van vluchtelingen leidt tot kritische reacties die betrekking hebben op het Nederlandse asielbeleid en de situatie in andere landen en niet zo zeer verband houden met beslissingen die op lokaal niveau zijn genomen. Probeer in de communicatie met de bevolking dat onderscheid steeds over te brengen.
- Houd contact met de directe omgeving gedurende de opvangperiode.

- Zorg dat gedane toezeggingen ook snel worden opgevolgd (bijvoorbeeld verbetering van de veiligheid van voet- of fietspad; plaatsen van verwijzingsborden).
- Reageer snel en duidelijk op geruchten. Neem in geval van (vermeende) incidenten direct contact op met de locatiemanager en de politie.

2.3 Andere opvanglocaties in provincie Zeeland

In Zeeland zijn Middelburg en Goes de twee voornaamste steden waar al langere tijd, zij het soms met enige tussenpozen, een asielzoekerscentrum gevestigd is. In Middelburg kwam in 2008 tijdelijk een einde aan de vestiging van een AZC, maar sinds medio 2015 beschikt het COA weer over een opvanglocatie in de Zeeuwse hoofdstad. In Goes is al ruim twintig jaar (sinds 1994) een AZC gevestigd. Tegenwoordig betreft het een zogeheten gezinslocatie voor 300 personen waar gezinnen met minderjarige kinderen worden opgevangen van wie het asielverzoek is afgewezen. Omdat op grond van een uitspraak van de Hoge Raad minderjarige kinderen niet 'op straat' mogen worden gezet (c.q. recht hebben op opvang), verblijft het gezin in de opvanglocatie totdat het (jongste) kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Behalve in Goes kwam er in december 2015 ook een noodopvanglocatie in de gemeente Terneuzen, waar voor een periode van een jaar 600 asielzoekers werden ondergebracht in een vakantiepark.

Daarnaast was er een crisishoofdpvanglocatie in de gemeente Veere die in samenwerking met buurgemeente Noord-Beveland tot stand kwam. Van 15 tot en met 21 december 2015 werden in sporthal De Couborg in Koudekerke 181 vluchtelingen opgevangen. In de gemeentelijke evaluatie wordt geconcludeerd dat de opvang goed is verlopen en men achteraf zeer tevreden terugkijkt op de voorbereiding, uitvoering en afbouw ervan. Met een voorbereidingssteam met daarin een aantal disciplines en een mix van medewerkers van de gemeenten Noord-Beveland en Veere is de crisishoofdpvang georganiseerd. In de uitvoering werd ondersteuning verleend door collega's van andere gemeenten en van andere organisaties en – niet te vergeten – door heel veel vrijwilligers. De kosten voor de crisishoofdpvang (exclusief de inzet van betrokken ambtenaren) kwamen uit op € 75,- per vluchteling per dag en bleven daarmee binnen de 'marge' (c.q. konden worden bekostigd uit de vergoeding van € 100,- per vluchteling per dag die het COA aan gemeenten uitkeerde). Naast de gemeentelijke evaluatie is ook door Veiligheidsregio Zeeland een evaluatie opgesteld. Hieruit kwam naar voren dat een eventuele volgende crisishoofdpvang in grote lijnen op dezelfde wijze en volgens dezelfde structuur, dus bij voorkeur door meerdere gemeenten, zal worden georganiseerd, maar dan voor een periode langer dan drie dagen.

In het voorjaar van 2016 was de gemeente Sluis voornemens een AZC in Breskens te vestigen voor maximaal 500 personen. De consultatie van inwoners verliep echter vrij rommelig en had niet het resultaat dat de gemeente voor ogen stond. Inwoners waren slechts één dag van te voren uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst. Toch kwamen er zo'n 500 inwoners naar de bijeenkomst, veel meer dan de gemeente had verwacht. Inwoners uitten kritische geluiden die zij eerder in individuele gesprekken met wethouders niet kenbaar hadden gemaakt. Een week na de informatiebijeenkomst volgde er een commissievergadering waarvoor inwoners zich konden aanmelden als spreker. Bij deze bijeenkomst, die plaatsvond in een tijdelijke tent, waren 750 inwoners aanwezig. Vijftig inwoners maakten gebruik van hun spreekrecht; zij waren bijna allemaal tegen de komst van

een AZC.¹⁵ Vervolgens besloot de gemeenteraad tegen het voorstel te stemmen om in Breskens een AZC voor 500 personen te vestigen. Wel zou de mogelijkheid voor kleinschaliger opvang worden onderzocht.

Sinds medio 2015 is er zoals gezegd weer een AZC in Middelburg voor 300 asielzoekers. Medio 2016 besloot het college van B&W om in de gemeente een tweede AZC te vestigen. De gemeente Middelburg wenste op die manier haar bijdrage te leveren aan de opdracht uit het landelijke Bestuursakkoord om in de provincie 2500 extra asielzoekers onder te brengen. In september werd echter de zoektocht naar een passende locatie stilgelegd, omdat door de veel lagere asielinstroom het COA voorlopig geen extra opvanglocaties nodig had.

¹⁵ NOS, 25 mei 2016. Nieuws regio: Groot AZC in Breskens gaat niet door. Ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2107068-groot-azc-in-breskens-gaat-niet-door.html>.

3 Nijmegen

3.1 Inleiding

Ook in het najaar van 2015 bleef het COA op zoek naar accommodaties waar bij voorkeur grotere aantallen asielzoekers tijdelijk (voor de duur van in principe maximaal een jaar) zouden kunnen worden opgevangen. Terwijl normaal gesproken na de zomer de instroom van asielzoekers afneemt, nam in de maanden augustus en september het aantal vluchtelingen dat zich in Nederland meldde juist drastisch toe. In september 2015 deed het COA daarom aan de gemeenten Nijmegen en Heumen het verzoek om in het natuurgebied Heumensoord een noodopvanglocatie voor asielzoekers te mogen inrichten. Op de betreffende locatie worden altijd in de zomer de onderkomens opgebouwd voor militairen die deelnemen aan de Nijmeegse Vierdaagse. Nu werden er in korte tijd slaappaviljoens geplaatst en was-, eet- en recreatieruimten ingericht voor asielzoekers die daar zouden verblijven in afwachting van de behandeling van hun asielverzoek.

Tijdens de vluchtelingencrisis was Heumensoord de grootste noodopvanglocatie in Nederland waar gedurende een kleine zeven maanden uiteindelijk 2960 vluchtelingen zouden verblijven. Daarmee bood deze nooपvanglocatie een veelvoud aan overnachtingen in vergelijking met alle andere gemeenten tezamen die op enig moment voor korte duur crisisnoodopvang organiseerden.

Over de vluchtelingenopvang in Heumensoord is een evaluatie verschenen die als input voor deze casusbeschrijving is gebruikt.¹⁶ Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met de burgemeester van Nijmegen.

3.2 Noodopvang Heumensoord

Op 15 september 2015 werden de gemeenten Nijmegen en Heumen door het COA benaderd met het verzoek om in het natuurgebied Heumensoord een tijdelijke noodopvanglocatie voor asielzoekers te mogen creëren. Nog diezelfde week (op 16 en 18 september) vond er in beide gemeenten een informatieavond voor inwoners plaats. Vervolgens zijn in een bestuursovereenkomst tussen het COA en de gemeenten Heumen en Nijmegen afspraken vastgelegd over de omvang, duur en het beheer van de locatie.

Heumensoord is een kwetsbaar natuurgebied dat dienst doet als waterwingebied. Het gebied behoort tot de gemeente Heumen maar is eigendom van de gemeente Nijmegen en het waterbedrijf Vitens. De grond wordt gepacht door Natuurmonumenten die zorgdraagt voor het beheer. Sinds 1962 wordt in Heumensoord in de zomer een kamp opgebouwd voor zo ongeveer 6000 militairen die deelnemen aan de Nijmeegse Vierdaagse.

Op 19 september werd met de bouw van het 'tentenkamp' (van kunststof paviljoens) gestart en al op 2 oktober kon de eerste groep van zo'n 300 asielzoekers in de noodopvanglocatie

¹⁶ Gemeente Nijmegen & Gemeente Heumen (2016).

terecht, voornamelijk vluchtelingen afkomstig uit Syrië. Bij aankomst stonden enkele honderden Nijmegenaren langs de toegangsweg om hen welkom te heten.¹⁷ ‘Say it loud, say it clear, refugees are welcome here’ werd er gezongen.¹⁸ Een aantal vluchtelingen vond echter de opvangaccommodatie te sober. Een dertigtal vluchtelingen vertrok nog diezelfde dag, omdat zij opzagen tegen het gebrek aan privacy.¹⁹ In de noodopvanglocatie sliepen vluchtelingen met meerdere mensen in eenzelfde ruimte – wat overigens ook in vrijwel alle crisisnoodopvanglocaties het geval was – en deelden zij toiletvoorzieningen. Het merendeel van degenen die kort na aankomst vertrok, keerde echter nog diezelfde (of de volgende) dag weer terug. In de dagen en weken die volgden arriveerden telkens groepen vluchtelingen, totdat eind 2015 een totaal van zo’n 3000 vluchtelingen was bereikt. De locatie zou tot 1 mei 2016 dienst doen en daarna worden ontmanteld, zodat voor de Nijmeegse Vierdaagse in het natuurgebied weer een kamp kon worden opgezet voor de naar verwachting 6000 deelnemende militairen.

Kritiek op grootschalige opvang

Hoewel de bijdrage van Heumensoord aan de vluchtelingenopvang groot is geweest, kreeg de opvanglocatie veel kritiek te verduren. Al een kleine twee weken nadat de eerste asielzoekers in de opvanglocatie gearriveerd waren, volgde er een demonstratie van zo’n honderd Syrische asielzoekers die de omstandigheden in het tentenkamp te slecht vonden.²⁰ Later volgde nog tweemaal een protest. De Nationale Ombudsman wijdde er – naar aanleiding van enkele klachten – een onderzoek aan en bracht samen met het College voor de Rechten van de Mens op 14 januari 2016 een bezoek aan Heumensoord. De instituten concludeerden dat het leven in de opvanglocatie veiligheids- en gezondheidsrisico's met zich meebracht en dat in de toekomst zou moeten worden voorkomen ‘dat mensen nog langer in zulke groten getale in dergelijke accommodatie worden opgevangen’.²¹ Ook de Kinderombudsman liet blijken dat grootschalige opvang voor kinderen feitelijk onacceptabel was.²² De opvang in Heumensoord was zeker niet ideaal, vond ook burgemeester Bruls van Nijmegen. Maar de conclusies van de Nationale Ombudsman waren in zijn ogen wel een ‘luxeredenering’.²³

‘Natuurlijk hadden wij nee kunnen zeggen. Maar wat had dat dan betekend? De opvang in ons land en ook in Heumensoord was nog altijd stukken beter dan datgene wat wij op televisie zagen. Heeft er nu één vluchteling geen dak boven zijn hoofd gehad in die nijpende periode?’

Onderwijs voor 525 leerplichtige kinderen

De vluchtelingenpopulatie in Heumensoord bestond deels uit alleenstaanden en deels uit gezinnen met kinderen. Eind oktober 2015 verbleven er in de noodopvanglocatie zo’n 525

¹⁷ Nu.nl (2 oktober 2015). Algemeen Binnenland: Eerste asielzoekers aangekomen in opvang bij Nijmegen. Ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/4137615/eerste-asielzoekers-aangekomen-in-opvang-bij-nijmegen.html>.

¹⁸ ‘Slapen met een zwarte lap als deur’, *NRC Handelsblad*, 3 oktober 2015.

¹⁹ Idem.

²⁰ De Gelderlander (13 oktober 2015). Regio Nijmegen: Vluchtelingen in opstand over slechte omstandigheden Heumensoord. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.gelderlander.nl/regio/nijmegen-e-o/nijmegen/vluchtelingen-in-opstand-over-slechte-omstandigheden-heumensoord-1.5331903>.

²¹ Zie Nationale Ombudsman (2016, 10 februari 2016). Thema's en publicaties: Nieuws: Verbeter noodopvang vluchtelingen Heumensoord. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2016/verbeter-noodopvang-vluchtelingen-heumensoord>. Zie ook: College voor de Rechten van de Mens (2016, 10 februari). Berichten: Grootschaligheid Heumensoord schadelijk voor asielzoeker. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://www.mensenrechten.nl/berichten/grootschaligheid-heumensoord-schadelijk-voor-asielzoeker>.

²² Kinderombudsman (2016).

²³ Interview burgemeester Bruls d.d. 6 juli 2016. Zie ook zijn interview in *NRC Handelsblad* d.d. 28 april 2016.

kinderen die op grond van het internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind recht hadden op onderwijs.²⁴ Ongeveer de helft kwam in aanmerking voor primair onderwijs en de andere helft voor voortgezet onderwijs. Omdat er nauwelijks doorstroming naar de reguliere asielzoekerscentra te verwachten was (omdat die immers vol zaten), werd het noodzakelijk om voor deze kinderen onderwijs te organiseren. De gemeenten Heumen en Nijmegen gingen daarom op zoek naar een geschikte locatie waar aan de vluchtelingenkinderen onderwijs zou kunnen worden gegeven. Als snel viel het oog op een leegstaand schoolgebouw in Nijmegen, maar vervolgens moest nog wel meubilair, lesmateriaal en ook een onderwijsteam worden georganiseerd. In feite moest alles vanaf de grond worden opgebouwd. Op 11 januari 2016 opende de 'Heumenschool' haar deuren. De school bood zowel primair als voortgezet onderwijs, met speciale lespakketten waarin veel aandacht uitging naar taalverwerving. De basis- en middelbare scholieren werden met bussen van en naar de school vervoerd. Elke bus werd bij elke rit begeleid door ouders van de kinderen en één van hen bleef overdag op school om bij te springen als dat nodig was.

Het lange wachten op beslissing over asielverzoek zorgt voor onrust

De vluchtelingen die in Heumensoord werden opgevangen uitten verschillende malen kritiek op hun verblijf in de noodopvanglocatie; er vond tot drie keer toe een demonstratie plaats. Aanleiding voor de demonstraties was vooral gelegen in het feit dat het enkele maanden zou duren voordat het asielverzoek van de vluchtelingen in behandeling zou worden genomen. Tot die tijd konden zij weinig anders doen dan in de opvanglocatie verblijven, die weinig privacy bood. De gemeenten Nijmegen en Heumen trokken zich de situatie van de vluchtelingen aan en drongen er bij de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op aan om de vluchtelingen zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over hun verblijfsstatus. In een brief aan de staatssecretaris schreven zij het volgende:

'Regelmatig melden vluchtelingen zich bij ons met het verzoek duidelijkheid te krijgen over hun situatie in de asielprocedure en kaarten zij hun moeilijke leefomstandigheden op Heumensoord aan. Het centrale onderwerp in onze gesprekken met hen is hun uitzichtloosheid en het ontbreken van perspectief voor de vluchteling.'²⁵

Als gevolg van de plotselinge grote toestroom van vluchtelingen was de IND niet in staat binnen korte tijd over alle asielverzoeken te beslissen. Normaal gesproken duurt de asielprocedure acht dagen tot maximaal een half jaar, tenzij een negatieve beslissing op het asielverzoek volgt en de asielzoeker daartegen bij de rechtbank in beroep gaat.²⁶ In dat geval kan de asielprocedure ruim twee jaar duren. Nu echter zulke grote aantallen naar Nederland kwamen, zag de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zich genoodzaakt om de termijn waarin de IND een eerste besluit over een asielverzoek moet nemen, met negen maanden te verlengen;²⁷ de vreemdelingenwet biedt daartoe de mogelijkheid (art. 42 lid 4 Vw 2000). Het zou dus wel eens vijftien maanden kunnen duren voordat de vluchteling wist waar hij aan toe was. Op 19 oktober 2015 had Staatssecretaris Dijkhoff de vluchtelingen daarover per open brief geïnformeerd.²⁸

²⁴ Vluchtelingenkinderen zijn vier weken na aankomst in Nederland leerplichtig.

²⁵ Uit brief van de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Nijmegen en Heumen aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (kenmerk MO00/ 16.0001977).

²⁶ Zie Wilkinson et al. (2006). En ook Binnenlands Bestuur (22 oktober 2015). Bestuur en organisatie: IND wil beter geïnformeerde gemeenten. Ontleend aan <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/ind-wil-beter-geinformeerde-gemeenten.9497648.lynx>.

²⁷ TK 2015-2016, 19 637 nr. 2124.

²⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2015/10/19/brief-van-de-staatssecretaris-van-veiligheid-en-justitie-aan-asielzoekers/brief-van-de-staatssecretaris-aan-asielzoekers.pdf>.

Voor de vluchtelingen van wie een groot deel al een lange reis achter de rug had, was dat natuurlijk een teleurstelling. Zij wensten zo snel mogelijk hun leven weer op te pakken, maar zolang niet over hun asielverzoek was beslist, leefden zij in onzekerheid. Zouden ze in Nederland mogen blijven of weer moeten terugkeren naar het land dat ze juist waren ontvlucht? Ook maakten velen zich uiteraard zorgen over hun familieleden en vrienden die in het thuisland waren achtergebleven. Daarbij kwam dat vluchtelingen (met uitzondering van seizoensarbeid) in Nederland geen werk mogen verrichten. Dit is om te voorkomen dat de asielprocedure wordt gebruikt door mensen die niet vanwege oorlog en geweld, maar enkel voor het vinden van werk naar Nederland komen.²⁹ Als namelijk vluchtelingen zou worden toegestaan al tijdens de asielprocedure arbeid te verrichten, zou dat – zo is de gedachte – oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt betekenen.

Voor de vluchtelingen daarentegen zou het hebben van werk juist enige afleiding kunnen geven. Hen restte nu niets anders dan eerst te wachten op de beslissing over hun asielverzoek en dat, zo had de staatssecretaris aangegeven, zou wel eens enkele maanden kunnen duren. Om zolang buiten de bewoonde wereld in een opvanglocatie te verblijven waar de privacy te wensen overliet, was op zijn zachtst gezegd geen prettig vooruitzicht. Kritiek op de lange duur van de asielprocedure kwam overigens niet alleen van de vluchtelingen en het bestuur van de gemeenten Nijmegen en Heumen. Ook burgemeesters van andere gemeenten spraken zich hierover negatief uit. De directeur van de IND gaf daarop als repliek dat de asielprocedure ook onder 'normale' omstandigheden zes maanden (of langer) kan duren. De burgemeesters zouden daarom onvoldoende op de hoogte zijn van de dagelijkse praktijk. Door de IND werd er alles aan gedaan om de vluchtelingen die grote kans maakten om in Nederland te mogen blijven, daarover zo snel mogelijk duidelijkheid te geven.³⁰

3.3 Groot maatschappelijk draagvlak

Ondanks de kritiek die over de grootschalige opvang in Heumensoord werd geuit, keek burgemeester Bruls van Nijmegen na afloop met tevredenheid terug op de wijze waarop de klus was geklaard.

'Ik had verwacht dat er een bepaalde opluchting zou zijn, maar nu het zover is, ben ik eerder tevreden over de klus die is geklaard, samen met al die professionals en duizenden vrijwilligers.'³¹

Al bij aanvang van de opvang en vervolgens gedurende de gehele opvangperiode konden de gemeenten Nijmegen en Heumen rekenen op steun van de bevolking. Veel vrijwilligers meldden zich voor het begeleiden van activiteiten of omdat ze 'iets wilden doen'.³² De aanmelding van vrijwilligers werd gecoördineerd door STIP (een netwerk van lokale informatie- en adviespunten waar zowel beroepskrachten van de gemeente en zorg- en welzijnsorganisaties werkzaam zijn, alsook bewoners uit de wijk). Door STIP werd het aanbod aan vrijwilligers geordend en vervolgens aangeboden aan het COA dat diverse

²⁹ Nederland kent al jaren een restrictief toelatingsbeleid, waarbij arbeidsmigranten slechts worden toegelaten als de arbeidsmarkt daarom vraagt. Voor arbeidsmigranten gelden daarom speciale procedures.

³⁰ Binnenlands Bestuur (22 oktober 2015). Bestuur en organisatie: IND wil beter geïnformeerde gemeenten. Ontleend aan <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/ind-wil-beter-geinformeerde-gemeenten.9497648.lynkx>.

³¹ 'Boven alles moet er perspectief zijn', *NRC Handelsblad*, 28 april 2016.

