

De problematiek in de opvang van vluchtelingen en asielzoekers nader beschouwd

Een derde inventarisatie



Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

Auteurs W. Geense, M. Bakker, C. Boin, M. van Duin

Contactpersoon W. Geense

Datum 1 maart 2023

Foto ANP

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Inhoud

	Inleiding	4
1	Feitenrelaas	6
1.1	Een vluchtelingenstroom uit Oekraïne	6
1.2	De reguliere opvang loopt vast	6
2	Bevindingen	10
2.1	Een gedeeld beeld	10
2.2	Discussiepunten en dilemma's	12
3	Slotbeschouwing	14
	Literatuurlijst	16
	Bijlage - Respondenten	17

Inleiding

Achtergrond

De opvangcapaciteit van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is niet langer toereikend. Op 26 januari 2023 kopte het *NRC*: “Nederland stevent af op een ‘maatschappelijk ontwrichtende asielcrisis’” (*NRC, 2023a*). Volgens de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de politie, het COA, en ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) zullen binnen enkele weken voor duizenden asielzoekers geen opvangplekken meer beschikbaar zijn. De problematiek in de opvang zal waarschijnlijk nijpender worden dan in de zomer van 2022. Toen sliepen op het veld voor het aanmeldcentrum Ter Apel honderden mensen in de buitenlucht. Hoe kan het dat nu weer een nieuwe asiel- of vluchtelingencrisis wordt verwacht en de problematiek voortduurt, terwijl in 2022 maatregelen werden aangekondigd om dit te voorkomen?

Een derde interviewronde

In mei 2022 heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) de eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten met de opvang van Oekraïense vluchtelingen opgetekend (Wijkhuijs et al., 2022). Het voortduren van de oorlog in Oekraïne, het vastlopen van de asielzoekersopvang en de opschaling naar de nationale crisisstructuur waren redenen om in juli 2022 bij veiligheidsregio's en gemeenten opnieuw ervaringen op te halen (Berger en Van Duin, 2022). In 2023 blijft de druk op de migratieketen onverminderd hoog. Door de verwachting dat de asielcrisis dit jaar nog groter zal zijn dan afgelopen zomer en de ontwikkelingen rondom de spreidingswet, is het waardevol om de perspectieven van de verschillende betrokken partijen voor een derde keer in kaart te brengen.

Snelle kennismobilisatie

Met een snelle kennismobilisatie legt het lectoraat al tijdens een (dreigende) crisissituatie bevindingen vast, die anders mogelijk vergeten zouden raken. Dergelijk onderzoek biedt input voor het vervolg van de crisisaanpak. Zo kunnen nu al lessen worden getrokken voor de toekomstige aanpak van een soortgelijke crisis.

Aanpak

Voor deze snelle kennismobilisatie hebben wij in de periode van 7-22 februari 2023 met 22 personen gesproken: burgemeesters, directeuren en voorzitters veiligheidsregio's, medewerkers van gemeenten, ministerie van JenV, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Knooppunt Coördinatie en Informatie Oekraïne (KCIO), het COA, de IND, de Afdeling Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM), Vluchtelingenwerk, het Rode Kruis, de Adviesraad Migratie (ACVZ) en het NIPV. In de bijlage is een overzicht van alle respondenten opgenomen. In de gesprekken is ingegaan op de huidige situatie wat betreft de opvang van vluchtelingen en asielzoekers, de problemen die nu spelen, (mogelijke) oplossingen en verwachtingen voor de toekomst. Naast de

gesprekken zijn ook mediaberichten, rapporten en Tweede Kamerstukken van de afgelopen weken geraadpleegd. Het rapport is ter review voorgelegd aan Arjen Boin (hoogleraar Publieke Instituties en Openbaar Bestuur).

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden in het feitenrelaas enkele belangrijke gebeurtenissen beschreven die sinds 2022 hebben plaatsgevonden rondom de opvang van vluchtelingen en asielzoekers. In hoofdstuk 2 beschrijven we thematisch en puntsgewijs onze bevindingen, waarbij informatie uit de gesprekken soms is aangevuld met informatie uit nieuwsberichten en Tweede Kamerstukken. We sluiten af met een aantal aanbevelingen in hoofdstuk 3. Schuingedrukte citaten zijn afkomstig van respondenten.

