

# Handreiking verhoogde asielinstroom t.b.v. het lokaal bestuur en betrokken partners



Ministerie van Veiligheid en Justitie



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten



Nederlands  
Genootschap  
van Burgemeesters

November 2015

# Handreiking verhoogde asielinstroom voor het lokaal bestuur en betrokken partners

## 1. Toelichting

Nederland heeft te maken met een verhoogde instroom van asielzoekers. Landelijke partners uit de vreemdelingenketen, zoals het COA, de IND, de Dienst Terugkeer & Vertrek werken nauw samen met gemeenten en tal van partners om samen deze maatschappelijke uitdaging aan te gaan. Op lokaal niveau wordt extra opvang georganiseerd. Deze opgave heeft veel kanten, zoals:

- Het realiseren van de opvanglocatie en bijbehorende faciliteiten;
- Zorg en dagbesteding;
- Het informeren van de gemeenteraad en bewoners;
- Het omgaan met mogelijke veiligheidsrisico's, incidenten en onrust;
- Asielzoekers een realistisch beeld geven over start en duur van de asielprocedure, en de procedures van de IND voor nareizende gezinsleden.

Steeds meer gemeenten doen ervaring op met opvang van asielzoekers. In de eerste plaats omdat ze een belangrijke rol hebben in het huisvesten van statushouders, asielzoekers die (tijdelijk) in Nederland mogen blijven. Maar ook krijgen gemeenten steeds vaker te maken met crisishulpverlening, noodopvang (COA) of een andere vorm van opvang. Deze ervaringen zijn benut voor deze handreiking.<sup>12</sup>

De handreiking is bedoeld voor het lokaal bestuur en alle partners die betrokken zijn bij de verhoogde asielinstroom. Het gaat zowel om de vreemdelingenketen, veiligheidspartners, hulpverleners en andere instanties. Zo dient deze handreiking als wegwijzer en hulpmiddel bij de vraagstukken die op dit moment spelen.

De handreiking bestaat uit:

- Een algemeen deel met informatie over de verschillende typen locaties (2), de verdeling van verantwoordelijkheden (3), het opvangproces (4), de asielprocedure (5), gezondheidsaspecten (6), veiligheid en incidenten (7), wijze van afstemmen (8), de communicatie (9) en vindplaats van meer informatie (10).
- Een bijlage met specifieke informatie, tips en aandachtspunten voor opvang (bijlage 1);
- Een bijlage met specifieke informatie, tips en aandachtspunten over veiligheid (bijlage 2);
- Een bijlage met informatie over de juridische aspecten: bestuurlijk, strafrechtelijk en vreemdelingenrechtelijk (bijlage 3).

Afhankelijk van de behoefte kan de hele handreiking worden benut, maar soms zal het volstaan gericht onderwerpen te raadplegen. Steeds geldt dat het aan het bevoegd gezag is om keuzes te maken. Het werken met scenario's kan helpen om als lokaal bevoegd gezag vast te stellen wat de beste aanpak is. In de opvangsituatie, maar ook bij incidenten.

Deze handreiking is ontwikkeld in nauwe samenspraak tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het College van procureurs-generaal, de Nationale Politie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Zij zijn hierbij ondersteund door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

<sup>1</sup> Onder meer is materiaal gebruikt van het LOCC, waaronder een Q&A ) en overzichten van de gemeenten Laren en Lelystad.

<sup>2</sup> In discussies wordt zowel de term asielzoekers als vluchtelingen gebruikt. In de handreiking hanteren we de term 'asielzoekers', omdat deze term betrekking heeft op personen die in Nederland asiel aanvragen.

*Leren van elkaar en ondersteuning*

De bereidheid van gemeenten om elkaar te helpen is groot, bijvoorbeeld via de eigen Veiligheidsregio, regionale veiligheidsallianties, de VNG of via het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Gemeenten kunnen bij het Ondersteuningsteam Asiel en Vergunninghouders (OTAV) terecht met vragen, maar ook voor expertise en kennisdeling: [www.vng.nl/asiel](http://www.vng.nl/asiel). Ook kan de zogenoemde vliegende brigade ondersteunen. Verwijzing naar aanvullende informatie, onder andere over de mogelijkheden voor ondersteuning vindt u op de website [www.burgemeesters.nl/asielinstroom/informatie](http://www.burgemeesters.nl/asielinstroom/informatie). Alle tips en aandachtspunten gelden als advies. Het is aan het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken.