³² Gemeente Nijmegen & Gemeente Heumen (2016).

activiteiten op de locatie organiseerde. Van activiteiten voor kinderen en workshops tot danslessen, hardlopen en voetbal. 1900 individuele inwoners, stichtingen, verenigingen en ondernemers boden vrijwillig hun diensten aan. De Facebookpagina 'Welcome to Nijmegen' (met 8000 volgers) vervulde hierin een aanjaagfunctie;³³ deze zorgde voor een online dialoog tussen bewoners en asielzoekers, voor toeleiding van vrijwilligers naar STIP en voor donateurs naar het Rode Kruis en de Kledingbank. De Facebookpagina vormde zodoende een brug tussen de lokale bevolking en de asielzoekers. Er kwamen uitnodigingen voor etentjes en koffieafspraken en ook werden bewoners van Heumensoord uitgenodigd voor taallessen buiten de poort en kregen zij bijvoorbeeld advies omtrent de medische gezondheidszorg, hulp bij het regelen van een bril en informatie over verkeersregels. Wetende dat de asielprocedure nog lang kon duren, was juist die dagbesteding voor vluchtelingen van groot belang.

³³ Zie Gemeente Nijmegen & Gemeente Heumen (2016).

4 Súdwest-Fryslân

4.1 Inleiding

De drie noordelijke provincies van Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe) kennen een lange traditie met de opvang van asielzoekers. Al jaren is bijvoorbeeld in het Groningse Ter Apel het aanmeldcentrum (met 1850 opvangplaatsen) gevestigd waar asielzoekers in de eerste periode na aankomst verblijven. Daarnaast zijn er al langere tijd asielzoekerscentra (met 400 of meer opvangplaatsen) in onder meer Musselkanaal (sinds 1993), Drachten (sinds 1995), Zweeloo (sinds 1996), Emmen (sinds 2000), Burgum (sinds 2000) en Sint Annaparochie (sinds 2003). Uiteraard speelt hierbij de beschikbare ruimte een rol. Terwijl de Randstad weinig mogelijkheden biedt voor de vestiging van grotere opvanglocaties, is daarvoor in de noordelijke provincies relatief meer ruimte. Toch speelt ook zeker een rol dat er in het Noorden altijd een grote bereidheid is geweest om anderen, die het minder goed hebben, te helpen en te ondersteunen. Deels komt die houding voort uit een religieuze achtergrond, maar ook uit een sociaal-humane mensvisie.

De gemeente Súdwest-Fryslân was in 2015 en 2016 op verschillende manieren betrokken bij de opvang van asielzoekers. Er waren in die periode vier processen te onderscheiden:

- de tijdelijke opvang van asielzoekers in een crisishoofdstuk opvanglocatie in Workum;
- de komst van een AZC in Sneek;
- de mogelijke komst van een AZC in Witmarsum;
- de opvang van verblijfsgerechtigden (c.q. statushouders).

Tussen deze afzonderlijke trajecten zijn allerlei koppelingen en verwevenheden te onderkennen die er soms toe leidden dat processen gemakkelijker verliepen, maar deze soms ook juist lastig maakten. In dit hoofdstuk, dat gebaseerd is op een gesprek met burgemeester Apotheker en een programmamanager van de gemeente Súdwest-Fryslân, gaan wij hier op in.

4.2 Crisishoofdstuk opvang in Workum

De gemeente Súdwest-Fryslân ontving, net als alle andere gemeenten, in september 2015 het verzoek om een bijdrage te leveren aan de tijdelijke (nood)opvang van asielzoekers. De gemeente, met burgemeester Apotheker voorop, kwam welhaast vanzelfsprekend aan dit verzoek tegemoet. Vanaf woensdag 30 september tot vrijdag 16 oktober werden in een gemeentelijke crisishoofdstuk opvanglocatie zo'n 200 vluchtelingen opgevangen, voornamelijk vluchtelingen afkomstig uit Syrië en Eritrea.

Na een korte scan van mogelijke locaties werd een sporthal in Workum de meest geschikte opvanglocatie gevonden en als zodanig ingericht. Zoals ook elders gebruikelijk was, werd eerst ingezet op opvang voor drie dagen, maar al snel werd deze periode verlengd en uiteindelijk is zo'n 17 dagen opvang aan vluchtelingen verleend. Met de verlenging van de periode kon worden voorkomen dat de vluchtelingen vaker dan nodig was zouden moeten

verhuizen. De meesten verbleven voor hun komst naar Workum in Heerenveen en daar hadden zich wat problemen voorgedaan met een groepje Kosovaren van wie de motieven om asiel aan te vragen in twijfel konden worden getrokken. Deze wat meer problematische groep Europeanen is vanuit Heerenveen naar Ter Apel overgebracht en dus niet in Workum beland.

Met de voorbereidingen en uiteindelijke opvang van de vluchtelingen in Workum werden vooral medewerkers belast die werkzaam zijn op het terrein van de openbare orde en veiligheid, ofwel de ambtenaren die ten tijde van een ramp of crisis vanuit de gemeentelijke organisatie worden ingezet. Voorafgaand aan de komst van de vluchtelingen heeft in Workum een informatieavond plaatsgevonden waar omwonenden op de hoogte werden gebracht van de specifieke situatie in en om de sporthal. Een enkeling maakte opmerkingen over het feit dat er bij de sporthal ook een zwembad is (en 'dan staren die buitenlanders naar onze vrouwen en kinderen'), maar feitelijk was er weinig weerstand en bleek er vooral veel belangstelling om te helpen en activiteiten voor de vluchtelingen te organiseren. Natuurlijk, zo was ook de gemeente zich bewust, was een sporthal geen ideale plek voor opvang, maar voor zover er door vluchtelingen werd geklaagd, had dat niet zozeer van doen met de wat 'Spartaanse' opvang (bedden in een grote hal met weinig privacy), maar veel meer met de voortdurende onzekerheid over hun situatie. De vluchtelingen werden feitelijk van hot-naar-her gebracht en keer op keer was onduidelijk wat hen nu weer te wachten stond. Ze begrepen het vaak niet en eigenlijk was dat ook wel begrijpelijk. Veel van de vluchtelingen waren goed opgeleide mensen met een prima baan die echter vanwege de oorlog in Syrië geen andere keuze hadden dan hun land te verlaten.

In tegenstelling tot veel andere gemeenten wist de gemeente Súdwest-Fryslân de financiën netjes binnen de perken te houden; de vergoeding van het COA (100 euro per dag per vluchteling) volstond. Van de totale kosten (€ 290.000) werd het merendeel besteed aan primaire levensbehoeften (€ 129.000), beveiliging (€ 58.500) en schoonmaak (€ 56.500). Deze laatste post is relatief hoog vanwege het feit dat men na meldingen van schurft en luizen, op advies van de GGD, 24 uur per dag in de sporthal schoonmaakpersoneel paraat hield. Uiteindelijk hield de gemeente zelfs een bescheiden bedrag (circa € 30.000) over. Volgens burgemeester Apotheker was dat mede te danken aan de projectleider die vanaf de eerste dag goed zicht hield op de uitgaven. Zo is na vier dagen besloten om minder geld uit te geven aan beveiliging omdat zich de eerste dagen geen enkel incident had voorgedaan. 'Ook ik speelde aanvankelijk te gemakkelijk op zeker, door maar wat extra aan beveiliging te organiseren', zo vertelde Apotheker. Maar in de gehele periode heeft zich geen enkel incident voorgedaan.

Een andere factor die eraan heeft bijgedragen dat de gemeente de kosten binnen de perken hield, was de focus op het projectmatige karakter van de tijdelijke opvang. Er was geen sprake van een ramp of crisis, waarbij geld vaak geen enkele rol speelt ('dat lossen we later wel op'). Er moest gewoon binnen een zo kort mogelijke tijd opvang georganiseerd worden.

De gemeente Súdwest-Fryslân blikte met tevredenheid terug op deze – voor sommigen onmiskenbaar zeer intensieve – periode. Voor degenen die nauw bij de opvang betrokken waren, is na afloop nog een informele bijeenkomst georganiseerd.

4.3 Komst AZC in Sneek

Vanaf medio 2015 werd in de gemeente koers gezet op vestiging van een AZC in Sneek. Op donderdagavond 4 juni informeerde burgemeester Apotheker de gemeenteraad over het voornemen om in het voormalig sportpark in de wijk Noorderhoek een asielzoekerscentrum te vestigen. Aangezien er in de raad geen bezwaren werden geuit tegen dit voornemen, noch tegen de wijze waarop hierover met omwonenden zou worden gecommuniceerd, kon het vervolgtraject worden ingezet. Maandagavond 8 juni 2015 vond er voor bewoners van de wijk een informatiebijeenkomst plaats waarbij ruim 400 belangstellenden aanwezig waren. Op deze bijeenkomst werd de keuze toegelicht en de bewoners gevraagd mee te denken over de juiste inrichting van het gebied. De komst van een opvangcentrum an sich stond in principe niet ter discussie. Tijdens de bijeenkomst maakten sommige bewoners daartegen wel stevig bezwaar, maar er waren ook voldoende aanwezigen in de zaal die duidelijke tegengeluiden lieten horen en spraken over eerdere (meest positieve) ervaringen met een AZC. Er was, zoals een van onze respondenten aangaf, voldoende 'zelfreinigend vermogen' in de zaal.

Het verslag van de bewonersbijeenkomst werd gegoten in de vorm van een 'meest gestelde vragen' document, waarbij bij sommige vragen als antwoord werd aangegeven dat er nog nader onderzoek zou plaatsvinden. 'Deze avond heeft ons gesterkt dat de keuze voor de locatie Sportpark Noord de juiste is geweest. De Noorderhoek is een sociale wijk waarin een AZC prima past' (Uit: Stand van zaken AZC Sneek, Collegebesluit 17 november 2015). Dat betekende overigens niet dat na de bewonersavond gelijk iedereen voldoende tevreden en gerustgesteld was. In de weken erna is veel ambtelijke en bestuurlijke tijd en energie gestoken in het afhandelen van vragen, het opnieuw uitleggen e.v. Ook vond na 8 juni regelmatig afstemming plaats met een klankbordgroep, die zich op de informatieavond spontaan had gevormd. Iedereen die dat wenste kon participeren in deze groep. In ieder geval waren er namens de woningbouwcorporatie Elkien mensen die deelnamen. Driemaal kwam de klankbordgroep (formeel) bijeen en alle keren is over de indeling van het terrein gesproken. Ook is er nog enkele avonden overleg geweest met direct omwonenden. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met de schoolbesturen van het primaire en voortgezet onderwijs. Uiteindelijk werd er overeenstemming bereikt over de definitieve inrichting en kon begonnen worden met de bouw. Een half jaar later dan gepland, in november 2016, kwam het AZC gereed dat plaats biedt voor 600 bewoners.

4.4 Ook een AZC in Witmarsum?

Hoewel in Sneek de discussie over de komst van een AZC redelijk soepel verliep, zou het voornemen om in de gemeente een tweede AZC te vestigen – in dit geval in een voormalig klooster in het dorp Witmarsum – uiteindelijk stranden. Het gemeentebestuur stond voor ogen om in het voormalig klooster en mogelijk enkele (bij)gebouwen op het terrein, in totaal maximaal 300 vluchtelingen onder te brengen. Begin 2016 werden voorbereidingen getroffen en op dinsdagavond 16 februari 2016 vonden er in het oude gemeentehuis twee informatiebijeenkomsten plaats met (in totaal zo'n 400) bewoners uit Witmarsum. Hoewel bekend was dat er een flinke groep inwoners van Witmarsum positief dacht over de komst van een opvangcentrum, zou de toon van de avond een volstrekt andere zijn. De geluiden van de tegenstanders overheersten en degenen die het idee wel ondersteunden kwamen niet aan het woord c.q. hielden zich op de achtergrond.

Vanuit de gemeente is vrij snel daarna in overleg met het COA het aantal van 300 teruggebracht naar 200 (en het te beschouwen als een satelliet van het grotere AZC in Sneek) en de asielzoekers onder te brengen in twee gebouwen, met kantoorruimtes in het voormalige gemeentehuis, maar het mocht allemaal niet echt baten. De toon was gezet en het was noch voor de gemeente noch voor het COA verstandig deze opvang tegen de zin van een fors deel van de inwoners door te drukken. De bemiddelende rol van de voorzitter van dorpsbelang Witmarsum mocht ook niet baten. Ook een oplossing om een huisjespark (It Fliet) af te bouwen en hier voor 10 jaar asielzoekers onder te brengen, kreeg onvoldoende steun. Uiteindelijk hebben de betrokken projectontwikkelaar en het COA de aanvraag ingetrokken omdat de nieuwe eigenaar van het gemeentehuis zijn medewerking introk om ruimtes in het oude gemeentehuis beschikbaar te stellen.

Achteraf zijn door onze respondenten verschillende redenen aangedragen waarom in dit geval de vestiging van een opvanglocatie moest worden afgeblazen. Natuurlijk kwam de discussie over aantallen naar voren. Het opvangen van een zo groot aantal mensen (300) in een zo kleine gemeenschap (1700 inwoners) zou vragen zijn om moeilijkheden. Tegelijkertijd was er juist in Witmarsum zo'n 10-15 jaar geleden al een AZC geweest. In de discussie was dat echter geen reden om het weer te kunnen doen, maar juist een argument om het nu niet te doen: 'Wij hebben toch al een opvangcentrum gehad en daarmee in het verleden ons aandeel al geleverd.' Een belangrijke reden was zeker ook de sterk veranderde tijdgeest. Terwijl in de zomer van 2015 er nog redelijk positief over de opvang van asielzoekers werd gedacht, was dat na de toestanden in verschillende gemeenten (Purmerend, Steenbergen, Geldermalsen, Bernheze) en zeker ook door de toestanden op oudjaarsnacht in Keulen heel anders; de wind was duidelijk gedraaid. De stemming werd ook niet meer gekeerd tijdens de betreffende informatieavond. Ten slotte werd nog de verandering in de bevolkingssamenstelling van Witmarsum als reden genoemd. Het laatste decennium was in enkele straten van het dorp de populatie veranderd. Autochtone Friezen hadden deels plaatsgemaakt voor een aantal welgestelden uit Amsterdam die in Witmarsum – ver weg van de hoofdstad, maar toch goed bereikbaar – een mooi onderkomen hadden gevonden. Juist verschillende van deze bewoners zetten die betreffende avond mede de toon.

4.5 Huisvesting statushouders

Hoewel er zeker niet in alle Nederlandse gemeenten (crisis)noodopvang was en in slechts een beperkt aantal gemeenten een AZC gevestigd is en/of discussie is gevoerd over de vestiging van een AZC, hebben alle Nederlandse gemeenten te maken met de huisvesting van statushouders; vluchtelingen die een verblijfsvergunning hebben gekregen. Ook de gemeente Súdwest-Fryslân heeft – als tweede gemeente van de provincie Friesland – een forse taakstelling op dat vlak. Volgens de berekeningen van het ministerie van Veiligheid en Justitie moesten in 2016 in totaal zo'n 43.000 verblijfsgerechtigden gehuisvest worden, waarvan ruim 1650 in Friesland.³⁴

In een gemeente als Súdwest-Fryslân doen zich daarbij de volgende problemen voor. Ten eerste bestaat tussen de gemeente en de woningcorporaties al lange tijd de afspraak dat de gemeente aanspraak kan maken op (slechts) tien procent van de sociale huurwoningen die

.....
³⁴ Zie bijlagen bij de brieven van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de colleges van Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten van de provincies over de Taakstelling huisvesting vergunninghouders van respectievelijk 20 oktober 2015 en 18 april 2016.

jaarlijks vrijkomen. Wil de gemeente dit aandeel (tijdelijk) verhogen (omdat nu eenmaal een groot aantal verblijfsgerechtigden voor huisvesting in aanmerking komt) dan zal de vereniging die de huurdersbelangen behartigt hiermee moeten instemmen. De gemeente stuitte daarmee op een knelpunt. Dit speelde vooral bij de grootste corporatie Elkien, die meer dan zestig procent van het totale sociale huurbezit beheert. Ten tweede speelt mee dat een groot deel van de verblijfsgerechtigden dat voor huisvesting in aanmerking komt, alleenstaand is, terwijl de bestaande woningvoorraad in de gemeente vooral is gericht op gezinnen en (al minder) op tweepersoonshuishoudens. Sinds de rijksoverheid eind 2015 het beleid voor gezinshereniging heeft aangescherpt (de beslistermijn is verlengd naar negen maanden en er moet meer bewijs voor het bestaan van een gezinsband worden aangeleverd), is dat probleem feitelijk groter geworden. Het duurt daardoor langer voordat gezinsleden mogen overkomen en de verblijfsgerechtigde zal daarom eerst als alleenstaande moeten worden gehuisvest. Dit legt dus een extra druk op de beperkte woningvoorraad voor alleenstaanden. Daarbij komt dat aan bewoners van de wijk Noorderhoek in Sneek (die voor een groot deel uit sociale huurwoningen bestaat) is toegezegd dat er 600 asielzoekers in het AZC zouden komen, en niet meer. Omdat de bevolking vrij weinig onderscheid maakt tussen asielzoekers en statushouders, betekent dit in de praktijk dat het aantal sociale huurwoningen dat voor huisvesting van statushouders beschikbaar komt nog eens extra wordt beperkt. De betrokken woningcorporaties zijn om die reden namelijk terughoudend om in deze wijk statushouders te huisvesten. Het is dus (voor de provincie als toezichthouder) wel gemakkelijk om met waarschuwingen richting de gemeente te komen, maar daarmee zijn de achterliggende problemen nog niet gelijk opgelost. Toch is er bij de gemeente het vertrouwen dat de komende periode de achterstand zal worden ingelopen. Mogelijk zal daarbij ook gebruik worden gemaakt van opvangcapaciteit in Witmarsum. Na de teleurstellend verlopen bewonersavond vernam de gemeente geluiden dat de dorpsgemeenschap toch graag een bijdrage zou willen leveren aan de opvang van vluchtelingen, maar dan specifiek aan de opvang van statushouders.

5 Woerden

Medio september deed staatssecretaris Dijkhoff een oproep aan alle gemeenten om opvangplaatsen te organiseren voor vluchtelingen. Ook de gemeente Woerden gaf aan deze oproep gehoor. Besloten werd de sporthal 'Snellerpoort' – die voor incidenten en rampen is aangemerkt als eerste opvanglocatie – in te richten als locatie voor vluchtelingenopvang. In de periode van 7 tot 13 oktober werden in de sporthal 148 personen opgevangen, voornamelijk gezinnen afkomstig uit Syrië en Eritrea.

Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op een evaluatie van de crisisondopvang in Woerden die door het lectoraat Crisisbeheersing in opdracht van de gemeente Woerden is uitgevoerd.³⁵

5.1 Crisisondopvang in Woerden

Nadat eenmaal was besloten om een opvanglocatie voor vluchtelingen in te richten, werden de voorbereidingen daartoe belegd bij een kernteam van gemeentelijke ambtenaren die in crisissituaties een rol hebben. Omdat eind september in de sporthal nog een aantal evenementen gepland stond, ging er enige tijd overheen voordat de opvanglocatie daadwerkelijk in gebruik zou kunnen worden genomen. Voor de betrokken ambtenaren bood dat de gelegenheid om bij andere opvanglocaties in de regio ervaring op te doen.

Gaandeweg de voorbereidingen groeide het oorspronkelijke kernteam uit tot een projectgroep die allerhande taken verrichtte. Er werden draaiboeken opgesteld, de publiekscommunicatie werd voorbereid, de opvanglocatie werd in gereedheid gebracht en er werden afspraken gemaakt met bedrijven voor de levering van benodigde goederen (waaronder levensmiddelen), de schoonmaakwerkzaamheden en beveiliging. Ook werd contact gelegd met medische instellingen (GGD, ziekenhuis, huisartsengroep HAGRO) en was er overleg met de politie.