1 Feitenrelaas

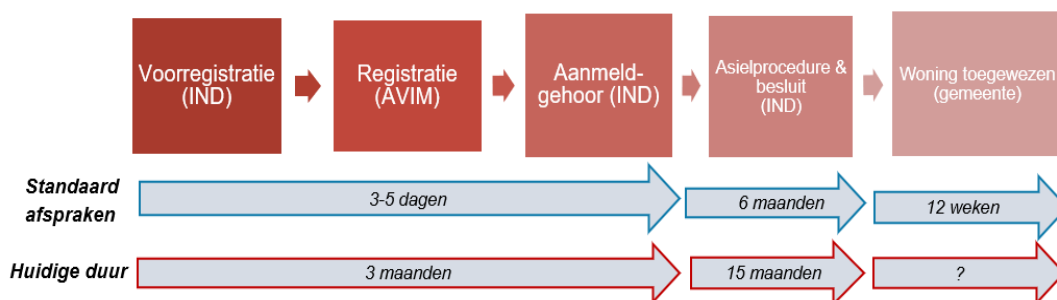
1.1 Een vluchtelingenstroom uit Oekraïne

Het is inmiddels een jaar geleden dat Rusland Oekraïne binnenviel en de grootste Europese vluchtelingenstroom van deze eeuw in gang zette. Ook Nederland kreeg met een toestroom te maken. Volgens de gemeentelijke basisadministratie verblijven in Nederland op dit moment zo'n 89.000 Oekraïense vluchtelingen, van wie ruim 60.000 in gemeentelijke opvanglocaties verblijven. Door de ligging van Oekraïne in het Schengengebied en de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming waaronder de Oekraïense vluchtelingen vallen, liep deze opvang anders dan gebruikelijk: Oekraïners hoeven niet formeel asiel aan te vragen en komen ook niet in asielzoekerscentra terecht. Daarnaast mogen ze arbeid in loondienst verrichten zonder vergunning.

Kort na het uitbreken van de oorlog gaf het kabinet aan de voorzitters van de veiligheidsregio's de opdracht 50.000 noodopvangplekken te creëren voor de verwachte vluchtelingenstroom. Op 9 maart 2022 activeerde het kabinet de nationale crisisstructuur en eind april vroeg het kabinet de veiligheidsregio's 25.000 extra noodopvangplekken te realiseren. Voor gemeenten was dit een grote opgave: naast opvangplekken moesten zij ook registratie, medische zorg, financiële ondersteuning en onderwijs organiseren (Berger en Van Duin, 2022). Desalniettemin is de opvang vrij soepel tot stand gekomen. Vanaf 10 mei ging de nationale crisisstructuur over in een specifieke crisisstructuur. Het directoraat-generaal Oekraïense ontheemden (DG-Oek) en de Nationale Opvangorganisatie Oekraïne (NOO) werden opgericht.

1.2 De reguliere opvang loopt vast

Terwijl de opvang van Oekraïners met veel daadkracht en energie tot stand kwam, verslechterde de situatie voor reguliere asielzoekers in Ter Apel (zie figuur 1.1 en het bovenste kader op de volgende pagina). Op 17 juni 2022 werd opnieuw de nationale crisisstructuur geactiveerd, ditmaal om een verbetering te bewerkstelligen van de door- en uitstroom binnen de migratieketen (NCTV, 2022b). Daarnaast verzocht het kabinet de veiligheidsregio's ieder 225 extra crisisnoodopvangplekken te organiseren (Rijksoverheid, 2022a).



Figuur 1.1 Vertraging in de asielketen

Opstoppen en achterstanden in de asielketen

Asielzoekers moeten langs verschillende bureaucratische loketten om hun asielprocedure te voltooien. Zoals aangegeven in figuur 1.1, wordt dit proces momenteel gekenmerkt door grote vertragingen. We zien daarvoor verschillende oorzaken:

- > Wegens bezuinigingen kampt de IND met grote achterstanden. Bijna 6.300 asielzoekers wachten in de crisishulpverlening op een uitnodiging voor hun aanmeldgehoor (NRC, 2023b). De IND heeft de beslistermijn – de periode tussen aanmeldgehoor en besluit – inmiddels verlengd van zes naar vijftien maanden, maar geeft aan dat dit alsnog een streven is en geen belofte (Parool, 2023).
- > Voor registratie in het aanmeldcentrum in Ter Apel moeten asielzoekers langs de AVIM. Evenals bij het COA en de IND wordt de capaciteit van de AVIM op basis van prognoses vastgesteld. Opschalen gaat moeizaam, omdat werknemers moeten worden weggehaald bij andere belangrijke werkzaamheden, zoals onderzoek naar mensenhandel.
- > Het COA is verantwoordelijk voor het opvangen van de asielzoekers. Het COA heeft echter te weinig capaciteit: de azc's zitten overvol en het is moeilijk om extra structurele opvangplekken te creëren. Vaak moet het COA terugvallen op (crisis)noodopvangplekken. Ruim een derde van de asielzoekers verblijft momenteel op veldbedjes in gymzalen en evenementhallen. De contracten voor duizenden (crisis)noodopvangplekken verlopen de komende maanden.
- > Dat de azc's vol zitten, is grotendeels te verwijten aan de trage uitstroom van statushouders. Door tekorten op de huizenmarkt slagen gemeenten er niet in statushouders woningen te bieden. Momenteel bezetten 16.000 statushouders een derde van alle beschikbare plekken, wat uiteraard de opvang van nieuwe vluchtelingen vermoeilijkt (COA z.d.).
- > Verschillen in de administratie van asielzoekers maakt de samenwerking en communicatie tussen de bureaucratische loketten moeilijker.