## 2 Verschillende soorten opvanglocaties<sup>3</sup>

Er zijn verschillende typen opvang:

- **Crisisnoodopvang:** locaties, zoals sporthallen, die ook voor incidenten, rampen of crisis worden gebruikt door bevolkingszorg. Op 18 september 2015 is een oproep gedaan aan gemeenten om deze aan te leveren. Deze opvang is in beginsel bedoeld voor 72 uur, waarna asielzoekers kunnen doorstromen naar de andere vormen van opvang. Ook komt het voor dat aan gemeenten wordt gevraagd de periode van 72 uur te verlengen, totdat er een nieuwe plek is gevonden voor de betreffende groep. Soms volgt er na 72 uur een volgende groep, die dan ook voor 72 uur wordt opgevangen. De coördinatie van de crisisnoodopvang ligt primair bij veiligheidsregio of – indien dat regionaal is afgesproken – bij een provincie of grote stad. Gemeenten hebben aangegeven zich te willen inzetten voor langer durende crisisnoodopvang, die is te organiseren via de veiligheidsregio's, provincie, of een kerngemeente met omliggende gemeenten.
- **Noodopvang:** hallen en locaties voor paviljoens die zes tot twaalf maanden opvang kunnen bieden aan +/- 300 of meer asielzoekers. Bij voorkeur in de directe nabijheid van een potentiële tijdelijke of reguliere opvanglocatie. Kabinet, VNG en IPO hebben een beroep gedaan op de provincies om onder regie van rijksheren (de Commissarissen van de Koning) in alle provincies een noodopvanglocatie(s) in te richten (omvang van 2.000-2.500 en zijn in ieder geval nodig tot en met 2016).
- **Reguliere opvang (AZC):** een asielzoekerscentrum (AZC) dat door het COA wordt geëxploiteerd voor een termijn vanaf twee jaar met een opvangcapaciteit tot 1500+ personen. Incidenteel worden ook recreatieparken, migrantenhuisvesting of vergelijkbare accommodaties benut. De exploitatie wordt deels door de verhurende eigenaar gevoerd (voor circa 300 – 800 of meer personen). Het kan gaan om langdurige opvanglocaties (tot 30 jaar) en tijdelijke opvanglocaties (tot 5 jaar). Er wordt hard gewerkt om nieuwe AZC's mogelijk te maken. Dit gebeurt onder regie van het COA. Het uitgangspunt is om flexibel om te gaan met 500+, bijvoorbeeld door kleinere vestigingen van in ieder geval 100+ als onderdeel te zien van een grote vestiging (het satellietmodel).
- **Huisvesting vergunninghouders:**<sup>4</sup> de huisvesting van vergunninghouders is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Na een tijdelijk verblijf bij het COA verhuist men naar woonruimte in een gemeente.

Het contact met gemeenten is er vóór het moment dat een locatie in gebruik wordt genomen. Het COA opent pas een locatie, nadat het gemeentebestuur hier mee heeft ingestemd en er onderlinge afspraken zijn gemaakt. De gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting van - en de dagelijkse gang van zaken rondom crisisnoodopvang. Het COA is verantwoordelijk voor de noodopvang en reguliere opvang AZC's). Voor een volledig overzicht zie: <https://www.coa.nl/nl/over-coa/opvanglocaties/soorten-opvanglocaties>.

<sup>3</sup> Zie: <https://www.coa.nl/nl/gemeenten/opvanglocatie-in-uw-gemeente>

<sup>4</sup> Opvang is de term voor het verblijf van asielzoekers. Huisvesting de term die gebruikt moet worden waar het betreft het wonen van vergunninghouders in woonruimten in een gemeente.