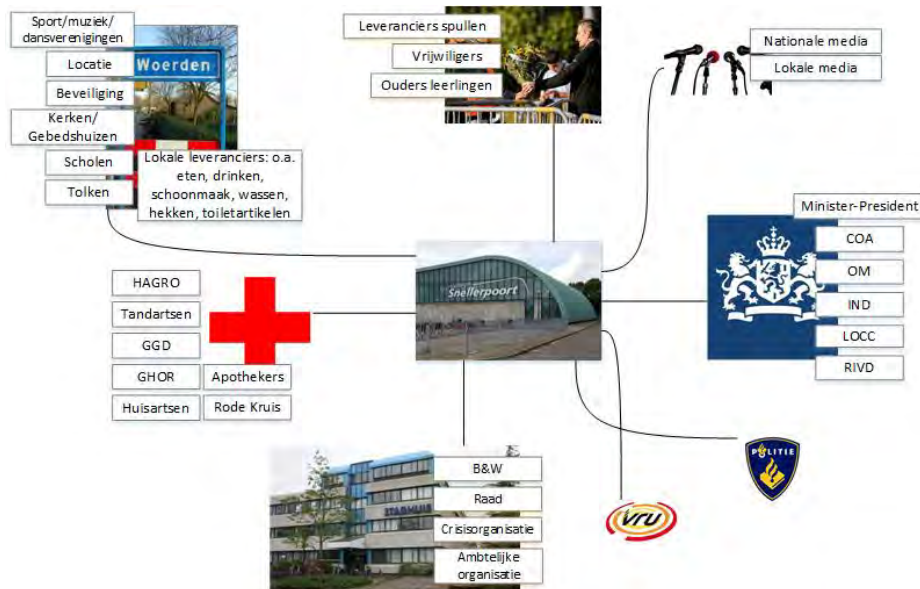
Bij de voorbereiding is er bewust voor gekozen geen informatieavond voor inwoners van Woerden te organiseren, maar de communicatie via brieven en andere kanalen te laten verlopen. De reden hiervoor was dat het besluit over de crisisondopvang in feite al vaststond. Het college van B&W had daartoe, op aangeven van burgemeester Molkenboer, besloten en ook de gemeenteraad was geïnformeerd. De communicatie richting de bewoners van Woerden geschiedde daarom via een liveblog op de site van de gemeente, en via brieven en mails. Al na de eerste berichten volgde direct respons; verschillende inwoners meldden zich om als vrijwilliger te komen helpen.

De uitgebreide voorbereiding betekende dat tijdens de opvang vooral zaken 'uitgerold' konden worden. Dit bood ruimte om acute zaken die gedurende de periode van opvang opkwamen, direct af te handelen. Op de locatie (in de kantine van de Snellerpoort) vond dagelijkse een CoPI-overleg plaats. Het CoPI-overleg werd voorgezeten door de gemeentelijk adviseur Crisisbeheersing en bijgewoond door het hoofd Opvanglocatie, een

³⁵ Van Duin & Van Ruijven (2016).

teamleider Publieke Zorg, een communicatieadviseur en een teamleider van het Rode Kruis. Op de locatie waren tevens de actiecentra ondergebracht voor de processen publieke zorg en communicatie.

Figuur 4.1 Het netwerk van betrokken actoren bij de crisisnoodopvang in Woerden



5.2 Incident op 9 oktober 2015

Op vrijdagavond 9 oktober rond 23.00 uur werd de opvanglocatie belaagd door een groep van ongeveer twintig jonge mannen met bivakmutsen, die zwaar vuurwerk afstaken en eieren gooiden. Later bleek het te gaan om een groep mannen in de leeftijd van 19 tot 35 jaar, afkomstig uit de omgeving van Woerden (Montfoort, Utrecht, Harmelen, Lopik, Schoonhoven).

Zowel burgemeester Molkenboer als de adviseur Crisisbeheersing werden van het incident op de hoogte gesteld en meldden zich daarna bij de sporthal. Daar was het erg onrustig. De vluchtelingen waren bezig hun spullen te pakken en wilden vertrekken; medewerkers van de gemeente die aanwezig waren, waren aangeslagen. Burgemeester Molkenboer sprak de aanwezigen toe om duidelijk te maken dat het gevaar was geweken en om iedereen een hart onder de riem te steken. Op de vluchtelingen had dit een positief effect; de groep werd weer wat rustiger. Nog diezelfde avond stond de burgemeester de aanwezige pers te woord en werd besloten extra veiligheidsmaatregelen te nemen (waaronder extra patrouillering).

De volgende ochtend toog regionale en landelijke pers richting Woerden en werd vanwege de grote mediabelangstelling op stel en sprong een persconferentie georganiseerd. Tijdens de persconferentie ging burgemeester Molkenboer in op het incident van de avond ervoor en de situatie in de Snellerpoort. Hij meldde dat de vluchtelingen erg geschrokken waren:

'De meesten komen uit een oorlogsgebied. Het horen van knallen geeft een traumatische ervaring. Het heeft diepe indruk op hen gemaakt.'

De burgemeester verweet daarnaast de Rijksoverheid te weinig regie te hebben gevoerd op de vluchtelingenproblematiek.³⁶

‘Het is een optelsom van alles wat er de afgelopen tijd is gebeurd. We kijken natuurlijk wel allemaal naar Mark Rutte, maar er zat van niemand regie op.’

Enkele uren na de persconferentie brachten premier Rutte, enkele Kamerleden en vertegenwoordigers van het COA een bezoek aan de crisisnoodopvang in Woerden. Zij spraken met ambtenaren die bij de opvang betrokken waren over wat er die avond was gebeurd. Ook is op de dag na het incident vanuit de gemeente een nazorgtraject gestart voor medewerkers op wie het incident grote impact had gehad. De verleende nazorg werd over het algemeen zeer gewaardeerd.

Voor vooral de communicatiemedewerkers van de gemeente bracht het incident veel extra werk met zich mee. De toegestroomde pers moest worden opgevangen, de persconferentie moest worden voorbereid alsook de tv-optredens van de burgemeester (op 12 oktober) bij *De Wereld Draait Door* en (op 24 oktober) bij *Nieuwsuur*. Voor het communicatieteam werd daarbij het verschil tussen landelijke en lokale media duidelijk zichtbaarder. Nationale media volgden primair de formele communicatielijnen via het gemeentelijk communicatieteam. De lokale pers daarentegen maakte gebruik van persoonlijke contacten met bestuurders, waardoor het voor de communicatieadviseurs soms lastiger was hun informatiepositie richting de (lokale) pers te behouden. Op verzoek is door de Veiligheidsregio Utrecht bijstand verleend en een verdere omgevingsanalyse gemaakt om na te gaan of het bij een eenmalig incident zou blijven.

5.3 De nafase

Na incident van 9 oktober volgde niet alleen veel aandacht in de media, ook kwamen er vele steunbetuigingen vanuit de Woerdense bevolking (e-mails, bloemen, snoep en ijsjes voor de kinderen).

Aan de hand van een draaiboek dat de Veiligheidsregio Utrecht had opgesteld, is de gemeente Woerden na afloop van de crisisnoodopvang een nafasetraject gestart. Door sommige medewerkers werd achteraf met een enige weemoed aan de hectische periode teruggedacht. Een aantal dagen werkzaam te zijn geweest in een andersoortige organisatie, waarin – in vergelijking met de ambtelijke werkomgeving – veel sneller en zonder strikte procedures dingen geregeld konden worden, was een bijzondere en waardevolle gewaarwording geweest. Ook gaf het ‘wij-gevoel’ en het gevoel van ‘wij kunnen dit aan’ een bijzondere dynamiek. Anderzijds werkte men lange dagen en soms ook in het weekend en was, ook door het incident op 9 oktober, de emotionele belasting hoog.

³⁶ NOS (10 oktober 2015). Nieuws: Politiek: ‘Burgemeester Woerden: Te weinig regie geweest’. Ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2062319-burgemeester-woerden-te-weinig-regie-geweest.html>.

6 Leiden

6.1 Inleiding

De stad Leiden staat van oudsher bekend als 'de stad van vluchtelingen'. Al in de Middeleeuwen was Leiden een toevluchtsoord voor mensen die een veilig heenkomen zochten. In de 17^e eeuw kwamen vervolgens veel protestantse Vlamingen en Walen naar Leiden, wat aan de economische bedrijvigheid van de stad een enorme impuls gaf. Ook de universiteit van Leiden heeft sinds haar oprichting (in 1575) een duidelijke rol vervuld in het aantrekken van 'vrije geesten'.

De gemeente Leiden is dus eigenlijk niet anders gewend dan dat ze vluchtelingen een warm hart toedraagt. De gemeente werkt onder meer nauw samen met de Stichting Uitgeprocedeerde Vluchtelingen die vluchtelingen ondersteunt van wie het asielerzoek is afgewezen, maar die nog wel een goede kans maken op een verblijfsvergunning of die willen terugkeren naar hun land van herkomst. Met behulp van een grote groep vrijwilligers en steun van kerken runt de stichting een zogeheten 'bed-bad-brood' voorziening.

In het najaar van 2015 werd de gemeente Leiden gebeld door het COA met het verzoek om 250 opvangplaatsen voor vluchtelingen te organiseren. Burgemeester Lenferink van Leiden heeft toen contact opgenomen met de buurgemeenten die met gemeente Leiden de zogenoemde 'Leidse regio' vormen: Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude. Vanaf 9 oktober zijn voor de duur van drie weken in totaal 250 vluchtelingen in de Leidse regio opgevangen. Nadien, vanaf 30 oktober 2015, diende het voormalige TNO-pand aan de Wassenaarseweg voor een periode van een jaar als noodopvanglocatie voor vluchtelingen.

Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op een gesprek met burgemeester Lenferink en met een coördinerend functionaris van de gemeente Leiden

6.2 Crisisnoodopvang in de Leidse Regio

Op 9 oktober 2015 deed het COA een dringend verzoek aan de gemeente Leiden: nog diezelfde avond waren zo'n 250 opvangplaatsen nodig. Burgemeester Lenferink nam daarop contact op met de burgemeesters van de buurgemeenten. Zij kwamen overeen de opvang gezamenlijk te organiseren. De gemeenten zouden om beurten aan een deel van de groep opvang verlenen. Nog diezelfde avond arriveerden 123 vluchtelingen bij sporthal De Vliethorst in Voorschoten en nog eens 120 vluchtelingen bij de 3 Oktoberhal in Leiden. De vluchtelingen konden daar een week terecht. De twee locaties waren ingericht door het Rode Kruis dat via de app 'Ready2Help' een oproep aan vrijwilligers had gedaan. 'De reacties daarop waren overweldigend', aldus Henny Keerweer van het Rode Kruis. In korte tijd kwamen vanuit Leiden en omstreken 2700 aanmeldingen binnen om te helpen.³⁷

³⁷ Dichtbij.nl (5 november 2015). Vluchtelingenopvang in Leiden: drukke dagen voor het Rode Kruis. Ontleend aan <http://www.dichtbij.nl/groot-leiden/regionaal-nieuws/artikel/4188498/vluchtelingenopvang-in-leiden-drukke-dagen-voor-het-rode-kruis.aspx>.

Burgemeester Lenferink heette de vluchtelingen die in Leiden aankwamen persoonlijk welkom. Een medewerker van Vluchtelingenwerk was er die avond bij:

‘Die handdruk van de burgemeester gaf een echt welkomstgevoel. Hij drukte ieders hand. Ik denk dat niemand wist wie hij was, maar dat gebaar....’³⁸

In Voorschoten was er nog diezelfde avond een informatiebijeenkomst voor omwonenden; ook werd een speciaal informatienummer opengesteld. Een oproep van de gemeente om kleding en speelgoed naar een speciaal inzamelpunt (de gemeentewerf) te brengen, resulteerde in een enorm aanbod aan spullen. Vrijwilligers hadden er hun handen vol aan om alles te sorteren.

Omdat ook na een week in de AZC’s nog geen plaats voor de vluchtelingen was, ging de groep uit Voorschoten naar sportcentrum De Klaverhal in Zoeterwoude en de groep uit Leiden naar sporthal De Cuyl in Oegstgeest. In Zoeterwoude werden de vluchtelingen welkom geheten door burgemeester Bloemen. In haar tweewekelijkse column op de gemeentesite schrijft zij over de organisatie van de opvang het volgende:

‘Op vrijdagochtend kwamen de bussen aan met 123 vluchtelingen uit 10 landen, als ik het goed heb. Hun bedden kwamen mee uit Voorschoten en arriveerden in de loop van de dag. Omdat wij de systematiek, de beveiligers en de tolken van Voorschoten overnamen, ging het een stuk makkelijker dan wanneer we het zelf vanuit het niets hadden moeten regelen.’

De sporthallen in Leiden en Voorschoten werden onderwijl weer in gereedheid gebracht voor regulier gebruik. Maar toen na een week ook aan de vluchtelingenopvang in Zoeterwoude en Oegstgeest een einde kwam, deed het COA nogmaals een beroep op de Leidse regio om in opvangplaatsen te voorzien. De groep uit Zoeterwoude verhuisde daarom naar Leiden om dit keer te worden opgevangen in het sportcentrum van de Leidse universiteit. De groep uit Oegstgeest werd overgebracht naar sporthal de Bloemerd in Leiderdorp. Daar arriveerden op vrijdag 23 oktober om 11.00 uur de drie bussen met vluchtelingen (voornamelijk uit Syrië). Zij werden opgewacht door burgemeester Driessen en wethouder Wassenaar. Medewerkers van het team Opvang en Verzorging troffen op dat moment nog de laatste voorbereidingen, zoals de inrichting van de slaapplekken, zitplekken, douches en kantine. Ook zorgden zij voor kleding, handdoeken, verzorgingsartikelen en andere benodigdheden.³⁹

Op 30 oktober kwam aan de crisisnoodopvang in de Leidse regio een eind. Om aan het steeds weer verplaatsen van mensen een einde te maken, kwamen het COA en de gemeente Leiden overeen de vluchtelingen vanaf dat moment op te vangen in het voormalige TNO-gebouw in Leiden dat voor een jaar dienst zou doen als noodopvanglocatie. Een nadeel van dit pand was wel dat het voor vluchtelingen geen mogelijkheid bood om zelf te koken en ook duurde het drie maanden voordat er in het pand een WiFi-verbinding was aangelegd; een voorziening die voor vluchtelingen essentieel was om contact met het vrienden en familie te onderhouden en zich wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving.

³⁸ Sleutelstad (13 oktober 2015). Nieuws: Regio Leiden: Vluchtelingen in Leiden. Ontleend aan <http://sleutelstad.nl/2015/10/13/vluchteling-in-leiden/>.

³⁹ ‘Crisisopvang 23 t/m 30 oktober 2015, opvang van dag tot dag’. Ontleend aan https://www.leiderdorp.nl/inwoner/huisvesting_en_opvang_vluchtelingen/crisisopvang/crisisopvang.

6.3 Inspanningen en kosten

De crisisnoodopvang in de Leidse regio duurde in totaal drie weken. In die periode zijn telkens in twee locaties vluchtelingen opgevangen. In Leiden is twee keer (voor de duur van een week) een sporthal als opvanglocatie ingericht; in de andere gemeenten ging het eenmalig om opvang in een sporthal voor de duur van in totaal een week. De inrichting van de locaties en de begeleiding van de vluchtelingen vergde de nodige inspanningen. Hoewel een groot beroep op vrijwilligers kon worden gedaan, liep aan het einde van de periode de crisisorganisatie van met name de gemeente Leiden, maar ook het Rode Kruis, op zijn 'tandvlees'. Daarnaast betekende de crisisnoodopvang voor de gemeenten een onvoorziene kostenpost, die overigens per gemeente wel verschilde (zie tabel 5.1).

Het verschil in kosten (per dag, per vluchteling) kan voor een deel worden verklaard door de kosten die gemaakt zijn voor huur en inrichting van de sporthal, maar het forse verschil in uitgaven tussen enerzijds de gemeenten Leiden en Leiderdorp en anderzijds de gemeenten Zoeterwoude en Voorschoten hield voornamelijk verband met de uitgaven aan beveiliging. Achteraf gezien kan de vraag worden gesteld of Leiden en Leiderdorp niet onnodig veel geld aan beveiliging hebben besteed. Toch waren ook in de andere gemeenten de kosten voor de crisisnoodopvang van de vluchtelingen hoger dan een 'reguliere hotelovernachting'. Dat is natuurlijk opmerkelijk, maar zeer waarschijnlijk zouden de hotels in de Leidse regio niet zo maar het aantal kamers beschikbaar hebben om zo'n 250 vluchtelingen voor een periode van drie weken onderdak te verlenen.

Kosten crisisnoodopvang Leidse regio, per gemeente

Gemeente	Kosten per vluchteling per dag
Leiden	€ 251,02
Leiderdorp	€ 246,56
Oegstgeest	€ 208,46
Zoeterwoude	€ 158,10
Voorschoten	€ 140,55

Bron: Reporter

7 Geldermalsen

7.1 Inleiding

In het najaar van 2015 deed het Rijk niet alleen een beroep op gemeenten en veiligheidsregio's, ook de provincies werden gevraagd mee te denken hoe (ook op langere termijn) alle vluchtelingen onderdak te bieden. Op 9 oktober 2015 had staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie met gemeenten en provincies een bestuurlijk overleg om te zoeken naar alternatieve vormen van opvang. Tijdens dat overleg werd afgesproken om per provincie grootschalige noodopvang te creëren in combinatie met kleinschalige opvangcentra, beide onder verantwoordelijkheid van het COA.⁴⁰ Nog diezelfde maand zond de provincie Gelderland aan alle gemeenten in de provincie een brief met (nogmaals) de oproep om aan de opvang van vluchtelingen een bijdrage te leveren. Op 23 november 2015 volgde een telefonisch overleg tussen de burgemeester van Geldermalsen en gedeputeerde Meijers van provincie Gelderland die haar vroeg of de gemeente zou willen nadenken over een grootschalige opvanglocatie voor asielzoekers. Na intern beraad kondigde burgemeester De Vries op 12 december 2015 aan dat het college van B&W in de gemeente een AZC zou willen vestigen voor 1500 personen. Daar is het door hevige protest van de bevolking echter niet van gekomen. Hoe of waar is het nu misgegaan? Dit hoofdstuk is gebaseerd op een uitvoerig gesprek met de burgemeester van Geldermalsen en op een uitgebreide procesevaluatie die de gemeente na alle commotie heeft opgesteld.

7.2 Het voornemen tot vestiging van een AZC

Zoals gezegd kwam van de provincie Gelderland het verzoek aan de burgemeester van Geldermalsen om eens na te denken over grootschalige opvang van asielzoekers. De problematiek rond de opvang van vluchtelingen was op dat moment zo urgent dat de provincie onderzocht of de oprichting van grootschalige AZC's op braakliggende terreinen een oplossing kon bieden nu binnen de provincie opvang in leegstaande panden of andere voorzieningen niet mogelijk of lastig bleek. Volgens de provincie zou Geldermalsen, vanwege de hoeveelheid grond die de gemeente in bezit heeft, een van de twee potentiële locaties zijn waar grotere aantallen asielzoekers zouden kunnen worden opgevangen.

De volgende dag bracht de burgemeester het verzoek van de provincie in als bespreekpunt tijdens een overleg van het college van B&W. In het telefoongesprek dat de burgemeester met gedeputeerde Meijers had waren aantallen op te vangen asielzoekers genoemd variërend van 300 tot 1500. De aanwezigen reageerden aanvankelijk geschrokken, maar tijdens het overleg ontstond een positieve grondhouding ten aanzien van het voorliggende verzoek. Men voelde eensgezind de noodzaak om bij te dragen aan een oplossing van het vluchtelingenprobleem en er was daarom bereidheid aan de dringende vraag van de provincie tegemoet te komen. Afsproken werd om met de provincie een afspraak te

⁴⁰ Zie TK 2015-2016, 19 637 nr. 2010, p. 1.

maken voor een verdere uitwisseling van gedachten en in de volgende B&W-vergadering hierover verder te spreken. Tot dat moment zou wat besproken was vertrouwelijk blijven. Een week later, op dinsdag 1 december, werd in het college van B&W opnieuw over de eventuele vestiging van een opvanglocatie gesproken. Daaruit volgde een voorlopig voornemen om in de gemeente een AZC te realiseren voor in totaal 1500 personen. De gedachte daarbij was dat het AZC een zelfvoorzienend karakter zou moeten krijgen. De omvang van het AZC zou zodanig moeten zijn dat alle benodigde voorziening (aan basis- en taalonderwijs, gezondheidszorg, dagbesteding en ontspanning) op het terrein van het AZC gerealiseerd konden worden; het beroep op voorzieningen in de dorpskernen zou dan beperkt blijven. Ook zou de bebouwing en omgeving van het opvangcentrum een duurzame en 'groene' uitstraling moeten krijgen. De keuze voor de locatie viel mede daarom op het braakliggend terrein Hondsgemet-Noord, dat op ruime afstand van woonwijken gelegen is. Ten slotte is in het college besproken dat als de gemeente een bijdrage zou willen leveren aan de afspraken die op 27 november in het Bestuursakkoord tussen gemeenten en het Rijk waren vastgelegd, er voor 1 februari 2016 concrete plannen zouden moeten liggen. Meer concreet was de achterliggende gedachte dat het grootschalige AZC ruimte zou bieden aan de vluchtelingen die op dat moment in de noodopvanglocatie Heumensoord verbleven en uiterlijk eind mei elders zouden moeten worden ondergebracht. Dit hield in dat de besluitvorming over de eventuele komst van het AZC nog in 2015 zou moeten plaatsvinden en, bij voorkeur, voor de kerstvakantieperiode afgerond zou moeten zijn.