Het asielakkoord

Vanaf het begin is het streven geweest zo kort mogelijk gebruik te maken van noodoplossingen voor de opvang van asielzoekers. Crisishulpverlening is van lage kwaliteit en het regelen ervan vraagt grote inspanning van veiligheidsregio's en gemeenten. Mede tegen deze achtergrond hebben Rijk, provincies, gemeenten en veiligheidsregio's op 26 augustus 2022 een asielakkoord gesloten om uit de crisis te komen en te blijven (zie het kader hieronder).

Afspraken asielakkoord

Het asielakkoord bestaat uit de volgende afspraken (Rijksoverheid, 2022b):

- > De nareisbeperking wordt geïntroduceerd. Gezinnen van statushouders kunnen pas naar Nederland reizen als de statushouder een eigen woning heeft (tenzij 15 maanden verstreken zijn). Doel is de instroom van asielzoekers te beperken en de druk op de azc's te verlagen.
- > Tot eind 2023 laat Nederland geen mensen meer toe in het kader van de EU-Turkije Verklaring ('Turkije deal'). Onder die afspraak neemt Nederland jaarlijks 1.000 Syrische vluchtelingen uit Turkse vluchtelingenkampen over.
- > Gemeenten wordt gevraagd 37.500 flexwoningen (zoals container- en prefab-woningen) en 'tussenvoorzieningen' (bijvoorbeeld hotels en omgebouwde kantoorpanden) te (ver)bouwen voor statushouders, spoedzoekers en andere aandachtsgroepen om zo de doorstroom uit de asielopvang te versnellen.

Tevens vraagt het kabinet de veiligheidsregio's nogmaals elk 225 extra crisisnoodopvangplekken in te richten, bovenop de 225 plekken waar al in juni om gevraagd was. Gemeenten wordt gevraagd gezamenlijk 20.000 statushouders te huisvesten.

De nareisbeperking was direct omstreden. Ondanks herhaaldelijke waarschuwingen van direct betrokken ambtenaren, juristen, asielexperts en de Europese Unie over de juridische houdbaarheid van de nareisbeperking, hield het kabinet vast aan de maatregel. Na meerdere rechterlijke uitspraken schortte staatssecretaris Van der Burg op 11 januari 2023 de nareisbeperking tijdelijk op in afwachting van de uitspraak van de Raad van State.¹ In februari maakte de Raad van State bekend dat de nareisbeperking in strijd is met het Nederlandse en Europese recht en daardoor niet toegepast mag worden. De maatregel kwam hiermee direct te vervallen (NRC, 2023c).

De spreidingswet

Na lang overleggen en maanden werk voltooide staatssecretaris Van der Burg op 8 november een wetsvoorstel dat gemeenten zou verplichten asielzoekers op te vangen en daarmee bij moet dragen aan een eerlijke verdeling van asielzoekers over gemeenten. Het wetsvoorstel houdt in dat het kabinet een beloning biedt aan gemeenten die op eigen initiatief extra plekken aanbieden boven het gevraagde aantal. Als het totale aanbod niet voldoet aan het benodigde aantal plekken, verdelen provincies en gemeenten de aanvullende plekken onder elkaar. Provincies en gemeenten krijgen daarbij de ruimte voor oplossingen die werken op het lokale niveau (Rijksoverheid, 2022c).

Wetsvoorstel spreidingswet

In het wetsvoorstel is een tweejaarlijkse verdeelcyclus opgenomen:

- > In februari 2023 stelt het kabinet een raming op voor de benodigde plekken voor de komende twee jaar. De staatssecretaris inventariseert de bestaande duurzame plekken en vraagt aan gemeenten om vrijwillig extra plekken aan te bieden, boven op wat al wordt gevraagd, met € 2.500 per plek per tweejaarlijkse verdeelcyclus als beloning.
- > Als er tot 1 mei 2023 nog niet voldoende plekken beschikbaar zijn, krijgen provincies en gemeenten de taak om de aanvullende benodigde capaciteit onder elkaar te verdelen. Voor 1 juli brengen zij hierover verslag uit aan de staatssecretaris.
- > Voor 1 september 2023 neemt de staatssecretaris een verdeelbesluit. Als de verdeling per provincie sluitend en evenwichtig is, neemt hij deze over. Wanneer dit niet lukt, stelt de staatssecretaris het verdeelbesluit in het uiterste geval zelf vast (Rijksoverheid, 2022c).

Ook de spreidingswet ontmoette weerstand. Op 6 februari 2023 oordeelde de Raad van State dat het voorstel onnodig complex was en indringende vragen opriep over de uitvoerbaarheid. Het advies: pas de wet aan en kies voor een eenvoudiger systematiek, alvorens het voorstel naar de Tweede Kamer te sturen.