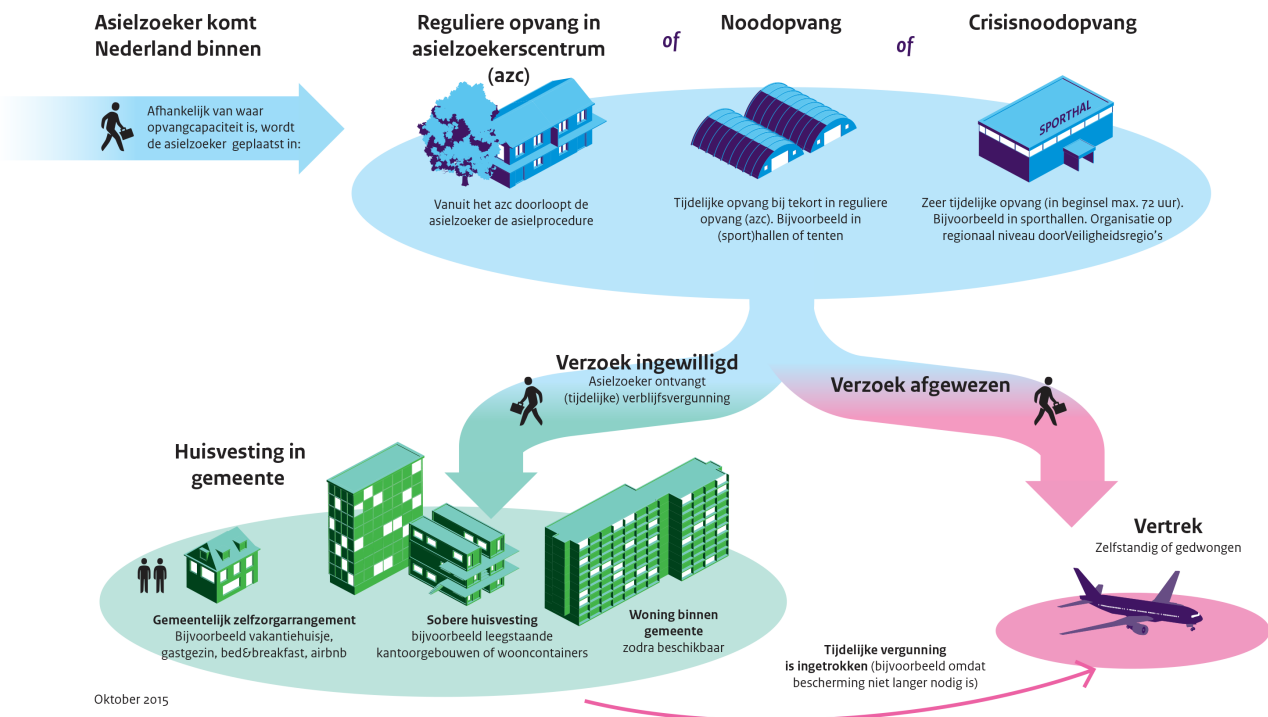
### 3 Verantwoordelijkheden op hoofdlijnen