Over het vervolg van het besluitvormingsproces werden op hoofdlijnen de volgende afspraken gemaakt:

- Zo snel mogelijk het presidium (bestaande uit de fractievoorzitters van de gemeenteraadpartijen) onder geheimhouding informeren over het voornemen.
- Vervolgens een bijeenkomst met de gemeenteraad; mogelijk openbaar of vertrouwelijk.
- Voorafgaand aan de besluitvorming in de raad geen informatiebijeenkomst voor omwonenden of grotere groep inwoners. Dit mede gezien de recente ervaringen in Ede en Steenbergen.

Nog diezelfde dag besprak het college van B&W het voornemen met de Commissaris van de Koning en gedeputeerde Meijers, die daar positief op reageerden. Door een aantal personen binnen de gemeente (burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris, adviseur OOV en twee communicatieadviseurs) zijn vervolgens verschillende acties ondernomen om het voorstel tot vestiging van het AZC verder voor te bereiden (bezoek aan werkconferentie over opvang vluchtelingen, contact met het COA, uitzoeken eigendomssituatie van terrein Hodsgemet-Noord e.v.). Op vrijdag 4 december was het voorstel aan de raad in concept gereed en werd dat ter besluitvorming aan het college voorgelegd.

7.3 Openbaar worden van het voorstel

Op dinsdag 8 december stemde het college van B&W formeel in met het voorstel en werd het voorstel die avond besproken in een besloten raadsbijeenkomst. Tijdens die bijeenkomst bleek dat een aantal fracties grote moeite had met het voornemen. Vooral over het proces liepen de meningen uiteen (van meer tijd nemen en besluitvorming over de kerstvakantie heen tillen tot een snellere besluitvorming zonder verdere geheimhouding). Het voorgenomen proces werd daarom bijgesteld. Tot het einde van de week (vrijdag 11 december 20.00 uur) zou geheimhouding op het voorstel rusten. Die vrijdagavond zou eerst

om 19.00 uur met de direct omwonende en aangrenzende ondernemers een gesprek plaatvinden; daarna zou om 20.00 een persconferentie volgen. Ook werd een openbare raadsvergadering belegd op 16 december die echter alleen door inwoners van de gemeente zou kunnen worden bijgewoond.

In de aanloop naar vrijdag 11 december, de dag waarop het collegevoorstel openbaar zou worden gemaakt, werden allerlei voorbereidende maatregelen getroffen. Zo werden omwonenden per brief verzocht om vrijdagavond om 18.30 op het gemeentehuis aanwezig te zijn om geïnformeerd te worden over 'een belangrijke ontwikkeling in hun directe omgeving'. Ook werden de voorwaarden vastgesteld voor aanwezigheid bij de raadsvergadering van 16 december (geen toegang tot de raadszaal zonder aanmelding en geldig legitimatiebewijs; een maximum van 200 personen; uitsluitend ruimte voor lokale en regionale pers). Op vrijdagmorgen 11 december is tot slot de lokale en regionale pers geïnformeerd dat er die avond een persconferentie zou plaatsvinden.

Later op de dag, zo'n vier uur voor de persconferentie, bleek dat het voorstel voortijdig was 'gelekt'. De fractievoorzitter van de VVD had per abuis een gereedstaande mail over de komst van het AZC te vroeg verzonden. Hoewel hij daarvoor meteen bij de burgemeester en alle raadsleden zijn excuus aanbood, leidde de mail vrijwel direct (en dus eerder dan verwacht) tot media-aandacht. De belangstelling van de media voor het thema was in die periode al bijzonder groot. De komst van vluchtelingen domineerde al enkele weken het nieuws, ook omdat eerder zich verschillende incidenten hadden voorgedaan (o.a. in Oranje, Purmerend, Woerden en Steenberg). Zo ook werd in de media uitgebreid verslag gedaan van de persconferentie waarop burgemeester De Vries het voornemen van het college bekendmaakte.

7.4 Protest: waarom zo veel en ook zo snel?

Peiling onder de bevolking

Nadat burgemeester De Vries tijdens de persconferentie op vrijdag 11 december bekend had gemaakt dat de gemeente voornemens was om in Geldermalsen een AZC te vestigen waar 1500 personen zouden kunnen worden opgevangen, vond onder de bevolking een korte enquête plaats. Inwoners werd gevraagd of zij van het voornemen op de hoogte waren en wat zij daarvan vonden. In totaal werden 206 inwoners van 18 jaar en ouder bevroegd.⁴¹ Uit de enquête bleek dat 79% van de geënquêteerden 'ja' zei tegen de komst van een AZC, maar daarbij werd wel opgemerkt dat 61% weliswaar instemde met het voornemen, maar het aantal van 1500 te veel vond. Daarnaast vond 59% van de geënquêteerden dat de gemeente veel te snel (of zelfs onacceptabel snel) een besluit over de komst van het AZC wilde nemen.

In de dagen voorafgaand aan de gemeenteraadsvergadering die op 16 december zou plaatsvinden en waar een besluit over het collegevoorstel zou worden genomen, werd de stemming onder de bevolking nauw gemonitord. Uit berichten op sociale media en de vele spandoeken die waren opgehangen (met leuzen als 'AZC Nee!' en '1500 is te veel!') kon worden opgemaakt dat er grote weerstand was tegen de komst van het opvangcentrum. Ten behoeve van een goed verloop van de raadsvergadering werden daarom (extra)

⁴¹ Tangram (2015). Volgens de rapportage was de enquête representatief naar leeftijd en geslacht.

voorzorgsmaatregelen getroffen (o.a. inhuur van beveiliging, plaatsen van afscheidingshekken en een mobiele eenheid van de politie paraat).

Op de avond van 16 december was al vanaf de start van de raadsvergadering de sfeer buiten het gemeentehuis onrustig. Demonstranten wisten op een gegeven moment zich langs de afscheidingshekken een weg te banen naar het plein vlak voor het gemeentehuis. Er werd met vuurwerk en rookbommen gegooid, later volgden stenen en gingen hele hekken in de lucht. Twintig minuten na aanvang van de raadsvergadering was buiten de sfeer zodanig dat de ME werd ingezet en door de burgemeester een (vooraf voorbereid) noodbevel werd uitgevaardigd, zodat de politie de bevoegdheid had om met geweld tegen ernstige ordeverstoringen op te treden. Aanwezigen in de raadszaal verlieten met spoed het gemeentehuis via de achteruitgang. Op het plein voor het gemeentehuis was de sfeer inmiddels ronduit grimmig: politiemensen werden met flessen en stenen bekogeld. Er volgde een massale inzet van politie; veertien releshoppers werden gearresteerd. In de weken erna zou nog een aantal arrestaties volgen. Medio 2016 zijn vijf releshoppers door de rechter veroordeeld, waarbij de rechter drie verdachten schuldig achtte aan 'het verstoren van de democratische orde'.

7.5 Opnieuw met de bevolking in gesprek

De verstoring van de gemeenteraadsvergadering leidde tot grote media-aandacht; ook van landelijke televisiezenders kwamen verzoeken tot een interview. Slechts in een enkel geval is daar (door een wethouder) op in gegaan om uitleg te geven over de vraag in hoeverre financiële overwegingen in het collegevoorstel een rol hadden gespeeld. Verder werd de pers zo veel mogelijk vermeden. Het gemeentebestuur (zowel college als raad) ging in beraad hoe vorm en inhoud aan het vervolgtraject te geven. Tijdens een besloten, informele sessie werd afgesproken een persconferentie te organiseren waar bekend zou worden gemaakt dat het college van B&W het voornemen om in de gemeente een AZC te realiseren zou intrekken. Tijdens de persconferentie (die plaatsvond op 23 december) maakte burgemeester De Vries dit besluit bekend. Zij sprak daarbij de wens uit dat in de gemeente de rust weer zou terugkeren. Om het vertrouwen van de bevolking te herstellen is in de eerste maanden van 2016 een aantal dialoogsessies georganiseerd.

8 Bernheze

8.1 Inleiding

Voor de gemeente Bernheze begon de casus over de opvang van vluchtelingen op 1 oktober 2015. Op die dag nam de gemeenteraad unaniem een motie aan waarin het college van B&W werd gevraagd in contact te treden met het COA en te onderzoeken of er binnen de gemeente vastgoed beschikbaar was dat met acceptabele financiële middelen geschikt zou kunnen worden gemaakt voor de tijdelijke opvang van asielzoekers. Het voornemen van het gemeentebestuur om in Heesch een asielzoekerscentrum (AZC) te vestigen stuitte echter op weerstand onder de lokale bevolking. Binnen enkele maanden bleek sprake van een heuse lokale crisis die in regionale en nationale media breed werd uitgemeten. Ten behoeve van dit hoofdstuk heeft een uitvoerig gesprek plaatsgevonden met burgemeester Moorman van Bernheze.

8.2 Een AZC in Heesch?

Op 1 oktober 2015 nam de gemeenteraad van Bernheze een motie aan waarin het college van B&W werd gevraagd op zoek te gaan naar een geschikte locatie voor de tijdelijke opvang van vluchtelingen. Naar aanleiding van dit verzoek ging het college van B&W aan de slag. Een bestaande locatie bleek echter niet voor handen, maar volgens het COA zou ook het beschikbaar stellen van bouwgrond soelaas bieden. Het college van B&W achtte vervolgens enkele hectare grond aan de Ruitersweg-West in het dorp Heesch in principe geschikt voor de bouw van een opvanglocatie. De grond was reeds bestemd als bouwgrond en daarmee leek een overeenkomst met het COA om daar - voor een periode van maximaal 10 jaar - een locatie te vestigen voor de opvang van maximaal 500 asielzoekers, een voor de hand liggende optie.

De voorbereidingen

Begin november werd het presidium vertrouwelijk over de plannen geïnformeerd. De fractievoorzitters reageerden enigszins verrast. Aanvankelijk was immers uitgegaan van een bestaande locatie en nu werd gesproken over een stuk braakliggende grond. Zij voorzagen daarom wel wat problemen en hechtten zeer aan een zorgvuldig communicatieproces. Het college van B&W en het presidium besloten gezamenlijk een 'plan de campagne' op te stellen hoe tewerk te gaan.

Om eventuele problemen te voorkomen nam burgemeester Moorman contact op met haar collega-burgemeester van Geldermalsen, om te horen welke ervaringen en lessen aldaar waren opgedaan. De gemeente Geldermalsen, die toentertijd eveneens het voornemen had om in de gemeente een AZC te vestigen, had te maken met weerstand van de bevolking tegen de komst van een AZC. Belangrijk bleek een goede voorbereiding en bewoners tijdig informeren. Daarom werd afgesproken het vervolgtraject over het kerstreces heen te tillen en geen overhaaste stappen te nemen.

Het geplande proces zag er als volgt uit:

maandag 11 januari:	gemeenteraad vertrouwelijk over voorstel informeren;
dinsdag 12 januari:	collegebesluit en direct omwonenden informeren;
woensdag 13 januari:	voorstel in huis-aan-huisblad en brief aan inwoners van Heesch;
dinsdag 19 januari:	een informatieavond voor direct omwonenden;
donderdag 21 januari:	een informatieavond voor overige inwoners;
maandag 25 januari:	openbare hoorzitting.

Aansluitend zou op een nog nader te bepalen datum een raadsvergadering volgen. Het proces liep echter iets anders dan gepland.

Op maandagavond 11 januari 2016 vond er, zoals was voorgenomen, een besloten raadsbijeenkomst plaats waar de gehele raad werd geïnformeerd over de (voorlopige) plannen om een nieuw AZC te bouwen. Ook het COA was die avond aanwezig. Verschillende raadsleden schrokken van de plannen, maar vooral ook vanwege het feit dat de fractievoorzitters al zoveel eerder (namelijk in december) waren geïnformeerd. De volgende dag nam het college van B&W het besluit om het voornemen tot de vestiging van een AZC op de beoogde locatie aan inwoners van de gemeente voor te leggen. Als eerste werden de direct omwonenden (22 huizen met in totaal 44 personen) over dit voornemen in een besloten sessie geïnformeerd. Zij hadden veel vragen, maar de sessie verliep rustig en redelijk. Zo'n tweederde van de aanwezigen nuttigde na afloop nog een drankje; anderen gingen direct naar huis. Tot zover leek alles volgens plan te gaan. De volgende dag werd echter duidelijk dat een aantal bewoners die onmiddellijk na afloop de bijeenkomst hadden verlaten, nog diezelfde avond een actiecomité hadden opgericht onder de noemer '500 te veel en 10 jaar te lang'.

Begin van een protest

Op woensdag 13 januari was burgemeester Moorman te gast op een receptie in Tilburg (en zij had daarom het oproepsignaal van haar telefoon uitgezet). Met moeite weten zowel haar echtgenoot als de politie haar te bereiken om haar op de hoogte te stellen van het feit dat er in Heesch, op de plaats waar het asielzoekerscentrum mogelijk zou komen, een dood varken aan een boom hing. Ernaast was een spandoek opgehangen waarop stond: 'Volk zegt nee tegen AZC' en op een bord stond: 'Heesch = tegen AZC'. In alle landelijke media werd ruim aandacht aan deze oud-Brabantse vorm van protest besteed. Een dag later werd het tuinhek van de burgemeester vernield en voor haar woning een kuub zand gestort. Daarmee was de toon van het verdere proces gezet. De burgemeester zou de daaropvolgende zes weken de gemeente niet meer verlaten.

Demonstratie

Het eerder genoemde actiecomité meldde op maandag 18 januari dat het die avond op het plein voor het gemeentehuis een demonstratie wilde houden. Hoewel de tijd tussen de aankondiging en aanvang van de demonstratie misschien formeel te kort was, was er weinig reden de demonstratie te beletten. Er vond nog wel overleg plaats met enkele leden van het organiserend comité en in de tussentijd bereidde de politie zich voor aan de hand van drie scenario's: rust, onrust of escalatie. Onrust leek het meest voor de hand te liggen, gezien de aard van de eerdere protesten, maar escalatie werd niet waarschijnlijk geacht. Toch werd er, met de ervaringen in onder meer Geldermalsen (in december 2015) in het achterhoofd,

behoorlijk veel politie-inzet georganiseerd en op advies van de politie een noodbevel voorbereid.

Die maandagavond zou om 19.30 uur een reguliere raadsvergadering plaatsvinden. Op het plein voor het gemeentehuis stonden echter al rond 19.00 uur zo'n 500 demonstranten. De sfeer op het plein was grimmig en na verloop van tijd ontaarde de demonstratie tegen de komst van een AZC in een strijd tegen de politie. De Mobiele Eenheid werd bekogeld met vuurwerk, eieren en houtblokken en voerde daarop charges uit. Rond 21.00 uur gaf burgemeester Moorman een noodbevel af, zodat de politie over extra bevoegdheden beschikte om de openbare orde te herstellen.

Beweegredenen tot de demonstratie

De initiator van de demonstratie had vooraf benadrukt dat het geen demonstratie was tegen de komst van asielzoekers, maar tegen de voorgenomen plannen van de gemeente Bernheze. 'Een opvang voor vijfhonderd asielzoekers voor een periode van tien jaar, dat is gewoon echt te veel.' Hij erkende dat ook zijn gemeente een steentje zou moeten bijdragen aan het vluchtelingenprobleem. 'Maar een opvang voor zo'n lange periode voor zoveel asielzoekers staat niet in verhouding tot onze gemeenschap. We hopen uiteindelijk niet het grootste, maar wel het beste AZC van Nederland hier te hebben.'⁴²

Hoewel deze oproep dus van positieve aard was, hield ook hij er rekening mee dat sommige inwoners de oproep tot de demonstratie zouden beschouwen als een vrijbrief om te provoceren. Hij deed op voorhand het verzoek het niet zover te laten komen. 'Acties zoals in Steenberg en Geldermalsen, dat is het laatste dat ik wil dat gaat gebeuren!' Op Facebook bleek echter al snel dat niet iedereen zich daar iets van aantrok. 'Wij komen ook. We steunen jullie Heeschenaars tegen dat buitenlands tuig! Wijchen, Oss, Nijmegen, overall!', luidde een van de reacties op het sociale medium.

Gemeentelijk beleidsteam

Nadat de demonstratie op maandagavond flink uit de hand was gelopen, besloot burgemeester Moorman op dinsdag 19 januari een beleidsteam bijeen te roepen, bestaande uit personen van de politie, een ambtenaar OOV, de gemeentesecretaris en (via de pool van de veiligheidsregio) een communicatieadviseur. Het beleidsteam zou, in de vier weken nadien, in totaal elf keer bijeenkomen. De officier van justitie was in die periode steeds stand-by en oproepbaar wanneer nodig. Dat er een beleidsteam werd gevormd, bleek geen overbodige zet te zijn.

Op woensdag 20 januari werd er op het gemeentehuis een kogelbrief bezorgd. Ook waren er tal van praktische problemen en communicatie-issues waarover een beslissing moest worden genomen. Zo was de animo voor het bijwonen van de informatieavonden veel groter dan vooraf gedacht en zou met de geplande twee avonden niet iedereen kunnen worden bediend. Moest er een extra informatieavond georganiseerd worden of waren de lasten daarvan (vanwege ME-inzet, extra beveiliging e.d.) te hoog? En wat te doen met de hoorzitting die op 25 januari gepland stond nu zoveel mensen deze zouden willen bijwonen. Moest worden uitgeweken naar een zaal in een naburig gebouw en/of gebruik worden gemaakt van een videoscherm? Er bleken bovendien 65 mensen zich als spreker te hebben gemeld. Hoeveel spreektijd kon hen worden geboden? Een andere vraag die zich aandienende was of de burgemeester (wel of niet) gehoor moest geven aan het verzoek van landelijke

⁴² Omroep Brabant (18 januari 2016). Nieuws: Demonstratie tegen azc Heesch loopt uit de hand: ME veegt plein schoon na vuurwerkbekogeling. Ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2429921093/Demonstratie+tegen+azc+Heesch+loopt+uit+de+hand+ME+veegt+plein+schoon+na+vuurwerkbekogeling+%5BVIDEO%5D.aspx>.

media om aanwezig te zijn in hun actualiteitenprogramma's. Zo passeerden verschillende vragen en knelpunten.

AZC voorlopig van de baan

Uiteindelijk voltrok de loop der gebeurtenissen zich op heel andere wijze dan het zo helder geplande traject. Nadat de gemeenteraadsleden op 29 januari 2016 een bezoek hadden gebracht aan een AZC in Venlo, om een keer met eigen ogen te zien wat een dergelijke opvanglocatie inhoudt, werd op 18 februari in een extra raadsvergadering besloten de plannen (voorlopig) af te blazen.

8.3 Wat viel de gemeente te verwijten?

Na afloop stelde de burgemeester zich de vraag waarom het proces uiteindelijk zo anders was verlopen dan gepland en wat zij eventueel anders had kunnen doen.⁴³ Terwijl het Brabants Dagblad de gemeente Bernheze eerder (begin oktober 2015) complimenten had gemaakt een zo zorgvuldig traject te bewandelen, ontspoorde dat proces vrijwel volledig. Ongetwijfeld heeft hierbij meegespeeld dat in de laatste maanden van 2015 en begin 2016 het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van vluchtelingen een duidelijke verandering had ondergaan. De gebeurtenissen in Keulen op nieuwjaarsavond 2016 en de directe koppeling die daarbij werd gemaakt met de aanwezigheid van asielzoekers, had – ook in Nederland - grote impact op het gevoelen. In Bernheze is naar aanleiding van die gebeurtenissen wel overwogen het communicatieproces richting inwoners wat later op te starten, maar uiteindelijk heeft men daar niet voor gekozen.

Mogelijk speelde ook de 'getrapte' informatievoorziening een rol. Nadat eerst het presidium op de hoogte was gebracht, werd (pas) enkele weken later de gehele raad geïnformeerd en vervolgens de direct omwonenden en weer later de overige inwoners van Heesch.

Sommigen voelden zich overvallen door de plannen en inwoners begrepen niet dat het 'slechts' voornemens waren waarover nog geen definitief besluit was genomen.

Feit is dat na het iconische beeld van het dode varken hangend in een boom, de rust en anders zo gemoedelijk sfeer uit Heesch verdwenen was; de geest was kennelijk uit de fles. Mogelijk hadden er – met de kennis achteraf – bepaalde zaken anders kunnen worden aangepakt, maar tegelijkertijd geldt dat deze casus ontspoorde, zonder dat daarvoor ons inziens grote missers zijn aan te dragen. De gebeurtenissen in Keulen in combinatie met het varken en de enorme landelijke aandacht voor deze incidenten brachten een proces opgang dat feitelijk niet meer te keren was.

⁴³ Zij sprak zich hierover onder meer uit tijdens haar lezing op 28 november 2016 bij het IFV in Arnhem.