Huidige stand van zaken

Ondanks dat het kabinet met de verschillende maatregelen probeert de instroom van asielzoekers te beperken en de uitstroom uit de azc's te versnellen, bestaat nog steeds een tekort aan opvangplekken. De 51.000 opvangplekken die het COA aan het begin van dit jaar nodig had, zijn bij lange na nog niet beschikbaar. Het COA maakt nog steeds voor een groot deel gebruik van tijdelijke noodopvang, waarvan vele contracten op hun einde lopen. Eind dit

¹ Zie brief van de staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid d.d. 11 januari 2023,, nr. 4424241.

jaar zijn volgens recente berekeningen zelfs 75.500 plaatsen nodig. Daarnaast zorgt de aardbeving van 6 februari in Turkije en Syrië mogelijk voor een nieuwe stroom asielzoekers. Het lukt ook nog niet om statushouders versneld te huisvesten.

Op 15 maart zijn de Provinciale Statenverkiezingen. Een nieuw samengestelde Eerste Kamer zal mogelijk niet instemmen met de spreidingswet. Het kabinet dreigt zo met een nieuwe asielcrisis te worden geconfronteerd.

2 Bevindingen

2.1 Een gedeeld beeld

Voor deze snelle kennismobilisatie hebben wij met verschillende personen uit uiteenlopende organisaties gesproken, die verscheidene rollen, taken en bevoegdheden hebben in relatie tot de opvang van vluchtelingen en asielzoekers. Toch waren zij over een aantal punten opvallend eensgezind.

Geen asielcrisis, maar beleidscrisis

- > Journalisten bestempelen de huidige situatie rondom de opvang regelmatig als een 'asielcrisis'. Respondenten bekritisieren deze noemer. Hoewel de instroom door onverwachte gebeurtenissen (bijvoorbeeld de oorlog in Oekraïne) hoog is uitgevallen, zien ze het ware probleem in beleid: de afgelopen jaren is structureel te weinig gedaan om de opvang goed te organiseren. Dit is dus geen asielcrisis, maar een beleidscrisis. Respondenten stellen dat het probleem operationeel zeker op te lossen valt, maar dat de politieke wil daartoe ontbreekt.
- > Door aankomende verkiezingen, politieke druk en het ontbreken van urgentiebesef worden geen beslissingen genomen. Door het uitstellen van belangrijke besluiten wordt de (kans op een) crisis steeds groter.
- > Ook de wil om het probleem samen aan- en op te pakken is volgens de respondenten ver te zoeken. Het naar elkaar wijzen en elkaar de maat nemen helpt niet mee in het oplossen c.q. beperken van de omvang van de problemen. Dat meerdere ministeries verantwoordelijkheid voor de problematiek delen, helpt niet en bemoeilijkt het integraal interdepartementaal optreden.
- > Respondenten zien een hardwerkende staatssecretaris die enorm zijn best doet, maar die weinig steun krijgt van andere departementen en de rest van het land:
“Staatssecretaris Van der Burg probeert te toveren, maar dat kan hij niet alleen. Daar heeft hij het hele Rijk bij nodig.”
- > De aanpak van de problematiek is – vanwege alle dagelijkse sores – steeds vooral gericht op de korte termijn (crisismanagement). Daarmee krijgt een langetermijnperspectief over de asielopvang en huisvesting van statushouders te weinig aandacht.

Organisatie van opvang

Volgens respondenten leidt de wijze waarop de asielketen gefinancierd wordt tot problemen.

- > De financiering van het COA en de IND was tot zeer recent gebaseerd op prognoses van het ministerie van JenV met betrekking tot het aantal verwachte asielzoekers en daadwerkelijke ingezette bedden. Dit is een kwetsbare systematiek volgens respondenten, en te veel gebaseerd op korte-termijn-denken. Daar komt bij dat de prognoses jarenlang structureel te laag zijn uitgevallen.
- > Omdat het COA gefinancierd wordt per beslagen bed, is reservecapaciteit aanhouden niet rendabel. Bij een afname van de instroom van asielzoekers schaalst het COA daarom direct af en sluit het opvanglocaties. Bij een toename van de instroom valt het noodgedwongen terug op (crisis)noodopvangplekken.

- > De capaciteit van de AVIM is ook gebaseerd op de prognoses van het ministerie. De AVIM kan moeilijk opschalen als de instroom hoger is dan verwacht, met opstoppingen in Ter Apel als gevolg. Opschalen zou er bovendien toe leiden dat de noodzakelijke aanpak van andere zaken, waaronder mensenhandel, wordt verstoord.
- > Omdat het vaak dezelfde regio's en gemeenten zijn die opvangplekken regelen, gaan er steeds meer stemmen op om de 'lasten' eerlijk over gemeenten te verdelen. Hoewel respondenten het hier unaniem over eens zijn, verschillen zij van mening over de manier waarop dit in de praktijk zou moeten gebeuren. Wel vinden zij het allen belangrijk dat gemeenten de ruimte krijgen om onderling 'uit te kunnen ruilen' teneinde aan het quotum te kunnen voldoen. De respondenten uiten zorgen over de uitvoerbaarheid en het beloningssysteem van de spreidingswet, en vragen zich af of de wet het wel gaat halen in de Eerste Kamer.