Burgemeester	De burgemeester is de verantwoordelijke bestuurder voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlenende taak van de politie. De burgemeester heeft in dat kader het gezag over de politie (artikel 172, eerste lid, Gemeentewet en artikel 11 Politiewet 2012). De burgemeester is verantwoordelijk voor de tolerantiegrenzen met betrekking tot de openbare orde. Hij of zij stelt deze vast in afstemming met de officier van justitie.
Gemeente	De gemeente verzorgt op verzoek van het COA de crisisnoodopvang, maar ook de huisvesting van statushouders. Het gemeentebestuur heeft een belangrijke rol in de communicatie over opvang. Dit in nauwe samenwerking met het COA en andere partners. De gemeente heeft tevens een rol in zowel de maatschappelijke begeleiding als arbeidsmarkttoeleiding van vergunninghouders.
(Hoofd-)officier van Justitie	De (hoofd-)officier van justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde: het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Het openbaar ministerie stelt in dat kader de strafrechtelijke tolerantiegrenzen vast in afstemming met het lokaal bestuur.
Politie	De politie handhaaft de openbare orde en de rechtsorde onder gezag van de burgemeester en de officier van justitie. Ook is de politie belast met de handhaving van de Vreemdelingenwet. Dit geschiedt onder gezag van de staatssecretaris. De Nationale Politie heeft momenteel voor de eigen, landelijke coördinatie een Nationale Staf Grootchalig Bijzonder Optreden Asielstromen en Mensenhandel (NSGBO) ingericht. Hierin komen alle eenheid overstijgende vraagstukken samen en wordt ervaring en expertise gebundeld. Het NSGBO is coördinerend (niet sturend) en ondersteunt de eenheden en, via de eenheden, het lokaal bevoegd gezag. De gezagsrelatie blijft onveranderd.
COA	Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang, begeleiding en uitstroom (uit de opvang) van asielzoekers in Nederland. In opvanglocaties is het COA verantwoordelijk voor de leefbaarheid en veiligheid. Het schakelt daarvoor ook andere organisaties in, zoals Vluchtelingenwerk Nederland, particuliere beveiligingsbedrijven, etc.
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie	De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is politiek-bestuurlijk verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en de behandeling van aanvragen tot verblijf in Nederland. Ook is de staatssecretaris bevoegd gezag over de politie en de Koninklijke Marechaussee in het kader van de Vreemdelingenwet. De Nationale Politie heeft reguliere taken in de vreemdelingenketen, zoals de registratie en identificatie van vreemdelingen en de inbewaringstelling voor het uitzetproces. Namens de staatssecretaris van V&J is de Directeur-generaal Vreemdelingenzaken gemandateerd gezagdrager.
IND	De Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het toelatingsbeleid in Nederland. De IND beoordeelt en toetst alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. De IND werkt nauw samen met het COA en de DT&V.
KMAR	De Koninklijke Marechaussee voert het mobiel toezicht veiligheid (MTV) uit in de binnengrensregio. Dit zijn steekproefsgewijze controles op illegale immigratie en mensensmokkel. Het MTV is geïntensiveerd vanwege de hoge asielinstroom. De KMAR heeft daarnaast nog andere taken in de vreemdelingenketen, zoals grensbewaking aan het Nederlandse deel van de EU-buitengrens (lucht- en zeehavens), ondersteuning van de asielprocedure met documentenonderzoek, en indien nodig het begeleiden van illegale vreemdelingen bij hun gedwongen terugkeer.
Beveiliging	Het COA maakt voor de veiligheid op een opvanglocatie gebruik van particuliere beveiliging. Beveiliging in de crisisnoodopvang gebeurt in opdracht van de gemeente.
Veiligheidsregio	De veiligheidsregio kan met haar crisisstructuur en organisatie een rol spelen in het organiseren en in goede banen leiden van de opvang. Hierbij kunnen de voorbereidingen in het kader van Bevolkingszorg vanuit de crisisbeheersing worden benut.
GGD	De GGD'en voeren in opdracht van de gemeente of het COA de publieke gezondheidszorg uit voor asielzoekers in de opvanglocaties. Het betreft onder meer de Jeugdgezondheidszorg, tbc-screening, tbc-preventie en tbc-bestrijding, infectieziektepreventie- en bestrijding en gezondheidsbevordering.

GCA	Het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA) organiseert de eerstelijns huisartsenzorg voor asielzoekers op COA-opvanglocaties, zoals de noodopvang en AZC's.
LOCC	Een algemene rol van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) is het verbinden en faciliteren van de samenwerking tussen COA en Veiligheidsregio's (VR's). Het LOCC ondersteunt onder meer door middel van landelijke overzichten, Q&A's, en een landelijk operationeel beeld over de omstandigheden rond de opvangcentra. Het LOCC beheert hiervoor het Landelijk Crisis Managementsysteem (LCMS) en zorgt voor inzicht, verwerving en verkaveling van de benodigde (schaarse) opvangcapaciteiten.
Hulpverlening	Op verschillende manieren wordt hulpverlening ingezet, zoals EHBO, begeleiding en psychosociale hulp. Voorbeelden zijn het Nederlands Rode Kruis, dat in opdracht van het COA 'Welkom-winkels' verzorgt en gemeenten ondersteunt. Andere hulpverleners zijn het Leger de Heils, slachtofferhulp en stichting Vluchtelingenwerk.

## 4 De asielprocedure

Door de hoge instroom verloopt de asielprocedure op onderdelen anders dan gewoonlijk. Hieronder is de huidige situatie samengevat in een infographic. Daaronder volgt een korte toelichting.



- Asielzoekers komen – mogelijk via andere locaties – in Ter Apel. Hier worden ze geregistreerd (dit is nog niet geïdentificeerd) en vervolgens ondergebracht in een gemeentelijke crisisnoodopvanglocatie of in één van de noodopvanglocaties van het COA.
- Het komt voor dat personen op meerdere locaties in crisisnoodopvang terecht komen, voordat identificatie plaatsvindt. Deze identificatie door de politie vindt normaliter plaats in Ter Apel of op meerdere andere plekken. Daarna vindt de TBC-screening plaats.