Deel 2

De crisisnoodopvang nader beschouwd

9 Ervaringen uit de crisisnoodopvang

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we onder meer de resultaten weer van de enquête die is uitgezet onder alle ongeveer 140 gemeenten waar in de maanden september 2015 tot en met januari 2016 een crisisnoodopvanglocatie voor vluchtelingen was ingericht. Zoals gezegd was de respons 43%, waarmee wij ons zeer tevreden konden stellen. De achterliggende vraag van de enquête was hoe de gemeenten de organisatie van de crisisnoodopvang hebben aangepakt en welke ervaringen zij daarbij hebben opgedaan. Om hier een goed beeld van te schetsen, putten we tevens uit zestien gemeentelijke evaluaties die wij toegestuurd hebben gekregen of zelf wisten te achterhalen.⁴⁴ Deze evaluaties zijn indertijd beschikbaar gesteld aan de betreffende gemeenteraden. Hoewel sommige van deze evaluaties vrij summier zijn en zich beperken tot enkele cijfers en de kosten, is in andere evaluaties echt sprake van een inhoudelijke reflectie die soms mede gebaseerd is op gesprekken en/of een enquête onder betrokken medewerkers. Daarbij werd regelmatig aangegeven dat de evaluatie bedoeld was om van te leren, hetzij voor het geval het COA opnieuw een beroep op de gemeente zou doen, maar ook voor als zich ooit een ramp zou voordoen. Overigens hebben niet alle gemeenten de crisisnoodopvang geëvalueerd; in de enquête gaf 38% van de respondenten aan dat de gemeente geen evaluatie had opgesteld.

De enquête en beschikbare evaluaties geven bij elkaar een vrij compleet beeld van de crisisnoodopvang ten tijde van de vluchtelingencrisis van 2015. Daarbij geldt wel dat het beeld beperkt blijft tot die van de gemeente als aanbieder van de opvangfaciliteit. Er is door gemeenten (deels ook bewust) weinig navraag gedaan hoe de vluchtelingen de opvang hebben ervaren.⁴⁵ Uit een aantal tv-documentaires en diverse krantenberichten is hierover wel wat op te maken. In het slothoofdstuk gaan wij kort op dit thema in.

9.2 De opvanglocatie

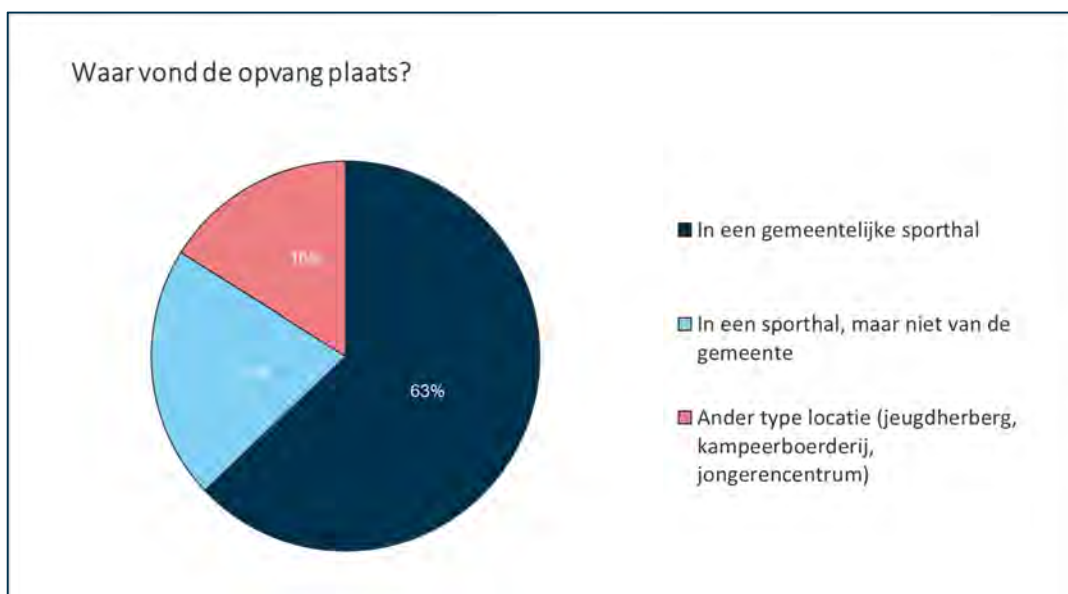
Vrijwel alle gemeenten die aan vluchtelingen crisisnoodopvang hebben verleend, gingen met de voorbereidingen van start na de dringende oproep vanuit Den Haag of de gemeenten een bijdrage zouden kunnen leveren aan de tijdelijke opvang van vluchtelingen (zie hoofdstuk 1). Het ging daarbij specifiek om kortstondige opvang voor de duur van in principe 72 uur oftewel 'crisisnoodopvang'. In verschillende gemeenten had de gemeenteraad zich echter al voordien (soms bij motie) uitgesproken bereid te zijn een rol te spelen bij de opvang van vluchtelingen. Overigens was in het kader van de crisisnoodopvang niet per se toestemming

⁴⁴ Het betreft evaluaties van de gemeenten: Bergen op Zoom, Dordrecht, Heerenveen, Hollands Kroon, Houten, Molenwaard, Oegstgeest, Rijssen-Holtten, Teylingen, Valkenswaard, Veenendaal, Veere, Voerendaal, Westervoort, Wijdmeren en Woerden.

⁴⁵ In een enkel geval wordt meer in het algemeen de reactie van vluchtelingen weergegeven; zie bijvoorbeeld Gemeente Voerendaal (2015) en Gemeente Hollands Kroon (2015).

van de gemeenteraad nodig, omdat deze opvang geschiedde onder de noemer van het begrip 'crisis'. Het zou daarom gaan om een (nood)bevoegdheid van de burgemeester.

Bij de organisatie van crisisonoodopvang opereerden de gemeenten veelal zelfstandig, maar er zijn ook verschillende voorbeelden waarin twee of meer gemeenten samen of om beurten opvang organiseerden. In bijvoorbeeld Hollands Midden waren er afspraken tussen de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Leiderdorp, Voorschoten en Zoeterwoude. In Zeeland werkten de gemeenten Veere en Noord-Beveland nauw samen. En zo waren er meerdere voorbeelden, waarbij in sommige gevallen de veiligheidsregio een coördinerende rol vervulde (zie hierover paragraaf 9.10). Het niet verplichte karakter van de vorm van samenwerking maakte in feite dat er vooral naar praktische oplossingen werd gezocht.



In veruit de meeste gevallen vond de opvang plaats in een sporthal; veelal een sporthal van de gemeente (63%) of anders een niet-gemeentelijke sporthal (21%). Ongetwijfeld is dit ook de locatie die in het kader van een eventuele ramp of crisis gebruikt zou worden voor de eerste opvang. Daarnaast vond in een aantal gevallen opvang plaats in een kampeerboerderij, jongerencentrum, jeugdherberg, een leegstaand verzorgingstehuis of iets vergelijkbaars. In sommige gemeenten werd in verschillende periodes van verschillende accommodaties (verschillende sporthallen) gebruikgemaakt.

De betreffende locaties moesten natuurlijk vooraf nog wel, vaak in allerijl, voor opvang worden ingericht. Naast het plaatsen van bedden en het inrichten van toiletruimten (met aandacht voor aparte ruimtes voor personeel) ging het daarbij ook om bijvoorbeeld het inrichten van een informatiepunt, een EHBO-ruimte, een speelruimte voor kinderen en het gereed krijgen van voldoende oplaadpunten (voor mobiele telefoons) en een internetverbinding (Wifi). Dat laatste was voor de vluchtelingen een essentiële voorziening om met het thuisfront contact te houden.⁴⁶

Achteraf was een meerderheid van de respondenten tevreden met de keuze van de opvanglocatie. Een kleine 60% gaf aan dat een sporthal een geschikte locatie is om mensen gedurende een aantal dagen op te vangen; zo'n 10% was het daar niet mee eens. Het is hierbij belangrijk te vermelden dat in veel gevallen het Rode Kruis vooraf de opvanglocaties

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld: Alphens.nl (30 oktober 2015). Nieuws: Maandag wifi voor vluchtelingen in noodopvang. Ontleend aan <http://www.alphens.nl/nieuws/overig/21098,maandag-wifi-voor-vluchtelingen-in-noodopvang.html>.

bezoekt om te kijken of de locatie geschikt was voor het aantal vluchtelingen alsook de samenstelling van de groep die zou worden opgevangen (bijvoorbeeld veel kinderen).

Periode van opvang

De opvang duurde – zo was aanvankelijk de bedoeling – maximaal drie dagen. Daarna zouden de vluchtelingen doorstromen naar andere vormen van opvang. Dat bleek echter in de praktijk niet zomaar vanzelfsprekend. De uitstroom uit de centrale opvanglocaties van het COA verliep nog steeds niet snel genoeg. Het is daarom opmerkelijk dat toch een kwart van de gemeenten zich zo strikt hield aan die 72 (ofwel 3 x 24) uur. Deze termijn werd in de brief van het ministerie van Veiligheid en Justitie genoemd, maar het is onduidelijk waar die nu precies op gebaseerd was. Als wordt uitgegaan van een crisissituatie waarin de burgemeester over bijzondere bevoegdheden beschikt, waarom zou dan de periode waarin opvang wordt geboden aan een termijn van drie dagen gebonden zijn? Kenmerkend voor de bevoegdheden van de burgemeester in crisissituaties is immers dat deze van kracht zijn zolang dat nodig is, dus in principe zolang er van een crisissituatie sprake is. Mogelijk dat de genoemde termijn van drie dagen in eerste instantie overzichtelijk leek en verband hield met het feit dat gemeenten de kosten voor de crisissituatie opvang in principe zelf moesten betalen. Er volgde wel een vergoedingsregeling en ook werd gaandeweg flexibeler met de 72-uurstermijn omgegaan. Geregeld volgde er een verlenging met nog eens drie (of meer) dagen. In uitzonderlijke gevallen organiseerden gemeenten voor een maand (of langer) crisissituatie opvang. Ook waren er initiatieven van gemeenten om al gelijk af te stappen van het 72-uursdogma. Zo liet gemeente Wijdmeren al bij aanvang een langere termijn vastleggen ('10 dagen in Wijdmeren') om daarmee de vluchtelingen een langere periode rust te bieden. Voor RTL4 was dit (tien in plaats van drie dagen) reden de burgemeester hierover te bevragen. De gemeente had bovendien gezorgd voor bedden in plaats van de gebruikelijke stretchers.

Omvang van de groep

De omvang van de groep vluchtelingen kon per gemeente sterk verschillen, van minder dan 50 tot meer dan 200 personen. De meeste gemeenten verzorgden opvang voor 100 tot 200 personen.

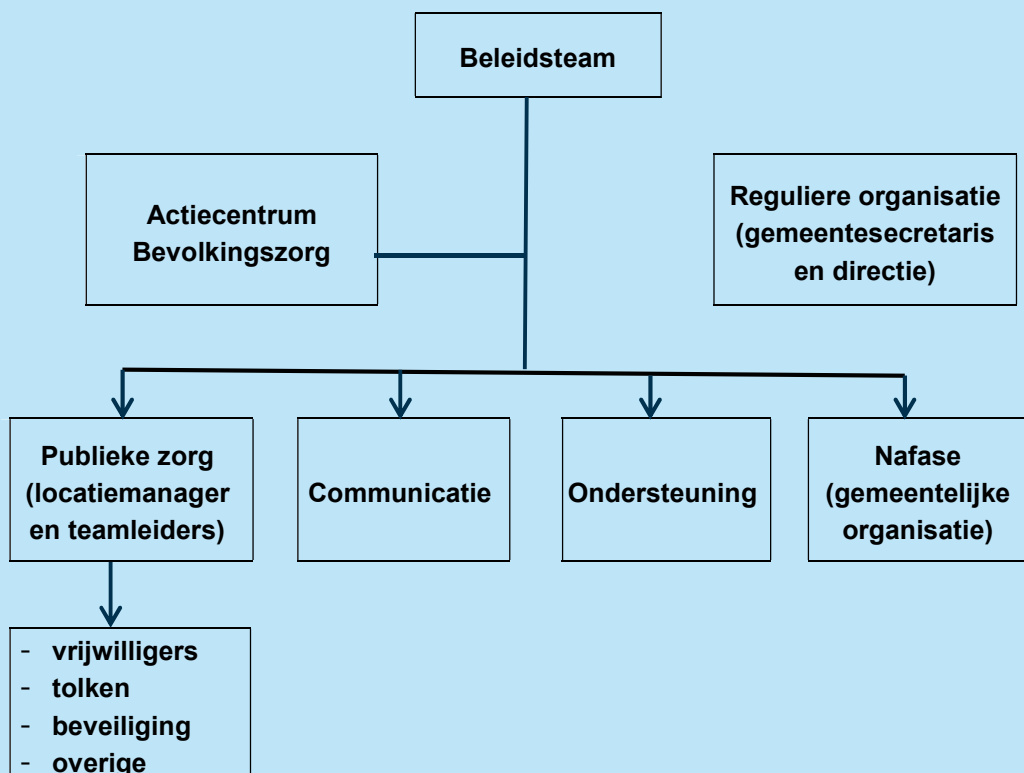


Het bleek overigens in de praktijk nogal eens voor te komen dat er minder, maar soms ook meer personen opgevangen moesten worden dan waarmee aanvankelijk (op basis van informatie van het COA) rekening was gehouden. Zo rekende Bergen op Zoom op 200 personen, maar werden het er (tijdens de eerste opvangperiode van 3 en 7 oktober) plots 249. Dat betekende dat er een tekort was aan slaapplekken, maar dat was door de inzet van betrokken medewerkers binnen enkele uren opgelost.

9.3 Gemeentelijke organisatiestructuur en aanpak

Een ruime meerderheid (85%) van de respondenten was van mening dat de burgemeester bij het gehele proces van voorbereiding en uitvoering een duidelijke en zichtbare functie had vervuld. Daarnaast gaf bijna 90% van de respondenten aan dat bij de crisisnoodopvang primair diegenen betrokken waren die ook in een ramp- of crisissituatie een bepaalde rol hebben. De gemeenten pakten de organisatie van de crisisnoodopvang dus over het algemeen op binnen de structuur die bij crisisbeheersing gebruikelijk is. Dit betekende dat er in de gemeente een operationeel team en vaak ook een soort van beleidsteam (of kernteam) actief was. In de opvanglocatie was doorgaans een ruimte ingericht voor de ondersteunende teams (publieke zorg, communicatie, openbare orde en beveiliging e.v.). Deze structuur gaf, zo blijkt uit de evaluaties, houvast en duidelijkheid..

Voorbeeld: Crisisorganisatie crisisnoodopvang gemeente Veenendaal



Bron: Gemeente Veenendaal (2015)

Uit de evaluaties is verder op te maken dat in sommige gemeenten strak de lijnen van het rampenplan (en de daarbij behorende overlegstructuur en verslaglegging) zijn gevolgd, terwijl in andere gemeenten met een lichtere projectstructuur is gewerkt.

De aard van de situatie maakte dat gemeenten soms wat werden overvallen door de snelheid waarmee de vluchtelingen zich aandienen. Bijna direct na een positief signaal stonden de vluchtelingen op de stoep. Feitelijk was er – om het goed te doen (en uiteraard waar dat mogelijk was) – toch al snel enkele dagen aan voorbereidingstijd nodig. In Woerden had men bij toeval (omdat in de sporthal nog een evenement gepland stond) de tijd om zich gedegen voor te bereiden en hoefden bij aanvang van de opvang de zaken slechts te worden 'uitgerold' (zie hoofdstuk 5). Gemeenten daarentegen die door de plotselinge komst van de groep vluchtelingen verrast werden, moesten op vele fronten improviseren, bijvoorbeeld wat betreft afspraken met cateraars, beveiliging, de informatievoorziening aan omwonenden e.d.

Locatiemanager

In de opvanglocatie was er een belangrijke rol weggelegd voor de locatiemanager(s). Deze stuurde in de opvanglocatie het proces aan en droeg daarbij zorg voor de coördinatie van operationele taken van andere betrokken organisaties, zoals het Rode Kruis en Vluchtelingenwerk, en van diegenen die specifieke werkzaamheden ten behoeve van de crisisnoodopvang verrichtten, zoals vrijwilligers, tolken en de beveiliging.

Voorbeeld: Enkele taken van de locatiemanager

- Samenstelling van de groep die in opvanglocatie verblijft doorgeven aan GGD.
- Werkzaamheden van medewerkers en organisaties binnen de locatie coördineren.
- Vrijwilligers rondleiden en goede introductie geven.
- Zorgen dat er bij de beveiliging een actueel overzicht van medewerkers en vrijwilligers aanwezig is.
- De dagindeling aanhouden (tijdstippen van schoonmaak, maaltijden e.d.).
- Tussentijds afstemmen met GGD/huisarts/tandarts volgens de afspraken.
- Afhalen van medicatie bij de apotheek.
- Op orde houden van de voorraden en bestellen van zaken die bijna op zijn.
- Afvoeren vuile handdoeken.
- Verslag maken van de dienst (+ print in map stoppen).
- Verslag van voorganger vooraf doornemen; kijk of er nog acties openstaan.

Uit: Draaiboek opvang vluchtelingen, Veiligheidsregio Utrecht

Informatie-uitwisseling

In sommige gevallen bleek het best lastig alle verschillende teams op eenzelfde informatie- en kennisniveau te houden. Informatiedeling was niet altijd vanzelfsprekend; 'er was binnen de verschillende taakorganisaties van de crisisorganisatie een neiging om onafhankelijk van elkaar te opereren'.⁴⁷ Ook de overdracht bij de wisseling van de wacht (te gehaast en niet voldoende de belangrijkste informatie overgedragen) bleek een leerpunt.

⁴⁷ Gemeente Heerenveen (2015).

Inzet medewerkers gemeente

De tijdelijke opvang van de vluchtelingen vergde van de gemeenten over het algemeen een forse inspanning. Het was geen kwestie van een paar mensen een paar dagen uitroosteren en daarmee was het gepiept. Vaak groeide een kernteam uit tot een groep ambtenaren die zeer intensief met de tijdelijke opvang bezig is geweest en in korte tijd veel uren draaide. Geregeld moest ook in de avonden en weekenden worden gewerkt. Voor zover dan ook het beeld heeft postgevat dat slechts een handjevol ambtenaren met de crisisnoodopvang bezig is geweest, verdient dat herziening. Veelal ging het in een gemeente om zo'n vijftig tot honderd ambtenaren, zo kunnen wij uit de evaluaties opmaken. Voor sommige van die evaluaties zijn onder betrokken medewerkers enquêtes uitgezet. Op bijvoorbeeld een enquête die de gemeente Houten onder betrokken medewerkers had uitgezet, reageerden 78 respondenten (van de 110 die waren aangeschreven). In andere evaluaties wordt gesproken van meer dan zeventig ambtenaren. Deze aantallen zeggen wel iets over de omvang van de klus.

Het aanbod van (interne) medewerkers die wilden helpen bij de opvang was overweldigend. Ook de rol van de "achterblijvers" mag niet onderbelicht blijven. Zij hebben soms tijdelijk werk overgenomen of met afspraken moeten schuiven, om het voor anderen mogelijk te maken om te helpen bij de opvang. De flexibiliteit en inzet van de gemeentelijke medewerkers was groot.

Bron: Gemeente Westervoort (2016)

Openbare orde en beveiliging

Veel gemeenten schakelden een particulier beveiligingsbedrijf in dat zorgde voor de toegangscontrole tot de opvanglocatie. Ook had de beveiliging een taak bij het bewaren van de openbare orde. Dit diende een tweeledig doel, namelijk enerzijds ter geruststelling van omwonenden (dat er geen ongeregelheden zouden plaatsvinden) en anderzijds om de vluchtelingen de noodzakelijke rust en ruimte te bieden. Om helder te maken wie toegang tot de opvanglocatie had, werden polsbandjes uitgedeeld, zowel aan medewerkers als aan de vluchtelingen. Er zijn voorbeelden bekend van vluchtelingen die na verloop van tijd vijf, zes of zeven verschillende kleuren polsbandjes konden tonen; één van elke opvanglocatie waar ze inmiddels waren geweest.

Nafasetraject

Na afloop van de opvang, toen de vluchtelingen weer met bussen naar een volgende opvanglocatie waren overgebracht, startte het nafasetraject. Niet alleen moest de opvanglocatie weer schoon worden opgeleverd, in vrijwel alle gemeenten werd ook een afsluitende bijeenkomst voor medewerkers en vaak ook de vrijwilligers georganiseerd.