Menselijke maat behouden

- > Er zitten structurele fouten in de wijze waarop het Nederlandse beleid omgaat met asielzoekers. Onder andere de lange asielprocedure, het lange wachten in de opvang, de vele verhuizingen, niet mogen werken en geen netwerk op kunnen bouwen leiden tot een moeizame integratie in onze maatschappij.
- > De opvang van asielzoekers kan niet los worden gezien van de opvang van de Oekraïners. Deze groepen concurreren feitelijk met elkaar in toegang tot woonruimte, onderwijs en zorg. Uit onze gesprekken blijkt dat de verschillen in behandeling van beide groepen leiden tot problemen. Voor Oekraïners loopt de samenleving – en daardoor ook een fors aantal gemeenten – doorgaans wat harder. Het succes van de opvang van Oekraïners (die onder andere snel aan het werk komen) moet volgens onze respondenten als voorbeeld worden gesteld.
- > In de bestuurlijke gremia wordt met betrekking tot de opvang van asielzoekers vooral gesproken over systemen, processen en aantallen. Uit de gesprekken blijkt dat door die eenzijdige focus op problemen, politici en media het menselijke aspect weinig erkennen. *“Vrijwel alle asielzoekers deugen, het zijn gewoon mensen zoals jij en ik die vaak heel heftige zaken hebben meegemaakt.”*
- > Ook zelden benadrukt in de politiek of media is het feit dat het afgelopen jaar bijzonder heftig is geweest voor met name een grote groep medewerkers van de IND, het COA, de AVIM, Vluchtelingenwerk en het Rode Kruis die direct te maken hebben gehad met de opvangproblematiek (zeker in Ter Apel). Ondanks hun inzet kregen ze veel kritiek over zich heen over zaken waar ze meestal niets aan konden doen.

Verwachtingen voor toekomst

- > Respondenten zien de nabije toekomst met zorg en weinig vertrouwen tegemoet. Hoewel kleine en voorzichtige stappen vooruit worden gezet, is het volgens hen niet voldoende: *“too little, too late.”* Zolang er geen structurele inbedding en reservecapaciteit is, blijven de problemen bestaan – zeker gezien de verwachting dat komende jaren eerder meer dan minder asielzoekers zullen komen.
- > Hoewel is afgesproken de crisisnoodopvangplekken af te bouwen, verwachten respondenten dat deze zomer asielzoekers weer in crisisnoodopvangplekken moeten worden opgevangen.
- > De Provinciale Statenverkiezing in maart wordt met spanning tegemoetgezien. Gevreesd wordt dat de maatschappelijke polarisatie zal toenemen en dat de spreidingswet niet door de Eerste Kamer zal komen, terwijl deze stok achter de deur juist hard nodig is.

2.2 Discussiepunten en dilemma's

Vorm van de opvang

In andere zaken verschillen de respondenten wel van mening, bijvoorbeeld over de wijze waarop de opvang eruit moet zien.

- > Zo pleiten enkele respondenten voor kleinschalige opvang: dat is beter voor zowel de asielzoekers, de omwonenden, als gemeenten. Ook zou het tekort snel opgelost kunnen worden als elke gemeente simpel gezegd 2 x 50 opvangplekken regelt.
- > Anderen pleiten juist vanwege efficiëntie en personeelstekort bij het COA voor grootschalige opvang. Op deze schaal zijn voorzieningen (zoals medische zorg en toezicht) beter te regelen. Ook een tussenvorm, met satellietopvang van kleine opvangplekken in de buurt van een grote opvang, kan een oplossing bieden.
- > Ook over de kwaliteitsnormen van de opvang zijn de meningen verdeeld. Het meeste werk ligt voor gemeenten doorgaans niet in het organiseren van plekken, maar in het optuigen van het verplichte onderwijs en de bijbehorende zorg, met de daarbij geldende strenge eisen. Zo mogen alleen docenten met een lesbevoegdheid onderwijs geven, en mogen alleen artsen medische zorg verlenen. Het (tijdelijk) verlagen van kwaliteits- en deskundigheidseisen, bijvoorbeeld door vrijwilligers of gepensioneerden aan te nemen, zou gemeenten kunnen helpen te blijven voorzien in opvangplekken. Dit soort 'crisis-handelen' wordt echter door rechters niet geaccepteerd.

Knelpunten binnen en tussen gemeenten

Hoewel veel gemeenten bereid zijn opvangplekken te regelen, lopen zij tegen diverse knelpunten aan.