- Op enig moment brengt het COA de asielzoeker onder in een ‘pre-procesopvanglocatie’(pre-pol).<sup>5</sup> Hij of zij verblijft hier in afwachting van de Rust en Voorbereidingstermijn (RVT) en de Algemene Asielprocedure (AA). Wanneer bekend is wanneer de RVT en AA starten wordt betrokkene een dag voor aanvang van de RVT naar een ‘procesopvanglocatie’ (pol) doorgeplaatst.
- Door de zeer hoge instroom zijn er wachttijden van bijna een half jaar ontstaan tussen de aanvraag van de asielvergunning en de start van de algemene asielprocedure. Eenmaal gestart wordt in de algemene asielprocedure in de meeste gevallen binnen acht dagen over de aanvraag beslist. Waar nodig geeft de IND voorlichting op locatie over de procedures en wachttijden om de verwachtingen bij asielzoekers af te stemmen op de realiteit.
- Een asielzoeker die een vergunning tot verblijf heeft gekregen verblijft in een AZC in afwachting van huisvesting in een gemeente. Ook het proces van huisvesten van statushouders is vanwege de hoge instroom geïntensiveerd (zie bijlage 1).
- Nadat asielzoekers een (tijdelijke) verblijfsvergunning hebben gekregen (waarna we hen aanduiden met de term vergunninghouder ) begint de integratie en de toeleiding naar school en/of werk. Eerst nog binnen de muren van het AZC . Op het moment dat een vergunninghouder een woning krijgt toegewezen en vanuit het AZC verhuist naar een gemeente treden verschillende gemeentelijke processen in werking. Zie een verdere uitwerking van deze processen bijlage 1.
- Ook de terugkeer van asielzoekers loopt door. Dit is een taak voor de IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek van het ministerie van V&J.

## 5 Gezondheid

Afhankelijk van het type opvang zijn er afspraken over gezondheid en het gebruik van zorg.

- Voor de crisishulpopvang geldt dat gemeenten de toegang tot de zorg moeten organiseren. Voor huisartsenzorg kunnen gemeenten het beste contact opnemen met de huisartsenkring.
- Kosten van de zorg worden vergoed door het COA. Zie voor tips over dit onderwerp bijlage 1.
- In de noodopvang, AZC's en andere COA-locaties zorgt het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA) voor huisartsenzorg. De reguliere zorgverleners zijn verantwoordelijk voor gezondheidszorg. Het uitgangspunt is dat de gezondheidszorg voor asielzoekers maximaal aansluit op de reguliere zorg in Nederland.
- In de opvanglocaties voert de GGD de publieke gezondheidszorgtaken uit. Dit geldt ook voor vluchtelingen met een status die wonen in de gemeente. Het betreft onder meer de jeugdgezondheidszorg, infectieziekte- en tuberculosebestrijding en gezondheidsbevordering. Zie voor meer informatie [www.ggdhorkennisnet.nl/?file=23517&m=1435658307&action=file.download](http://www.ggdhorkennisnet.nl/?file=23517&m=1435658307&action=file.download).
- Het RIVM heeft een landelijke rol rond onder meer infectieziektebestrijding. Er is een pagina met veelgestelde vragen en antwoorden beschikbaar online op [http://www.rivm.nl/Onderwerpen/A/Asielzoekers\\_en\\_infectieziekte\\_risico](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/A/Asielzoekers_en_infectieziekte_risico)

## 6 Veiligheid en incidenten

Er is binnen het COA en bij gemeenten, politie en andere organisaties veel ervaring met veiligheidsvraagstukken, zoals het voorkomen en beperken van incidenten. Veel gemeenten krijgen te maken met maatschappelijke zorgen over veiligheid. Veiligheid en incidenten kunnen gaan over:

- (Gewelds-) incidenten binnen of buiten de locatie
- Grootschalige ordeverstoringen

---

<sup>5</sup> Een pre pol of pol kan zowel een reguliere opvanglocatie van het COA zijn als een (COA-)noodopvanglocatie. Het gaat hier niet om crisishulpopvanglocaties.