In de gemeente Veenendaal werden na afloop twee bijeenkomsten georganiseerd: één voor medewerkers en één voor iedereen die bij de opvang en hulpverlening betrokken was geweest. De bijeenkomsten zijn door veel betrokkenen bezocht; er werd gezamenlijk en in groepen nagepraat over de opvangperiode. Tijdens de twee bijeenkomsten heeft de burgemeester iedereen bedankt voor hun enorme inzet. De indruk was dat er geen verdere nazorg nodig was. Er bleef wel alertheid op nadere signalen. Hiervoor is ook aandacht gevraagd in het managementteam.

Bron: Gemeente Veenendaal (2016)

9.4 Communicatie met de lokale bevolking

Crisisnoodopvang is, zoals het woord al aangeeft, bedoeld om snel – onder bevoegdheid van de burgemeester – een groep mensen op te vangen. Normaliter is dat vanwege een (dreigende) ramp of ander onheil. In dit geval was het vanwege de enorme toestroom van vluchtelingen die niet in de reguliere asielzoekerscentra terechtkonden. Nu is het de vraag of een dergelijke kortstondige opvang reden geeft om uitvoerig met omwonenden te communiceren. Normaliter (bij een echte ramp) zal dat waarschijnlijk niet gebeuren. De komst van asielzoekers gaat echter altijd met enige onrust onder de bevolking gepaard en er was in dit geval voorbereidingstijd om omwonenden middels een brief of een bijeenkomst op de hoogte te stellen. Twee op de drie gemeenten organiseerden voorafgaand aan de crisisnoodopvang een bewonersbijeenkomst. Daarbij werd duidelijk aangegeven – zoals burgemeesters ons in de gesprekken benadrukten – dat het ‘slechts’ om informeren ging; de inwoners hadden geen invloed op het besluit als zodanig. Soms gaf zo’n bijeenkomst wel redenen bepaalde zaken net wat anders in te vullen.

Bewonersbijeenkomst

Na het besluit om medewerking te verlenen aan acute crisisnoodopvang van een groep van 150 vluchtelingen, heeft gemeente Veenendaal op de eerste dag van de opvang (30 september 2015) voor haar inwoners een informatieavond georganiseerd. Zo’n 80 personen hebben deze bijeenkomst bijgewoond. Tijdens deze bijeenkomst werden kritische vragen gesteld en gaven sommige bewoners aan ongerust te zijn. Alle vragen zijn die avond door de burgemeester beantwoord en werd de ongerustheid voor het grootste deel weggenomen. Er waren ook veel positieve reacties en bewoners die direct hulp aanboden. Doel van de avond was om de diverse signalen vanuit de samenleving (onder meer via sociale media) te kanaliseren. Daaraan heeft de avond een nuttige bijdrage geleverd.

Bron: Gemeente Veenendaal (2016)

Ook na de eerste informatievoorziening aan direct omwonenden bleef de publiekscommunicatie een belangrijk aandachtspunt; de communicatieteams draaiden veelal overuren. Zij droegen zorg voor actuele berichtgeving via de gemeentesite (bijvoorbeeld aan de hand van een logboek), voor het monitoren van sociale media en het beantwoorden van de vele e-mails met vragen als ‘hoe lang blijven de vluchtelingen’, ‘waar gaan ze nu naartoe’ en ‘wanneer kan de sporthal weer worden gebruikt’. Ook moest geregeld de lokale en soms nationale pers worden bediend. Dat laatste was bijvoorbeeld het geval in Woerden, nadat de opvanglocatie door een groep jongeren was belaagd.

Communicatie was cruciaal. Liveblog, facebook en twitter waren centrale communicatiemiddelen om de vluchtelingen een gezicht te geven, om draagvlak te genereren (intern en extern) en hulp, diensten en goederen beschikbaar te krijgen. Berichten op sociale media hadden een bereik tussen 5000 en 20.000 mensen per bericht. Tegengeluiden werden ook gegeven: de balans in de reacties werd door inwoners zelf hersteld.

Bron: Gemeente Voerendaal (2016)

9.5 Onrust en incidenten rond de opvang

Met de komst van grote aantallen vluchtelingen naar Nederland ontstond in verschillende gemeenten onrust onder de bevolking. Veelal hield die onrust verband met het voornemen tot vestiging van een AZC (voor een periode van vijf jaar of langer). Zo waren er protesten in Purmerend, Steenbergen, Geldermalsen en Heesch. Maar ook rond de crisisnoodopvang waren er enkele incidenten. Hoewel het aantal beperkt bleef, hadden ook deze incidenten weldegelijk impact, ook op de vluchtelingen. In Woerden werd de sporthal belaagd door een groep jongeren met bivakmutsen die vuurwerk afstaken en met eieren gooiden; de vluchtelingen wensten terstond uit de opvanglocatie te vertrekken. In Voorhout werd op enig moment een noodverordening ingesteld vanwege onrust rond de sporthal: een groep jongeren uitte hun boosheid over het afgelasten van een hardcore feest dat in de sporthal zou plaatsvinden, ware het niet dat de vluchtelingen vrij onverwacht eerder arriveerden. Ook in Valkenswaard was er sprake van protest dat vooral via sociale media werd gevoed. Zo probeerde een groep van ongeveer 70 personen een informatiemarkt te verstoren. De burgemeester heeft hen toen uitgenodigd om in de raadszaal te komen praten over de komst van de vluchtelingen. Het monitoren van de situatie (of dat nu om protesten ging of ander tumult) vroeg, zoals het in een van de evaluaties werd aangegeven, om een voortdurende omgevingsanalyse.

9.6 Inzet van vrijwilligers

Tegenover de incidenten stonden de vele spontane vormen van hulp. Een thema dat in bijna elke evaluatie genoemd wordt, is de grote inzet en betekenis van vrijwilligers bij de opvang. In evaluaties wordt gesproken over vele tientallen tot enkele honderden vrijwilligers die zich spontaan of na een oproep meldden. Voor veel gemeenten was het ook een expliciete wens dat de opvang georganiseerd zou worden met ondersteuning van vrijwilligers. De vrijwillige ondersteuning kende verschillende vormen. Een bekend voorbeeld is de grote hoeveelheid kleding, speelgoed en andere spullen die massaal werd aangeleverd. Daarnaast waren grote aantallen vrijwilligers betrokken bij allerlei activiteiten in en rond de opvanglocatie. Men organiseerde sportactiviteiten, taallessen en allerlei excursies. Ook waren vrijwilligers betrokken bij ondersteunende activiteiten zoals het uitdelen van eten, wassen van kleding en ondersteuning van beroepskrachten. De bereidheid in lokale gemeenschappen om ondersteuning te bieden bleek groot. Maar liefst 90% van de respondenten die onze vragenlijst had ingevuld was het eens met de stelling dat de gemeente goed gebruik heeft kunnen maken van vrijwilligers en het zonder hun inzet allemaal niet mogelijk was geweest.

Uit de praktijk: een eerste indruk van een vrijwilliger

Na de eerste nacht van de vluchtelingen in de opvanglocatie werd de balans opgemaakt en kwamen de eerste verhalen. Er was ongeloof toen duidelijk werd dat een aantal vluchtelingen al anderhalve dag niet had gegeten; anderen liepen al weken in dezelfde kleding rond. Een vrijwilliger vertelde: "Wat een indrukwekkende dag heb ik achter de rug. Naast de blijde momenten waren er ook zoveel verdrietige momenten. Ik zag huilende vaders en moeders die niet meer durfden te gaan slapen. Ik wilde in eerste instantie niet aan mijn omgeving vertellen dat ik mij had opgegeven als vrijwilliger, bang om van alles over mij heen te krijgen. Maar vandaag zeg ik met trots: ik ben vrijwilliger bij de vluchtelingenopvang!"

Bron: Nieuwsbrief 5: Crisisnoodopvang vluchtelingen, gemeente Oud-Beijerland

Toch vergde de inzet van vrijwilligers (en ook de inzameling van spullen die werden gebracht) het een en ander van de gemeenten. In een aantal gemeentelijke evaluaties wordt hierop ingegaan. Met het plaatsen van een oproep was het werk namelijk nog niet gedaan. De inzet van vrijwilligers moest wel gecoördineerd worden. In enkele gevallen meldden zich na een oproep meer dan tweehonderd vrijwilligers, maar vervolgens moest nog worden bedacht wie nu wat kon doen; wie kon welke bijdrage leveren? Om de vrijwilligers inzetbaar te maken, moest eerst duidelijk zijn hoeveel personen voor welke activiteit en op welke tijdstippen nodig waren. 'Het aansturen en matchen van vraag en aanbod vroeg om een goede afstemming met de crisisorganisatie'.⁴⁸ Daarbij was ook van belang te realiseren dat vrijwilligers voor de vluchtelingen een aanspreekpunt zouden zijn. Voor gemeente Valkenswaard was de onbekendheid met de kwaliteiten van eventuele vrijwilligers en het feit dat er vooraf geen tijd was om vrijwilligers te screenen, reden om geen vrijwilligers in te zetten en alleen met gemeentelijk personeel te werken.⁴⁹

Tips om inzet van vrijwilligers te verbeteren

Uit de evaluatie die de gemeente Hollands Kroon na afloop van de crisisnoodopvang heeft opgesteld, blijkt dat medewerkers van de gemeente en de vrijwilligers de samenwerking als positief hebben ervaren. Van de groep vrijwilligers (in totaal 248 personen) gaf 94% aan bereid te zijn om nogmaals te helpen bij een volgende crisisnoodopvang. Wel werden tips aangedragen over hoe de inzet van vrijwilligers in de toekomst te verbeteren. Men had begrip voor de ad hoc situatie, maar er was behoefte aan een draaiboek en meer duidelijkheid over wie waarover de leiding heeft. Ook werd geadviseerd een aparte ruimte te creëren voor vrijwilligers en een ruimte voor medewerkers van de gemeente. Omdat nu vrijwilligers en medewerkers dezelfde ruimte deelden, bemoeilijkte dit de onderlinge informatieoverdracht.

Tips:

- Vooraf duidelijke afstemming van wat van een vrijwilliger wordt verwacht.
- Met meer vaste vrijwilligers werken om niet steeds opnieuw in te werken. Dit heeft ook als voordeel dat vluchtelingen vaker hetzelfde gezicht zien.
- Beter zichtbaar maken wie respectievelijk vrijwilligers en wie medewerkers van de gemeente zijn.

Bron: Gemeente Hollands Kroon (2015)

9.7 Inzet van het Rode Kruis

Het Rode Kruis vervulde bij de opvang van de vluchtelingen een grote rol. Uit verschillende evaluaties bleek dat het Rode Kruis bij een groot aantal verschillende taken is ingezet. De organisatie gaf dan ook zelf al snel de vluchtelingenopvang prioriteit boven andere van haar taken. In concreto betekende het dat gedurende vier à vijf maanden vele duizenden vrijwilligers en medewerkers van het Rode Kruis, onder wie ook de recent gestarte 'Ready2Helpers', bij de vluchtelingenopvang zijn ingezet. In die maanden meldden zich maar liefst 30.000 mensen zich aan als Ready2Helper.

⁴⁸ Gemeente Houten (2015).

⁴⁹ Gemeente Valkenswaard (2015).

De hulp van het Rode Kruis bestond niet alleen uit het leveren van bedden, dekens en kussens (zo'n 14.000 van elk); ook bemenste het Rode Kruis de EHBO-posten in de opvanglocaties en begeleidde het de vluchtelingen. Daarnaast had het Rode Kruis een centrale rol bij het opzetten van de 33 Welkom Winkels (met kleding voor vluchtelingen) bij noodopvanglocaties in het gehele land en bemiddelde de organisatie bij meer dan 550 burgerinitiatieven voor vluchtelingen, faciliteerde 'tracing' (3 minuten telefoontjes voor vluchtelingen om met familie te bellen) en zo verder. In diverse gemeenten participeerde het Rode Kruis in het (schaduw) gemeentelijk beleidsteam en was de organisatie zodoende nauw bij ontwikkelingen betrokken.

Naast veel dankbaarheid en positieve woorden voor de inzet van het Rode Kruis was er hier en daar ook wat kritiek. Zo blijkt uit één van de gemeentelijke evaluaties dat er in een opvangcentrum discussie ontstond wie nu eigenlijk voor de opvang verantwoordelijk was: de gemeente of het Rode Kruis? Uiteraard was dat de gemeente, maar dat hierover een misverstand ontstond kan een gevolg zijn van het feit dat sommige medewerkers van het Rode Kruis al op verschillende opvanglocaties hadden gewerkt en zodoende al meer ervaring hadden (en soms vluchtelingen al kenden van eerdere locaties). Voor de gemeentelijke medewerkers was het vaak 'de eerste keer'. In een andere evaluatie wordt aangegeven dat de aansturing van de medewerkers van het Rode Kruis soms wat te wensen overliet en degenen die ingezet werden niet altijd voldoende wisten wat ze moesten doen. Hier kan een rol hebben gespeeld dat er in dit geval wel erg veel vrijwilligers tegelijkertijd door het Rode Kruis werden ingezet die niet altijd bij elke inzet door ervaren teamleiders konden worden begeleid. Het was een kwestie van 'alle hens aan dek'. Dus ook vrijwilligers die niet waren opgeleid voor het opvangen van getroffen en, hebben samen met meer ervaren vrijwilligers geholpen in opvanglocaties. Voor veel vluchtelingen ten slotte was de inzet van het Rode Kruis alleen al waardevol door de herkenbaarheid (vanwege het bekende logo op de kleding).

9.8 Organisatie van geneeskundige zorg

In enkele evaluaties wordt ingegaan op het thema van de geneeskundige zorg. Omdat vluchtelingen vaak uit oorlogsgebieden afkomstig zijn en vaak een reis van enkele weken of soms zelfs maanden achter de rug hebben, zijn zij al langere tijd verstoken geweest van adequate medische zorg. Na aankomst van de vluchtelingen (bij het aanmeldcentrum op Schiphol of in Ter Apel) vindt doorgaans een eerste medische screening plaats. Wanneer een vluchteling eenmaal in een AZC is geplaatst, wordt de medische zorg geregeld door het Gezondheidscentrum Asielzoekers, dat huisartsen inschakelt die ervaring hebben met medische zorg aan asielzoekers die vaak specifieke klachten kunnen hebben zoals:⁵⁰

- Chronische en vaak onbegrepen pijnklachten die voortkomen uit angst of extreme waakzaamheid, zoals uitputting, gewrichtspijn, hoofdpijn of buikpijn.
- Psychische klachten en psychiatrische stoornissen, zoals angst-, depressie-, of posttraumatische stressstoornissen, als gevolg van wat zij hebben meegemaakt.
- Een tekort aan voedingsstoffen als vitamine D, ijzer en calcium.
- Scabiës (schurft), klierluizen of resistente micro-organismen door het reizen en bivakkeren onder slechte omstandigheden.
- Chronische hepatitis B en C; vluchtelingen vormen hiervoor een risicogroep.
- Fysieke gevolgen van ondergaan geweld.

⁵⁰ Zie Pharos (2016).

Met de spreiding van de vluchtelingen over een groot aantal crisisnoodopvanglocaties bleek het lastig de medische zorg goed te organiseren. Omdat de vluchtelingen in een gemeentelijke opvanglocatie verbleven, waren de gemeenten daarvoor verantwoordelijk. In Bergen op Zoom waren er afspraken met de huisartsenpost, maar omdat deze de situatie niet goed aankon c.q. aanpakte, werd de directeur Publieke Gezondheidszorg (GHOR) ingeschakeld om weer wat orde op zaken te stellen. Uit enkele evaluaties blijkt dat de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (gemeenten, huisartsen, specialisten, het Rode Kruis en de GHOR) niet steeds even duidelijk waren. Zo was er discussie waar de verantwoordelijkheid lag ten aanzien van het opstellen, onderhouden en overdragen van medische dossiers en het verstrekken van medicijnen. In één van de verslagen werd melding gemaakt van de constatering van schurft wat tot enige onrust leidde. De arts van de GGD werd niet ingeschakeld (wat verstandig was geweest), maar wel werden door mannen in gele pakken opeens bedden geruimd, hetgeen onnodige paniek veroorzaakte.

9.9 Afstemming met het COA

Het COA, dat primair verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers, had in het hele proces van de crisisnoodopvang een centrale rol. Het is de taak van het COA ervoor te zorgen dat er voldoende opvangplaatsen beschikbaar zijn. Nu de toestroom van vluchtelingen zoveel groter was dan de capaciteit van de centrale opvanglocaties, werd een beroep op gemeenten gedaan.

In de gemeentelijke evaluaties werden vrij kritische geluiden over het COA geuit. Veel genoemd werd het feit dat er weinig communicatie met het COA mogelijk was. Vaak nam men de telefoon niet op; terugbellen gebeurde niet of uren later; iedere keer was er weer een andere contactpersoon en afspraken werden vaak niet nagekomen. Ook was vaak niet precies bekend hoeveel vluchtelingen de gemeente zou moeten opvangen, wanneer zij zouden arriveren en wat de samenstelling van de groep was; voornamelijk alleenstaanden of juist gezinnen met kinderen? Dat laatste was toch wel van belang vooraf te weten in verband met de inrichting van de locatie en afspraken met de catering. Ook hadden sommige gemeenten gerekend op een grotere groep, terwijl maar een deel daarvan arriveerde. De reeds gemaakte meerkosten werden in zo'n geval niet vergoed.

Ook in de enquête gaf bijna de helft van de respondenten aan niet tevreden te zijn over de wijze waarop met het COA afstemming had plaatsgevonden. De samenwerking met het COA verliep, in tegenstelling tot de relatie met andere organisaties, vrij stroef. Omdat het COA (maar ook de IND) onvoldoende informatie verstreekte over de asielprocedure, de groep vluchtelingen die de gemeente zou opvangen en de vergoeding van de onkosten, wisten de gemeenten niet precies waar ze aan toe waren en waar ze nu precies verantwoordelijk voor waren. Voor de burgemeester van Heerenveen was dit reden om niet akkoord te gaan met een tweede termijn van opvang, toen het COA daar om vroeg.

Hoewel in veel evaluaties zeer kritisch over het COA wordt geoordeeld, is het aardig te lezen dat de gemeente Wijdmeren in haar evaluatie ook begrip voor het COA toont: 'Door de grote toestroom van vluchtelingen is de organisatie overbelast'.⁵¹ In vrijwel geen andere evaluatie kwamen wij een dergelijke toevoeging tegen. De communicatie tussen het COA en de gemeenten verliep duidelijk niet naar tevredenheid, maar daar is ook een verklaring voor te geven. De instroom van asielzoekers is nu eenmaal onderhevig aan verschillende

⁵¹ Gemeente Wijdmeren (2015).

factoren en daardoor kan het aantal vluchtelingen dat naar Nederland komt over de jaren sterk fluctueren. Zo'n twintig jaar geleden kenden we als gevolg van de burgeroorlogen in Bosnië en Kosovo een ongekend hoge asielinstroom. Sinds het begin van deze eeuw liepen de aantallen sterk terug. Vanwege de veel lagere instroom en ook een periode van bezuinigingen, verdween bij de IND en het COA veel capaciteit. Toen in 2015 de aantallen vluchtelingen plotseling fors toenamen, moest het COA niet alleen op zoek naar opvanglocaties, maar vooral ook naar personeelscapaciteit. In korte tijd werd personeel geworven; personen die natuurlijk niet direct volledig inzetbaar waren en het klappen van de zweep al kenden, maar die eerst nog moesten worden ingewerkt. Dat wekte bij gemeenten, die heldere informatie van het COA wensten, irritatie in de hand. Voor het COA was er echter geen andere keuze. Om uit voorzorg – over een periode van jaren – een organisatie in stand te houden, die berekend zou zijn op een eventuele instroom van 40.000 of 50.000 asielzoekers, terwijl het er feitelijk veel minder waren, was vanuit politiek oogpunt geen aantrekkelijke optie, zo had staatssecretaris Teeven de Tweede Kamer al eens uitgelegd:⁵²

‘Van 2002 tot medio 2012 heeft het COA te maken gehad met een sterke krimp en heeft daarom vele locaties gesloten en uit kostenoverweging afgestoten. Wel is rekening gehouden met een buffer in de opvangcapaciteit om te kunnen reageren op onverwachtse schommelingen in de instroom. Mede uit het oogpunt van kosten is het niet efficiënt om een te grote buffercapaciteit aan te houden.’

De mogelijkheden om op een grote toestroom van vluchtelingen te anticiperen waren dus beperkt. Des te meer kwam het aan op veerkracht. Niet alleen van de IND en het COA, maar ook van gemeenten en de maatschappij.