- > Door de woningcrisis zijn er maar weinig woningen beschikbaar voor statushouders. Asielzoekers en Oekraïense vluchtelingen beconcurreren elkaar in het aantal beschikbare opvangplekken.
- > Extra zorg en onderwijs kunnen nauwelijks geleverd worden: huisartsen lopen over en docenten zijn niet te vinden. De vrees is dat asielzoekers en vluchtelingen door het gebrek aan zorg en begeleiding in de criminaliteit belanden.
- > Sommige gemeenten worstelen met de bereidwilligheid van hun inwoners en gemeenteraden. Zeker de opvang van grote aantallen asielzoekers ligt gevoelig, bijvoorbeeld als inwoners zelf al jarenlang wachten op huisvesting.
- > De landelijke verdeelsleutel lokt verschillende reacties uit van gemeenten. In afwachting van de spreidingswet doen sommige gemeenten niks; andere handelen in de geest van de wet en blijven zich inzetten voor het vinden van opvangplekken; weer andere stoppen met hun inzet, omdat ze al meer doen dan de wet zou voorschrijven.
- > De Oekraïense vluchtelingenstroom heeft een keuzemogelijkheid gecreëerd voor gemeenten. Gemeenten kunnen nu 'shoppen' en voorrang geven aan bepaalde groepen (vaak Oekraïners), waarmee ze een 'excuus' hebben om andere groepen niet op te vangen.

Knelpunten op regionaal en provinciaal niveau

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Op verzoek van het kabinet hebben de veiligheidsregio's duizenden crisisnoodopvangplekken gerealiseerd. Sinds medio 2022 proberen de veiligheidsregio's uit de rol van 'opvangregelaar' te stappen.

- > Het streven is dat veiligheidsregio's vanaf uiterlijk 1 juli 2023 geen enkele vorm van ondersteuning meer hoeven te bieden aan het COA en zo uit de crisisnoodopvang kunnen stappen.

- > Om te zorgen voor een goede overdracht stemmen de veiligheidsregio's af met de provinciale regietafels (PRT). Daar wordt, op basis van een landelijke verdeelsleutel, de capaciteit voor opvangplekken verdeeld over gemeenten. Respondenten spreken niet heel positief over de rol van de provincies bij de opvang en zijn pessimistisch over de overdracht. Door verschillende factoren leveren de (meeste) PRT's nog (te) weinig:
 - De PRT is een bestuurlijk orgaan dat niet over een uitvoerend apparaat met slagkracht beschikt, zoals de veiligheidsregio's.
 - De financiële middelen om zaken stevig aan te pakken (bijvoorbeeld door projectleiders en vestigingsmanagers aan te stellen) zijn beperkt.
 - Het urgentiebesef verschilt per PRT. Een deel is van start gegaan, terwijl andere de spreidingswet afwachten.
 - Provincies waarin meerdere veiligheidsregio's vallen, vinden het moeilijk de regie te krijgen of te nemen.

Vertrouwen tussen gemeenten, regio's en het Rijk

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat het wederzijds vertrouwen tussen de verschillende bestuurslagen fors geschaad is.

- > Gemeenten (maar ook veiligheidsregio's) hebben het vertrouwen in de landelijke overheid verloren. Het Rijk leeft gemaakte afspraken niet na. Zo is de nareisbeperking opgeheven, is er nog geen tweede aanmeldcentrum, is de spreidingswet nog niet ingevoerd en heeft de herstructurering van de asielketen niet plaatsgevonden. *“Afspraken zijn er niet meer, dus waarom zouden wij ons er dan nog aan houden?”*
- > Bovendien zorgt de manier waarop het Rijk in 2015/2016 (tijdens de vorige crisis) met gemeenten is omgegaan nog steeds voor ergernis. Toen moesten gemeenten in eerste instantie in allerijl opvangplekken regelen, waar lokale bestuurders enorm veel tijd en energie in staken, maar bleek dat later ineens niet meer nodig te zijn. Het gevolg is dat sommige gemeenten nu minder geneigd zijn opvangplekken toe te zeggen.
- > Omgekeerd heeft het Rijk soms ook problemen met gemeenten. Tot frustratie van het departement ontloopt een deel van de gemeenten structureel de verantwoordelijkheid om asielzoekers op te vangen en produceren sommige gemeenten veel mist en vertraging ('we zijn hard bezig'). Bovendien bieden enkele gemeenten locaties aan die totaal ongeschikt zijn voor de opvang, waardoor bij het ministerie een gevoel ontstaat dat er geen serieuze inspanningen worden gedaan om samen tot een oplossing komen.
- > Regio's en gemeenten houden elkaar in de gaten: *“Als meerdere regio's niets doen, dan trekken wij ook de stekker eruit”* want *“sommige gemeenten drukken systematisch hun snor”*. De onderlinge vergelijking kan ook positief werken, zeker als er regionaal opvangplekken geregeld gaan worden. Achterblijvers weten dat op hen wordt gelet en zien dat ze moeten meebewegen.

3 Slotbeschouwing

Bij een complex probleem zoals het opvangvraagstuk zijn nauwelijks simpele oplossingen voorhanden. Vluchtelingenopvang is geen tijdelijke activiteit en het migratievraagstuk zal komende jaren niet kleiner worden. Zoals een respondent het verwoordde: *“Als je naar de wereld kijkt, weet je dat we nog heel veel mensen moeten gaan opvangen.”* Enige relativering is daarbij echter wel gepast. De huidige 75.000 asielzoekers (*“nog niet eens anderhalve Amsterdam Arena vol!”*) vormen een bescheiden gezelschap in vergelijking met de bijna één miljoen arbeidsmigranten die wij inmiddels huisvesten.