- Maatschappelijke onrust
- Escalatie van demonstraties of manifestaties
- Bedreiging en intimidatie (onder meer van gezagsdragers)
- Discriminatie en racisme
- Mensensmokkel en georganiseerde criminaliteit
- Zorgen over radicalisering of rekrutering

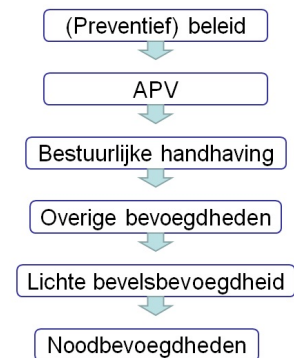
Vrijheid van meningsuiting en het recht op demonstratie zijn belangrijke grondrechten. Voor- en tegenstanders horen bij het politieke en maatschappelijke proces. Er is pas sprake van een veiligheidsvraagstuk als het risico bestaat dat de openbare orde wordt verstoord of er mogelijk strafbare feiten worden gepleegd. Denk hierbij aan strafbare beledigingen, bedreigingen, vernielingen en geweld. Ook kan bezorgdheid en boosheid verworden tot maatschappelijke onrust.

Veiligheidsvraagstukken kunnen spelen rond de crisisnoodopvang, maar ook rond de andere vormen van opvang. Afhankelijk van de situatie verschilt de rolverdeling tussen COA en gemeente. De veiligheid in de crisisnoodopvanglocatie valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het handhaven van de veiligheid binnen de overige opvanglocaties valt onder de verantwoordelijkheid van het COA. Indien incidenten binnen de opvanglocaties gevolgen kunnen hebben voor de openbare orde wordt binnen de lokale werkafspraken tussen COA en gemeente de burgemeester geïnformeerd. De burgemeester is vanzelfsprekend eindverantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

De Nederlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en de Nationale Politie zijn voortdurend alert op signalen over mogelijke jihadisten in de vluchtelingenstroom. Ook is er speciale aandacht voor signalen dat vreemdelingen misschien radicaliseren of geronseld worden voor de jihad. De Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers en Dienst Terugkeer & Vertrek zullen signalen die hier op zien dan ook doorgeven aan de AIVD.

Op basis van de nu beschikbare informatie is niet gebleken dat jihadisten gestructureerd met terroristische motieven via de vluchtelingenstroom naar Europa worden gestuurd.

De burgemeester beschikt over verscheidene reguliere bevoegdheden die benut kunnen worden om veiligheidsincidenten te voorkomen of te beperken. Dit gaat van preventief beleid tot het gebruiken van noodbevoegdheden in zeer dreigende situaties. Ook de officier van justitie heeft verschillende mogelijkheden voor het handhaven van de rechtsorde, bijvoorbeeld bij oproepen tot geweld of bij strafbare uitingen. Burgemeesters, OM en politie hebben goede ervaringen met het werken met duidelijke beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen: wat is wel of niet acceptabel en wat zijn dan gepaste maatregelen? In de bijlage over veiligheid staan gerichte tips. In bijlage 3 wordt het instrumentarium toegelicht.



De politie informeert het bestuur over risico's voor de openbare orde en veiligheid. Ook in het kader van de hoge instroom van asielzoekers informeert de politie indien nodig over veiligheidsrisico's. Deze risico's kunnen te maken hebben met een groep asielzoekers, maar ook met risico's die van buiten komen. Dergelijke informatie en adviezen over maatregelen worden gedeeld met het bevoegd gezag in de driehoek. Daar vindt ook afstemming plaats over eventuele maatregelen in het kader van openbare orde en veiligheid en/of Bewaken en Beveiligen. Het OM mag strafvorderlijke gegevens met de burgemeester delen, als het noodzakelijk is om de openbare orde te handhaven en met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, zoals voorkomen van strafbare feiten.



## 7 Coördinatie en afstemming

Coördinatie en afstemming tussen het COA, gemeenten en de andere partners is van groot belang bij de grote en complexe maatschappelijke opgave van dit moment.

### Afstemming en informatiedeling tussen COA en gemeente

Voor elk van de genoemde typen opvang geldt dat er intensief contact is tussen COA en gemeente. Het contact met gemeenten is er vóór het moment dat een locatie in gebruik wordt genomen. Het COA opent pas een locatie, nadat het gemeentebestuur hier mee heeft ingestemd. Ook tijdens het gebruik van de locatie is er regelmatig contact met de gemeente. Voor de noodopvang en de AZC's worden afspraken gemaakt en vastgelegd in een Bestuursovereenkomst tussen het COA en de gemeente. Dit wordt verder toegelicht in de bijlage over opvang.