9.10 Rol van de veiligheidsregio

Tijdens de hectische periode waarin opvang voor de vluchtelingen georganiseerd moest worden was er discussie over de vraag of en zo ja welke rol de veiligheidsregio's in deze zouden kunnen vervullen. Het verzoek vanuit Den Haag om opvangplaatsen voor vluchtelingen te realiseren was in eerste instantie (bij brief van de DG Vreemdelingenzaken d.d. 17 september) aan de veiligheidsregio's gericht. Enerzijds waren er bestuurders en leidinggevendenden van veiligheidsregio's die het de normaalste zaak van de wereld vonden dat de veiligheidsregio hierin een rol had. De veiligheidsregio was naar hun mening immers bedoeld om in allerlei soorten crisissituaties de gemeenten te ondersteunen. Aan de andere kant waren er ook bestuurders (vooral van grote gemeenten) die een andere mening waren toegedaan. Natuurlijk kon de brandweer de opvanglocatie inspecteren op brandveiligheid, maar veel meer dan dat had de veiligheidsregio volgens hen niet te doen.

Een aantal veiligheidsregio's (o.a. Hollands Midden, Utrecht, Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant) koos er zoals gezegd nadrukkelijk voor een coördinerende en regisserende rol te vervullen. In deze regio's werkten de gemeenten vaak ook samen aan het realiseren van opvang. Vluchtelingen gingen dan van de ene naar de andere opvanglocatie en waren daarmee verzekerd van onderdak, terwijl niet alle inspanningen ten laste kwamen van één gemeente. In de enquête gaf bijna de helft van de respondenten aan

⁵² Brief van staatssecretaris Teeven aan de Tweede Kamer d.d. 19 mei 2014 (TK 2013-2014, 19 637 nr. 1820, p. 10).

dat de gemeente de nodige ondersteuning van de veiligheidsregio had ontvangen.⁵³ Zo voorzag bijvoorbeeld Veiligheidsregio Utrecht de gemeenten van een draaiboek waarin het gehele proces – van aanmelding van een opvanglocatie bij het COA tot de nazorg nadien, inclusief instructies aan vrijwilligers, een handreiking voor de locatiemanager e.d. – helder stond beschreven.⁵⁴

9.11 De financiën

De bekostiging van de crisishulpopvang is landelijk een veel besproken thema geweest. Aanvankelijk stelde het COA een onkostenvergoeding van 40 euro per persoon per dag beschikbaar. Als snel werd op basis van een inventarisatie van de VNG duidelijk dat voor dat bedrag gemeenten niet in staat waren de opvang te organiseren. Daarnaast bleek nogal eens dat gemeenten op basis van overleg met het COA opvangcapaciteit voor bijvoorbeeld 200 personen hadden georganiseerd, maar er vervolgens maar 150 kwamen (en in sommige gevallen ook korter dan verwacht). Ook dat leidde tot beroering bij gemeenten vanwege kosten die reeds gemaakt waren, maar niet werden vergoed.

Op 27 november 2015 sloten het Rijk en de gemeenten een zogeheten Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom. Daarin zijn afspraken vastgelegd over de crisishulpopvang. Ten aanzien van de bekostiging werd afgesproken dat het Rijk met terugwerkende kracht het normbedrag zou verhogen tot 100 euro per persoon per dag. Ook werd er een Landelijke Regietafel Verhoogde Asielinstroom ingesteld om structureel met elkaar in gesprek te blijven.

Zondag 8 mei 2016 besteedde het radioprogramma *Reporter* uitgebreid aandacht aan de kosten van de crisishulpopvang. Ten behoeve van het programma waren de kosten van 115 gemeenten op een rijtje gezet, uitgesplitst naar onder andere de kosten voor de locatie, beveiliging, catering en schoonmaak. Daarbij bleken opvallend grote verschillen tussen gemeenten in de gemiddelde kosten per persoon per dag. Er waren enerzijds 'dure' gemeenten als Doetinchem (€ 544) Zoetermeer (€ 491) en Woudrichem (€ 446) en anderzijds 'goedkope' gemeenten als Hollands Kroon (€ 46), Landsmeer (€ 45) en Nunspeet (€ 40). Zo'n 45 gemeenten wisten de kosten onder de € 100 te houden; 31 gemeenten besteedden meer dan gemiddeld € 150 per persoon per dag. Over het algemeen (maar niet overall) zijn de ambtelijke kosten die gemaakt zijn in het kader van de opvang niet meegerekend in het kostenverhaal. Hoewel de verschillen op alle fronten zichtbaar waren, was bij de post beveiliging het grootste verschil zichtbaar. Bij de 'dure' gemeenten waren deze kosten vaak een derde tot de helft van de totale kosten.

Uit het overzicht van *Reporter* bleek dat 62% van de gemeenten gemiddeld boven de 100 euro uitkwam, terwijl 38% daaronder bleef. Dat beeld strookt redelijk met de resultaten van onze enquête waarin de groep respondenten die de tegemoetkoming toereikend vond (37%) wat kleiner was dan de groep respondenten die de bijdrage niet toereikend achtte (45%). In de enquête ging ook een stelling specifiek in op de kosten voor de beveiliging: Bijna een derde (32%) van de respondenten was het eens met de stelling: 'Wij hebben – achteraf gezien – teveel geld uitgegeven aan de post beveiliging/bewaking. Toch was ruim de helft (55%) van de respondenten het hier niet mee eens. Mogelijk zal dat zo zijn omdat de

⁵³ Een kwart van de respondenten beantwoordde deze vraag ontkennend. Een opvallend grote groep antwoordde op deze vraag neutraal (inclusief geen mening).

⁵⁴ Zie <http://www.vru.nl/draaiboekvluchtelingen>.

gemeente het niet erg vond er een fors bedrag aan uit te geven, maar er was ook zeker een aantal gemeenten dat feitelijk helemaal niet zoveel geld aan beveiliging heeft uitgegeven.

Natuurlijk waren de gemeenten zelf primair verantwoordelijk voor de kosten. Uit de evaluaties blijkt echter dat ook hier verschillende modaliteiten zijn toegepast. Waarschijnlijk zal het leeuwendeel van de gemeenten zelf gewoon de kosten hebben betaald. Bij sommige gemeenten waren er afspraken gemaakt tussen een beperkt aantal gemeenten om de kosten onderling te verdelen. In Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek zijn bijvoorbeeld alle kosten die gemoed waren met de opvang van de vluchtelingen verdeeld over de gemeenten in de regio (ongeacht of ze opvang hadden verleend).

9.12 Tot slot

De gemeenten keken over het algemeen met tevredenheid terug op de periode dat opvang werd geboden. Als er iets uit alle evaluaties naar voren kwam – en ook in de enquête werden opmerkingen in die richting gemaakt – dan is het wel een zekere mate van trots dat de gemeente erin slaagde in korte tijd opvang te organiseren. Nergens werd ook maar de vraag opgeworpen of de gemeente er wel goed aan had gedaan; er was geen enkele vorm van spijt. Integendeel, men was verheugd over het feit dat op zo'n manier een bijdrage was geleverd. Naast trots was er sprake van grote tevredenheid. Vrijwel alle respondenten gaven achteraf aan met grote tevredenheid terug te kijken op de wijze waarop in hun gemeente de opvang was verlopen. Men zou het een volgende keer weer op eenzelfde wijze doen, aldus zo'n 85% van de respondenten. De ervaringen die zijn opgedaan hebben bijgedragen aan het netwerk van contacten (zowel intern als extern); men weet elkaar (ook in het vervolg) beter te vinden. Ook was het een goede oefening in het werken binnen de crisisorganisatiestructuur.

Dat de opvang bepaald geen sinecure was, ook daarover waren velen het eens. Tweederde van de respondenten was van mening dat, hoewel de opvang was geslaagd, de opvang meer inspanningen had gevergd dan vooraf gedacht; slechts 15% was het oneens met deze stelling. Over het algemeen is veel goed gegaan en met hoge urgentie en in een kort tijdsbestek tot stand gekomen. De veerkracht onder medewerkers van de gemeenten en andere betrokkenen bleek enorm te zijn!

Een bijzondere (leer)ervaring

De crisisnoodopvang heeft veel energie vrijgemaakt, zowel bij medewerkers als bij vrijwilligers. Het wij-gevoel wat ontstond, was hartverwarmend en onvergetelijk. Mogelijk had nog meer gebruikgemaakt kunnen worden van vrijwilligers om medewerkers te ontlasten: echter de vertrouwdeheid van collega's onderling was ook waardevol.

Bron: Gemeente Voerendaal (2015)

Conclusie en aanbevelingen

10 Bevindingen en lessen

10.1 Crisisnoodopvang een reële optie?

Zonder af te willen doen aan alle goede zorgen, inspanningen en betrokkenheid van zovelen in al die gemeenten die crisisnoodopvang organiseerden, kan de vraag worden gesteld in hoeverre crisisnoodopvang nu een uitkomst bood voor deze specifieke situatie. Enerzijds waren er – gezien de acute nood – weinig alternatieven voor handen, maar anderzijds lijkt een dergelijke kortdurende opvang, vanwege de nadelige consequenties voor de vluchtelingen, niet echt voor herhaling vatbaar. Het is voor vluchtelingen die al veel hebben meegemaakt en van wie een deel traumatische ervaringen heeft opgedaan, verre van ideaal om in enkele weken tijd in verschillende tijdelijke opvanglocaties te worden opgevangen. Het hoeft geen betoog dat deze vorm van ‘nomadisch’ bestaan geen wenselijke vorm van opvang was voor juist een zo specifieke groep als deze.

Naast crisisnoodopvang was er ook in een aantal plaatsen in ons land meer grootschalige noodopvang, zoals in Goes, Zwolle en het natuurgebied Heumensoord. Vooral over de situatie in Heumensoord is vrij veel kritiek geuit. Een voordeel van deze grootschalige opvang was wel dat de vluchtelingen niet om de haverklap hoefden te verhuizen en dat voor schoolgaande kinderen onderwijs kon worden georganiseerd, wat voor hen uiteraard veel betekende.

Helaas is niet bekend hoe de vluchtelingen achteraf zelf aankijken tegen de vorm van opvang die zij genoten. Het zou interessant zijn te onderzoeken of er verschillen bestaan in de mate van (on)tevredenheid over de opvang tussen enerzijds vluchtelingen die meerdere malen kortstondig werden opgevangen en dus vaak van locatie moesten wisselen, en anderzijds diegenen die langer in eenzelfde, maar dan vaak ook grotere, opvanglocatie verbleven.

Ondanks het feit dat weinig bekend is hoe de vluchtelingen de crisisnoodopvang hebben ervaren, kunnen we wel concluderen dat als er ooit nog eens op stel en sprong crisisnoodopvang moet worden georganiseerd, vooraf niet zou moeten worden uitgegaan van een korte periode (als 72 uur), maar beter kan worden geopteerd voor juist een wat langere aaneengesloten duur. Voor meerdere direct betrokkenen was, zeker achteraf gezien, ‘het gesleep met mensen’ een doorn in het oog. Verschillende gemeenten namen dan ook bij voorbaat zelf het initiatief om een langere periode van opvang vast te leggen en daarmee voorbij te gaan aan de volstrekt ongefundeerde termijn van maximaal drie dagen.

10.2 Wat in het geval van een Nederlandse ramp?

Hoewel de opvang van vluchtelingen erg specifiek was, valt hieruit weldegelijk iets op te maken over de mogelijkheid van crisisnoodopvang bij rampen en crises. Ook in verschillende gemeentelijke evaluaties werd deze koppeling gelegd. Uit de organisatie van de crisisnoodopvang voor vluchtelingen kan zonder meer vertrouwen worden geput dat in het onverhoopte geval gemeenten ook hun eigen inwoners (of die van andere gemeenten) in korte tijd zouden kunnen opvangen. Zij kunnen daarbij ondersteuning verwachten van zowel

georganiseerde hulp (van bijvoorbeeld het Rode Kruis met de Ready2Helpers) alsook van vrijwilligers die zich spontaan melden.

Ongetwijfeld zal de situatie dan een andere zijn en mogelijk de voorbereidingstijd (nog) korter, maar ook zullen sommige problemen die zich nu voordeden (zoals taalbarrières, andere eetgewoonten, aanwezigheid van oorlogstrauma's) beperkter in omvang zijn.

Ongetwijfeld zullen daar weer andere problemen tegenover staan. Diegenen die van opvangcentra gebruikmaken zijn vaak de (sociaal) wat zwakkeren in onze samenleving. De (zelf)redzame burgers zullen eerder zelf een opvangplaats bij vrienden, familie of in een hotel regelen. Mogelijk zal er minder sprake zijn van dankbaarheid dat er überhaupt onderdak wordt aangeboden en wordt het meer als vanzelfsprekend beschouwd. De ervaringen uit de vluchtelingenopvang leren ons evenwel dat als het echt moet, de gemeenten er ook echt voor gaan, hetzij afzonderlijk of gezamenlijk en met ondersteuning van andere personen, organisaties en instellingen. De ervaringen die met de crisishulpverlening zijn opgedaan geven vertrouwen dat gemeenten ook bij een ramp hun mannetje zullen staan.

10.3 Algemene en meer specifieke lessen

In deze slotparagraaf zetten we de lessen die bij de crisishulpverlening voor vluchtelingen zijn opgedaan op een rij. Hoewel sommige lessen specifiek betrekking hebben op de opvang van vluchtelingen, zijn andere meer algemeen van aard.

Kenmerken van de opvanglocatie

- Opvang in sporthallen kent duidelijk beperkingen. Met name het gebrek aan privacy, in termen van geluidsoverlast en douche- en toiletcapaciteit, was een knelpunt. Dit dient mee te wegen in de keuze voor een opvanglocatie, zeker als er overnacht zal worden.
- Wifi en een behoorlijke internetverbinding en telefonisch bereik horen tegenwoordig tot de 'standaarduitrusting' van een opvanglocatie te worden gerekend. Het stelt de mensen die worden opgevangen in staat hun eigen netwerk en capaciteiten aan te boren en maakt hen daarmee meer zelfredzaam.
- Opvanglocaties dienen voldoende te kunnen worden afgesloten van de omgeving. Dit om te voorkomen dat omwonenden hinder van de opvang ondervinden, maar ook om te voorkomen dat passanten en journalisten zich aan diegenen die opgevangen worden opdringen. Ook bezoek van wethouders en raadsleden kan, ondanks alle goede bedoelingen, worden opgevat als 'aapjes kijken'.

Voorbeeld

Het bezoeken van de locatie door anderen dan medewerkers van de gemeente was centraal belegd bij de afdeling communicatie. Dit om te voorkomen dat er de hele dag door nieuwe gezichten binnenkwamen en de vluchtelingen niet tot rust zouden kunnen komen.

Bron: Gemeente Valkenswaard (2015)

Gemeentelijke organisatiestructuur en aanpak

- Toen gemeenten in de maanden september 2015 tot en met januari 2016 tijdelijk grote groepen vluchtelingen opvingen, is over het algemeen gebruikgemaakt van de plannen die in het kader van de voorbereiding op rampen en crises zijn opgesteld. Vaak werd de daarin vermelde sporthal als opvanglocatie gebruikt, werden diegenen ingeschakeld die belast zijn met de rampenbestrijding en openbare veiligheid, en werden netwerken en organisaties ingeschakeld die in de draaiboeken worden vermeld. Deze gestructureerde en planmatige aanpak droeg bij aan een soepel verloop van de opvang.
- In veel gemeenten werd flexibel gebruikgemaakt van de GRIP-structuur. Er werd een (kern)beleidsteam gevormd waarin de burgemeester voorafgaand en gedurende de periode van opvang overleg had met zijn ambtenaren (gemeentesecretaris, AOV'er, communicatieadviseur) en externen (bijvoorbeeld liaison van de GGD, het COA, het Rode Kruis). In verschillende evaluaties werd aangegeven dat het met enige regelmaat bijeenkomen van het beleidsteam essentieel was voor een goed verloop van het proces (en in gevallen waarin dit niet geschiedde, gemist werd).
- Daarnaast bleek ook dat vaak allerlei zaken op stel en sprong moesten worden geregeld. Naast voorbereiding speelde improvisatie steeds een grote rol. Flexibiliteit en veerkracht waren van eminent belang.
- Een punt van aandacht was de interne communicatie. Vaak werden velen op de hoogte gebracht en gehouden, maar niet altijd of onvoldoende de medewerkers uit de eigen organisatie. De informatie-uitwisseling tussen de teams werd soms een knelpunt genoemd. Hetzelfde geldt voor de overdracht bij wisseling van 'de wacht'.
 - Stel ten behoeve van de informatieoverdracht een situatierapport (sitrap) op waarin wordt ingegaan op wat er in de afgelopen periode heeft gespeeld (bijvoorbeeld wat betreft incidenten, medische hulpvragen, financiën) en wat er de komende periode wordt verwacht.
 - Als de schriftelijke overdracht niet naar tevredenheid verloopt, is het aan te bevelen deze te vervangen door een warme overdracht in de vorm van een gesprek tussen de komende en gaande coördinator.
- Niet altijd realiseerde eenieder zich welke impact de bijzondere werkzaamheden hadden. Degenen die belast werden met de opvang kwamen in die periode niet of nauwelijks toe aan hun reguliere taak. De intensieve periode had daardoor ook vaak (en zeker bij de kleine en middelgrote gemeenten) een effect op de gehele ambtelijke organisatie. Het reguliere werk moest nu immers met minder mensen worden gedaan en daar werd niet altijd voldoende rekening mee gehouden. Van belang is daarom de organisatie zo in te richten dat – voor zover haalbaar – anderen bij reguliere werkzaamheden ondersteunen (om zo ook voor leden van de projectgroep een bulk aan werk te voorkomen).
- In veel, zo niet alle, gemeenten waren er na de periode van de opvang bijeenkomsten om de hectische periode gezamenlijk af te sluiten en te evalueren. Soms dienden de bijeenkomsten ook als een vorm van nazorg. Om zo direct (op de locatie) in contact te staan met de vluchtelingen, had op menigeen veel indruk gemaakt. Betrokken ambtenaren en vaak ook vrijwilligers en betrokkenen van

andere organisaties en instellingen konden terugblikken op de voorbije periode en werden bedankt voor hun inzet. Deze blijken van waardering en aandacht waren en zijn belangrijk.

Communicatie met de lokale bevolking

- Communicatie bleek (zoals wel vaker) cruciaal. Veelal werd een combinatie van verschillende communicatiemiddelen ingezet: de gemeentelijke website, (huis-aan-huis) nieuwsbrieven, sociale media (Facebook en Twitter) en de lokale media.
 - Gebruik de gemeentewebsite voor vragen en antwoorden en actualiseer deze regelmatig. Attendeer op de website ook steeds waar alle relevante informatie te vinden is.
 - Wees in de communicatie open en duidelijk over de locatie, de aantallen en tijdsduur van de opvang.
 - Houd ook gedurende de periode van opvang contact met de omgeving.
 - Reageer snel en duidelijk op geruchten en zorg ervoor dat gedane toezeggingen aan omwonenden ook snel worden opgevolgd.

- Veel gemeenten hebben voorafgaand aan de (crisis)noodopvang een bewonersbijeenkomst georganiseerd. Daarbij ging de voorkeur uit naar sessies in klein verband om goed op eventuele weerstand en kritiek te kunnen inspelen. Een bijeenkomst met een groot aantal personen werd om die reden minder geschikt gevonden. In een aantal gevallen bleek een grote bijeenkomst weliswaar ook goed te verlopen, maar in die gevallen wist de gemeente dat onder bewoners voldoende weerwoord (van bijvoorbeeld personen die eerder met vluchtelingenopvang te maken hadden gehad) aanwezig was.

- In de meest hectische periode van de vluchtelingencrisis bestond bij velen onduidelijkheid over de verschillende typen opvang. Dit leidde in maatschappelijke discussies over de komst van een tijdelijke (crisis)noodopvang en de mogelijke vestiging van een regulier AZC tot verwarring over de formele rol van de gemeente en de mogelijkheid tot inspraak.
 - Wees ervan bewust dat de opvang van vluchtelingen leidt tot kritische reacties die betrekking hebben op het Nederlandse asielbeleid en de situatie in andere landen.
 - Wees ervan bewust dat burgers over het algemeen weinig bekend zijn met de formele besluitvormingsprocedures en het feit dat hun mogelijkheid tot inspraak beperkt is.

- Vanwege de afwezigheid van een duidelijk standpunt van het kabinet aangaande de vluchtelingenproblematiek (ofwel 'een gebrek aan regie') werd in de communicatie richting de lokale bevolking des te meer van de gemeente (i.c. de burgemeester) verwacht.