Wel zal Nederland de komende jaren moeten worden voorbereid op de komst van meer vluchtelingen en asielzoekers. Afgelopen jaren zijn er daartoe al veel nuttige aanbevelingen gedaan die we onderschrijven (zie het kader hieronder).

Enkele belangrijke aanbevelingen uit eerder verschenen rapporten van de Adviesraad Migratie

- > Investeer meer in flexibele woonoplossingen voor verschillende groepen woningzoekenden, onder wie statushouders.
- > Bied gemeenten meerjarige generieke regelingen voor het ondersteunen van lokale initiatieven op het gebied van volkshuisvesting voor alle aandachtsgroepen.
- > Creëer de voorwaarden om een robuust asielstelsel te *kunnen* optuigen door:
 - Gemeenten wettelijk te verplichten opvanglocaties voor alle asielzoekers beschikbaar te stellen.
 - De slagkracht van gemeenten te vergroten door hen maximale ruimte te geven om die opvang regionaal te organiseren en lokaal in te bedden.
 - Gemeenten voor die opgave structureel en adequaat te financieren.

(Adviesraad Migratie, 2022)

- > Erken en draag op politiek niveau uit dat de aard en omvang van de ‘asielinstroom’ structureel kunnen fluctueren.
- > Wijs ‘opvangquota’ aan individuele gemeenten toe, maar laat aan regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten over hoe de totale opvang- en huisvestingstaakstelling van de regio worden gerealiseerd.
- > Creëer een buffer voor kortdurende tekorten aan opvangcapaciteit.
- > Zet de kosten van de buffercapaciteit af tegen de feitelijke, maar ook de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke kosten van noodoplossingen bij onverwachte pieken.

(Adviesraad Migratie, 2017)

Op basis van de gesprekken met de respondenten formuleren wij hieronder nog een aantal aanvullende aanbevelingen, veelal in een lijn die reeds is ingezet.

- > Zorg voor meer personeel bij sleutelorganisaties als het COA, de IND en de AVIM.
- > Creëer meer kleinschalige opvang (onder andere door een satellietconstructie van kleine opvangcentra gekoppeld aan een groter AZC) en gemengde vormen van wonen (al dan niet in flexwoningen).
- > Creëer een wettelijke taakstelling voor gemeenten voor de opvang van asielzoekers.

- > Compenseer gemeenten voor (extra) werkzaamheden. Opvang van asielzoekers is immers normaliter geen taak voor hen.
- > Stimuleer provincies om hun rol als provinciale regietafel op te pakken. Het is belangrijk dat provincies hiervoor niet blijven wachten op de spreidingswet en tijdelijk extra middelen krijgen om deze taak (het organiseren en regelen van opvang inclusief de bestuurlijke en operationele afstemming) stevig op te pakken.
- > Hoewel een lange termijnstrategie het belangrijkste is, dient ook nagedacht te worden hoe mogelijk komende acute opvangcrises – die zeer reëel worden geacht de komende maanden – kunnen worden voorkomen. Houd structurele opvangplekken en grootschalige spoedlocaties achter de hand. Buffercapaciteit kan flexibel ingezet worden op momenten dat aantallen asielzoekers achterblijven bij de verwachtingen. Zie leegstand als een investering, in plaats van een kostenpost.

Denk 'out of the box'

Het migratievraagstuk vergt tegelijkertijd meer structurele aanpassingen en een vorm van out-of-the-box-denken. Zo lang wij in een (opvang)crisisituatie zitten moeten wij accepteren dat 'nood soms wet breekt'. Onderdeel van dat out-of-the-box-denken is het fors vergroten van de flexibiliteit binnen de (Rijks)overheid. Niet wat niet mag, maar wat tijdelijk moet (kunnen), is dan het uitgangspunt. Wij hebben enkele suggesties:

- > Versnel procedures binnen de woningbouw (inclusief een soepeler omgang met semi-permante bouw).
- > Betrek private organisaties bij het regelen van opvangplekken.
- > Zet gepensioneerde docenten, vrijwilligers of vluchtelingen zelf voor de klas en laat verpleegkundigen medische zorg verlenen. Accepteer dat de kwaliteitsnorm voor onderwijs en medische zorg in de opvang niet altijd behaald kan worden. Durf hierover eerlijk te communiceren.

De menselijke maat

- > Zorg voor een genuanceerder beeld – asielzoekers zijn immers niet alleen overlastgevers – en breng de verhalen achter de instroom in beeld.
- > Focus niet eenzijdig op de problemen die vooral veroorzaakt worden door een relatief kleine groep van kansloze asielzoekers. Zorg tegelijkertijd wel voor een duidelijk en hard beleid tegen 'veiligelanders' en anderen die systematisch overlast veroorzaken.
- > Laat asielzoekers werken. We hebben gezien dat het bij de Oekraïense vluchtelingen goed ging. Het voorkomt mentale problemen, zorgt voor betere integratie en geeft meer draagvlak in samenleving. *"Als je mensen behandelt als mensen, gedragen ze zich ook als mensen."*
- > Hoewel de kwaliteitsnorm soms niet gehaald kan worden, kan met kleine maatregelen al een wereld van verschil geboden worden (bijvoorbeeld tenten in sporthallen voor meer privacy).
- > Heb niet alleen oog voor de behoeften van vluchtelingen. Ook diegenen die, vaak onder zeer stressvolle omstandigheden, werken binnen de instellingen die een centrale rol spelen bij dit vraagstuk – de 'street level bureaucrats' van de IND, het COA, de AVIM, Vluchtelingenwerk, het Rode Kruis et cetera – verdienen aandacht vanuit de eigen organisatie, de politiek en de media.

Literatuurlijst

Adviesraad Migratie (2017). [Pieken en dalen](#).

Adviesraad Migratie (2022). [Een huis voor statushouders](#).

Berger en Van Duin (2022). [De vluchtelingen- en asielcrisis nader beschouwd. Een tweede inventarisatie onder veiligheidsregio's en gemeenten](#). NIPV.

COA (z.d.). [Capaciteit en bezetting](#).

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2022a, 16 mei). [Nationale crisisstructuur opvang vluchtelingen Oekraïne gaat over in specifieke crisisstructuur](#).

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2022b, 22 september). [Overgang naar specifieke crisisstructuur voor opvolging afspraken doorstroom migratieketen](#).

NRC (2023a, 26 januari). [Nederland stevent af op een 'maatschappelijk ontwrichtende' asielcrisis. Alle mogelijke manieren om die af te wenden, lijken uitgeput](#).

NRC (2023b, 23 januari). [Niemand op de boot in Genemuiden weet waar de 85 vluchtelingen aan toe zijn](#).

NRC (2023c, 8 februari). [Raad van State: nareisbeperking is in strijd met Nederland en Europees recht](#).

Parool (2023, 17 januari). [Amsterdamse vluchtelingen protesteren tegen lange wachttijd IND](#).

Rijksoverheid (2022a, 6 juli). [Kabinet en medeoverheden brengen doorstroom asielopvang naar volgende fase](#).

Rijksoverheid (2022b, 26 augustus). [Kabinet neemt acute maatregelen voor verlichting asielopvang](#).

Rijksoverheid (2022c, 8 november). [Wetsvoorstel: voldoende opvangplekken beter verdelen over Nederland](#).

Rijksoverheid (z.d.). [Hoe verloopt het aanvragen van asiel?](#)

Trouw (2023, 27 januari). [Kunnen we een nieuwe asielcrisis voorkomen?](#)

Wijkhuijs et al., (2022). [De Oekraïense vluchtelingencrisis: Eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten](#). NIPV.

Bijlage - Respondenten

Naam	Functie
Mw. T. Andriessen	Plaatsvervangend manager afdeling externe betrekkingen, Programma DG OEK, Ministerie Justitie en Veiligheid
Dhr. P. Bos	Bestuurslid COA
Dhr. H. Bruls	Burgemeester Nijmegen Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Zuid Voorzitter Veiligheidsberaad
Dhr. J. Donker	Directeur Veiligheidsregio Utrecht
Mw. J. Gooijer	Wethouder gemeente Delft
Dhr. R. Groot Wassink	Voorzitter Tijdelijke Adviescommissie Asiel & Migratie, VNG Wethouder Amsterdam
Mw. T. Hoekstra	Strategisch adviseur Rode Kruis
Dhr. L. Leussink	Plaatsvervangend directeur DG OEK, Ministerie Justitie en Veiligheid
Dhr. H. Lenferink	Burgemeester Leider Voorzitter Veiligheidsregio Hollands Midden
Dhr. J. Luinstra	Operationeel specialist, AVIM
Mw. W. Mansveld	Directeur Veiligheidsregio Groningen
Dhr. P. Oskam	Burgemeester Capelle aan de IJssel
Dhr. M. Out	Burgemeester Assen Voorzitter Veiligheidsregio Drenthe
Mw. E. Poortenga	Programmadirecteur Oekraïne Vluchtelingenwerk Nederland
Mw. C. van Ruijven	Hoofd KCIO
Dhr. R. Schrijver	Manager IND
Dhr. R. Severijns	Adviseur migratie Rode Kruis
Dhr. P. Snijders	Burgemeester Zwolle Voorzitter Veiligheidsregio IJsselland
Dhr. I.J. Stelstra	Directeur NIPV
Dhr. G. Stuivenberg	Regiomanager COA
Dhr. S. Vergeer	Coördinerend specialistisch beleidsadviseur Adviesraad Migratie
Dhr. H. van der Vet	Directeur Veiligheid Den Haag