Inzet vrijwilligers

- Als iets uit de ervaringen rond de crisisnoodopvang duidelijk wordt dan is het wel de enorme bereidheid van velen om een bijdrage te leveren. Er hebben zich in die bewuste maanden vele duizenden vrijwilligers gemeld om een steentje bij te dragen aan het voor de vluchtelingen zo dragelijk mogelijk maken van hun verblijf in de opvanglocatie.
- Ook degenen die opgevangen worden zijn vaak tot meer in staat dan soms wel wordt gedacht (en hebben dan gelijk wat om handen). In een toekomstig geval kan hier meer bewust rekening mee worden gehouden.
- De inzet van vrijwilligers vraagt van de gemeente een forse inspanning. Het is daarom goed dat vanuit de gemeentelijke organisatie een aantal personen specifiek met (de coördinatie van) de inzet van de vrijwilligers wordt belast. Daarbij spelen de volgende zaken:
 - Het is beter zo specifiek mogelijk te werven ('wij hebben voor die activiteiten op de volgende tijdstippen mensen nodig') dan breed te werven ('wie wil er komen helpen?')
 - Het is belangrijk zicht te hebben op de vaardigheden en mogelijkheden van de vrijwilligers.
 - Geef vrijwilligers een duidelijke 'briefing' wat van hen wordt verwacht en ook waar zij zich in pauzes kunnen ophouden.
 - Steeds meer en beter spelen sociale media een rol bij het afstemmen en koppelen van vraag en aanbod van hulp.
 - Neem vrijwilligers (zeker diegenen die een stevige bijdrage leverden) mee in het nafasetraject (nazorg, evaluatie e.d.)
- Vrijwilligheid betekent vaak ook dat er een (te) grote hoeveelheid spullen wordt aangeleverd. Het vergt de nodige organisatie en tijd om dat allemaal te sorteren. Ook dient er te worden nagedacht wat er na afloop met alle spullen wordt gedaan (en hoe hierover met de donateurs wordt gecommuniceerd).

Informatie-uitwisseling en samenwerking met andere partijen

- Bij de opvang van de vluchtelingen was een groot aantal verschillende organisaties en instellingen betrokken. Omdat veelal de crisisorganisatiestructuur gehanteerd werd, lukte het over het algemeen vrij goed met al deze actoren tot afstemming en afspraken te komen. Organisaties als bijvoorbeeld het Rode Kruis participeerden in de crisisstaven.
- Het contact en de afstemming met het COA verliep veelal matig tot slecht. Het COA was slecht bereikbaar en leek soms nauwelijks in staat antwoord te geven op vragen van gemeenten (wanneer komen de vluchtelingen nu precies; hoeveel zijn het er; waar komen ze vandaan; wat is de samenstelling?). Dat leidde bij gemeenten geregeld tot irritatie, maar dat betekende ook dat gemeenten weinig oog hadden voor de situatie waarmee het COA te maken had. Crises (en dus ook crisisnoodopvang) gaan in de regel gepaard met onvolledige informatie en vergen mede daarom veerkracht en flexibiliteit.

Rol van de veiligheidsregio

- Deze casus leert dat veiligheidsregio's ook in dit soort crisissituaties een waardevolle rol kunnen vervullen. In het kader van de crisisondopvang waren veiligheidsregio's soms een stuwende kracht in de zoektocht naar geschikte opvanglocaties en adviseerden zij gemeenten bij de daadwerkelijke opvang (controles op veiligheid; medische zorg e.v.). Gemeenten in de betreffende veiligheidsregio's hebben ook veel baat gehad bij de draaiboeken die door veiligheidsregio waren opgesteld.

Competenties functionarissen bevolkingszorg

- Niet iedereen is op voorhand in staat vanuit een staande (ambtelijke) organisatie de overstap naar een projectorganisatie te maken. Inzet in het kader van crisisondopvang gaat niet samen met een 9.00 tot 17.00 mentaliteit; vaak moet ook in de weekenden en avonduren worden (door)gewerkt. Het vraagt flexibiliteit, gezond verstand en voldoende (mentale) veerkracht.
- Empathisch vermogen en meeleven met degenen die opgevangen worden lijkt vanzelfsprekend, maar tegelijkertijd is ook professionele distantie nodig. Het gaat om een goede mix van mens- en taakgerichtheid.

Tot slot

- De opvang van de vluchtelingen heeft naast de directe functie (de vluchtelingen een dak boven het hoofd bieden) ook tal van indirecte functies vervuld, zoals:
 - een 'boost' voor de gemeentelijke organisatie; het 'wij-gevoel' werd versterkt ('dat deden en konden we toch maar!')
 - sterkere binding met de lokale gemeenschap; ook door de betrokkenheid en de inzet van grote aantallen vrijwilligers.
 - vertrouwen voor het geval zich nog eens een dergelijke situatie aandient ('bij een ramp staan we er')
 - sterkere onderlinge banden tussen gemeenten.
- Tijdens de vluchtelingencrisis is tussen gemeenten en ook tussen personen uit de eigen gemeentelijke organisatie (burgemeesters, gemeentesecretarissen, AOV'ers e.a.) veel informatie gedeeld. Onderling leren heeft ruim plaatsgevonden en is zeer waardevol gebleken. Gemeenten leerden soms ook tussentijd van hun eigen ervaringen, zodat deze lessen – toen voor een tweede termijn opvang georganiseerd werd – direct konden worden toegepast.
- Het leeuwendeel van de kosten van de opvang (met uitzondering van de ambtelijke inzet) werd in dit geval gedragen door het COA. Toch redde ongeveer de helft van de gemeenten het niet met de vergoeding die werd verstrekt, maar in die gevallen heeft dat nauwelijks tot commotie in de gemeenteraad geleid. Crisisondopvang bleek een relatief dure, maar ook noodzakelijke vorm van opvang.

Bijlage 1 Literatuur

- Duin, M. van & Ruijven, C. van (2016). *Crisisnoodopvang in Woerden: een evaluatie van de voorbereiding, de opvang en de nafase*. Arnhem: IFV.
- Gemeente Bergen op Zoom (2015). *Evaluatie crisisnoodopvang gemeente Bergen op Zoom*.
- Gemeente Dordrecht (2015). *Raadsbrief inzake motie Gedeelde verantwoordelijkheid met betrekking tot crisisnoodopvang vluchtelingen*.
- Gemeente Geldermalsen (2016). *Procesevaluatie mogelijke vestiging azc in Geldermalsen*.
- Gemeente Heerenveen (2015). *Evaluatie crisisnoodopvang vluchtelingen*.
- Gemeente Hollands Kroon (2015). *Crisisnoodopvang. Evaluatie negen dagen crisisopvang Pit Data*.
- Gemeente Houten (2015). *Bestuurlijk evaluatierapport Crisisnoodopvang Vluchtelingen Gemeente Houten*.
- Gemeente Leiderdorp (2015). *Crisisopvang 23 t/m 30 oktober 2015, opvang van dag tot dag*
- Gemeente Molenwaard (2016). *Raadsbrief Crisisnoodopvang vluchtelingen afgerond*.
- Gemeente Nijmegen & Gemeente Heumen (2016). *Noodopvang Heumensoord. Een terugblik*.
- Gemeente Oegstgeest (2015). *Evaluatie crisisnoodopvang vluchtelingen in Oegstgeest, 16 tot 23 oktober 2015*.
- Gemeente Rijssen-Holten (2016). *Raadsbrief Terugblik crisisopvang oktober 2015*.
- Gemeente Teylingen (2015). *Evaluatieonderzoek Crisisnoodopvang vluchtelingen in sporthal de Tulp in Voorhout 15 tot 21 oktober 2015*.
- Gemeente Valkenswaard (2015). *Evaluatie crisisnoodopvang in Valkenswaard*.
- Gemeente Veenendaal (2015). *Evaluatie Crisisnoodopvang Vluchtelingen*.
- Gemeente Veenendaal (2016). *Jaarstukken 2015*.
- Gemeente Veere (2016). *B&W advies: Evaluatie en financiële verantwoording crisisnoodopvang Koudekerke*.
- Gemeente Voerendaal (2015). *Evaluatie Crisisnoodopvang Vluchtelingen Voerendaal*.
- Gemeente Voorschoten (2015). *Liveblog: Noodopvang vluchtelingen*.
- Gemeente Westervoort (2016). *Evaluatie Crisisnoodopvang Westervoort*.
- Gemeente Wijdmeren (2015). *Verantwoordingsverslag Opvang vluchtelingen Sporthal 'De Fuik' in Kortenhoef, 3-12 oktober 2015*.
- Kinderombudsman (2016). *Wachten op je toekomst. Kinderen in de noodopvang in Nederland*.
- Ministerie VenJ, VNG & NGB (2015). *Handreiking verhoogde asielinstroom t.b.v. het lokaal bestuur en betrokken partners*.
- Pharos (2016). *Factsheet Syrische vluchtelingen*.
- Tangram (2015). *Beleving AZC voornemen Geldermalsen*.
- VRU (2015). *Draaiboek opvang vluchtelingen*. Utrecht: Veiligheidsregio Utrecht.
- Wijkhuijs, V., Kromhout, M., Jennissen, R. & Wubs, H. (2011). *Asielzoekers*. In Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart* (pp. 178-250). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2016). De Vluchtelingencrisis. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (pp. 217-247). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Wilkinson, E.D., Blom, M., Jongebreur-Telgen, H.L. & Karssen, B. (2006). *Doorlooptijden asielpcedures Vreemdelingenwet 2000*. Barneveld: Significant.

Bijlage 2 Vragenlijst enquête

1. Hoe lang heeft in uw gemeente uiteindelijk de crisisnoodopvang geduurd?
 - minder dan 3 dagen
 - 3 dagen
 - 4 - 5 dagen
 - 6 dagen
 - 7 - 9 dagen
 - 10 dagen of langer

2. Hoe groot was de groep vluchtelingen die opgevangen werd?
 - tot 50 personen
 - 50 tot 100 personen
 - 100 tot 150 personen
 - 150 tot 200 personen
 - 200 personen of meer

3. Waar vond de opvang plaats?
 - in een gemeentelijke sporthal
 - in een sporthal, maar niet van de gemeente
 - ander type locatie, namelijk

4. Hebben er voorafgaand aan de crisisnoodopvang een of meer bewonersbijeenkomsten plaatsgevonden?
 - ja
 - nee

5. Waren in uw gemeente bij de crisisnoodopvang primair degenen betrokken die in ramp- en crisissituaties een rol hebben?
 - ja
 - nee

Stellingen

Er volgt hieronder een aantal stellingen. Wij willen u vragen aan te geven in hoeverre u het met deze stellingen eens of oneens bent.

6. Als er weer opvang in onze gemeente georganiseerd zou moeten worden, zouden we het vrijwel op eenzelfde manier doen.
 - zeer mee eens
 - eens
 - neutraal
 - oneens
 - zeer mee oneens

7. Wij hebben bij de opvang de nodige ondersteuning mogen ontvangen vanuit de veiligheidsregio.
- 0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens
8. In het gehele proces van voorbereiding en uitvoering heeft de burgemeester een duidelijke en zichtbare rol vervuld.
- 0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens
9. Deze ervaring heeft geleerd dat een sporthal een geschikte locatie is voor de opvang van mensen gedurende een aantal dagen.
- 0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens
10. Wij zijn als gemeente tevreden over de wijze waarop met het COA afstemming heeft plaatsgevonden.
- 0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens
11. Wij hebben goed gebruik kunnen maken van vrijwilligers uit onze gemeente. Zonder hun inzet was het allemaal niet mogelijk geweest.
- 0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens
12. Wij hebben - achteraf gezien – te veel geld uitgegeven aan de post beveiliging/bewaking.
- 0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens
13. Hoewel de opvang geslaagd is verlopen, hebben wij achteraf wel geconstateerd dat de gehele operatie meer inspanningen heeft gevergd dan werd gedacht.
- 0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens
14. Achteraf kijken wij met grote tevredenheid terug naar de wijze waarop in onze gemeente de opvang is verlopen.
- 0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens

15. De financiële tegemoetkoming van het Rijk (100 euro per dag/per vluchteling) was voor de gemeente toereikend om de kosten voor de opvang te financieren.

0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens

16. Ten aanzien van het vluchtelingenvraagstuk is er in de media te veel aandacht geweest voor negatieve geluiden (protesten van burgers e.d.) en te weinig voor positieve uitingen.

0 zeer mee eens 0 eens 0 neutraal 0 oneens 0 zeer mee oneens

Tot slot

17. Hoeveel inwoners telt uw gemeente?

- 0 minder dan 10.000 inwoners
- 0 10.000 tot 20.000 inwoners
- 0 20.000 tot 30.000 inwoners
- 0 30.000 tot 50.000 inwoners
- 0 50.000 tot 100.000 inwoners
- 0 100.000 inwoners of meer

18. Wat is uw functie binnen de gemeente?

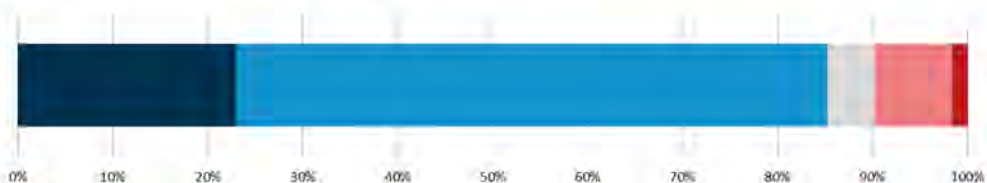
- 0 (loco-)gemeentesecretaris
- 0 ambtenaar openbare orde en veiligheid
- 0 anders, namelijk

19. Is in uw gemeente na afloop nog een schriftelijke evaluatie opgesteld voor bijvoorbeeld de gemeenteraad?

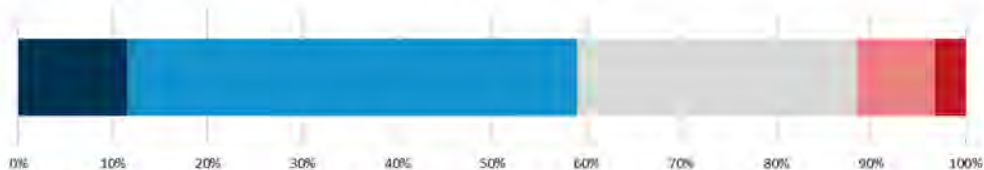
- 0 ja
- 0 nee

Bijlage 3 Percentageverdeling bij stellingen uit enquête

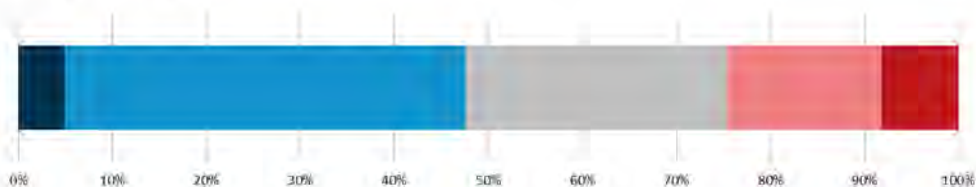
Als er weer opvang in onze gemeente georganiseerd zou moeten worden, zouden we het op vrijwel eenzelfde manier doen.



De ervaring heeft geleerd dat een sporthal een geschikte locatie is voor de opvang van mensen gedurende een aantal dagen.

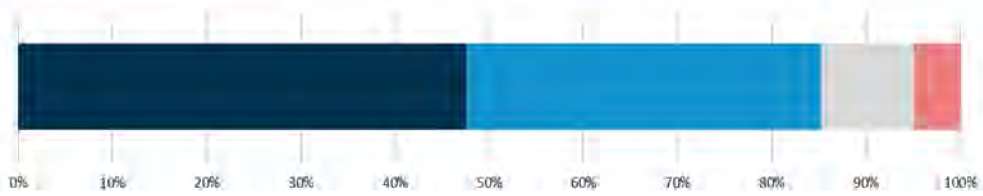


Wij hebben de nodige ondersteuning mogen ontvangen vanuit de veiligheidsregio.

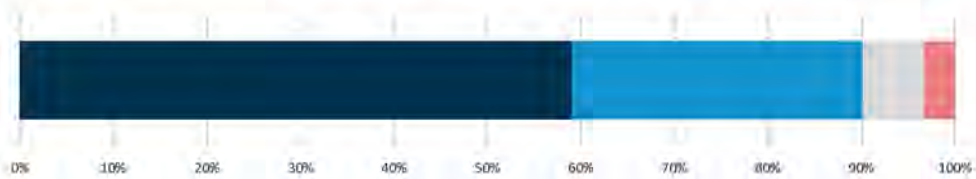


■ Zeer mee eens ■ Mee eens ■ Neutraal (incl. geen mening) ■ Mee oneens ■ Zeer mee oneens

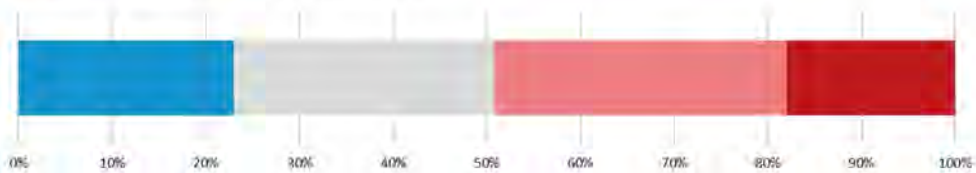
In het gehele proces van voorbereiding en uitvoering heeft de burgemeester een duidelijke en zichtbare rol vervuld.



We hebben goed gebruik kunnen maken van vrijwilligers uit onze gemeente. Zonder hun inzet was het allemaal niet mogelijk geweest.

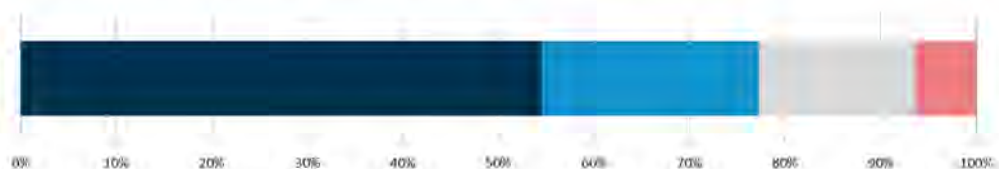


Wij zijn als gemeente tevreden over de wijze waarop met het COA afstemming heeft plaatsgevonden.



■ Zeer mee eens ■ Mee eens ■ Neutraal (incl. geen mening) ■ Mee oneens ■ Zeer mee oneens

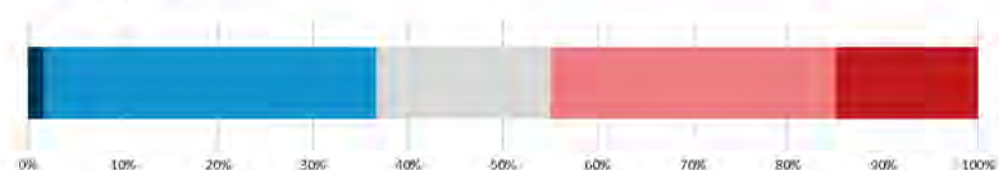
Ten aanzien van het vluchtelingenvraagstuk is er in de media te veel aandacht geweest voor de negatieve geluiden (protesten van burgers e.d.) en te weinig aandacht voor positieve uitingen.



Wij hebben - achteraf gezien - te veel geld uitgegeven aan de post beveiliging en bewaking.

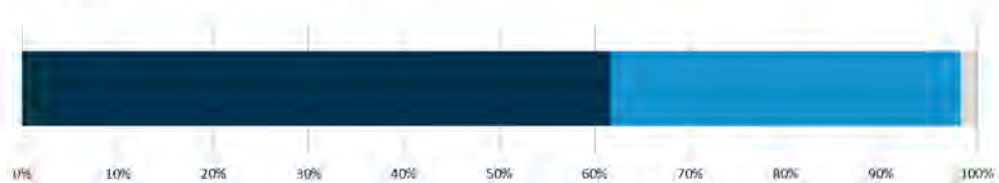


De financiële tegemoetkoming van het Rijk (100 euro per dag/per vluchteling) was voor de gemeente toereikend om de kosten voor de opvang te financieren.



■ Zeer mee eens ■ Mee eens ■ Neutraal (incl. geen mening) ■ Mee oneens ■ Zeer mee oneens

Achteraf kijken wij met grote tevredenheid terug naar de wijze waarop in onze gemeente de opvang is verlopen.



Hoewel de opvang geslaagd is verlopen, hebben wij achteraf wel geconstateerd dat de gehele operatie meer inspanningen heeft gevegd dan werd gedacht.



■ Zeer mee eens ■ Mee eens ■ Neutraal (incl. geen mening) ■ Mee oneens ■ Zeer mee oneens