Voor de crisisnoodopvang geldt dat informatie over de planning en het aantal en samenstelling van de groep asielzoekers belangrijke informatie is om bewoners, gemeenteraad en het gemeentebestuur op tijd en voldoende te kunnen informeren. Deze informatie is ook noodzakelijk om de opvang snel en adequaat te organiseren: van het aantal bedden tot het aantal benodigde vrijwilligers. Voor de politie en andere partners is deze informatie van belang om in te schatten welke risico's en daarmee welke maatregelen nodig zijn. Deze informatie komt van het COA. Om de informatie-uitwisseling tussen rijk en veiligheidsregio's en lokaal bestuur te faciliteren is in het LCMS een landelijke activiteit geopend in het online systeem, waarin het LOCC onder meer informatie van het COA deelt.

### Afstemming op locatie in de (crisis)noodopvang

Op de locatie zelf is vooral de samenwerking tussen de locatiemanager, medewerkers, beveiliging, hulpverlening en politie van belang. Andere partners op locatie zijn (huis-)artsen, hulpverleners en vrijwilligers.

### Afstemming rond noodopvang en een AZC

In de reguliere werkwijze bij opvang is er het zogenoemde Lokaal Terugkeeroverleg (LTO). Het LTO is een periodiek lokaal overleg tussen de bij het vertrekproces betrokken ketenpartners op uitvoeringsniveau, onder voorzitterschap van de DT&V. In het LTO wordt individuele casuïstiek besproken. Het doel van een LTO is het zelfstandige, desnoods gedwongen vertrek van een vreemdeling te bewerkstelligen, door intensief met de (keten)partners samen te werken en contact te zoeken en te onderhouden. Het LTO is gezamenlijk verantwoordelijk om per dossier de vertrekstrategie af te stemmen, gegevens te complementeren, het vertrekdossier te bespreken en de voortgang van het vertrekproces te monitoren.

Voor de noodopvanglocaties en crisisnoodopvanglocaties is dit overleg er niet. In het geval van crisisnoodopvanglocaties ligt de lokale coördinatie bij de gemeente.

### Lokale coördinatie rond de crisisnoodopvang

In de praktijk wordt de lokale coördinatie op verschillende manieren ingevuld, bijvoorbeeld met een kernteam rond de burgemeester waarin verantwoordelijken voor opvang, voor zorg en voor veiligheid samenkomen. Ook wordt regelmatig het team Bevolkingszorg benut al dan niet als onderdeel van een projectorganisatie. Indien nodig vindt afstemming over specifieke veiligheidsmaatregelen plaats in de driehoek.

### Coördinatie bij het komen tot geschikte locaties voor opvang

Aanvankelijk lag het zwaartepunt op het realiseren van crisisnoodopvanglocaties voor 72 uur. Om te zorgen dat groepen asielzoekers zo min mogelijk naar meerdere, opeenvolgende crisisnoodopvanglocaties moeten verhuizen, ligt het zwaartepunt de laatste tijd op het realiseren van grootschaliger noodopvanglocaties, die opvang voor langere duur mogelijk maken. In het komen tot meerdere crisisnoodopvanglocaties en noodopvanglocaties hebben zowel veiligheidsregio's als



afzonderlijke gemeenten een coördinerende rol gespeeld. Namens de minister van BZK vervullen de CdK's een coördinerende rol in het komen tot grootschaliger locaties per provincie.

### Landelijke coördinatie in verband met de hoge instroom

Gelet op het grote aantal betrokken partijen en de complexiteit en urgentie werkt het kabinet voor afstemming en coördinatie in de nationale crisisstructuur. Binnen deze structuur vindt sturing plaats op alle activiteiten van de Rijksoverheid die worden uitgevoerd om de asielstroom in goede banen te leiden. Dit heeft geen gevolgen voor de lokale verantwoordelijkheden. Er is een Ministeriële Commissie Migratie waarin afstemming plaatsvindt over internationale vraagstukken en over maatregelen en procedures voor zowel asielzoekers als vergunninghouders in Nederland. De Ministeriële Commissie bereidt maatregelen en voorstellen voor, voorafgaand aan besluitvorming in de ministerraad. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) fungeert als knooppunt van informatie vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publieksvoorlichting.<sup>6</sup>

## 8 Communicatie

De komst van een opvanglocatie voor asielzoekers vraagt een bijzondere inspanning als het gaat om het informeren van omwonenden. Essentieel is het serieus nemen van de zorgen die leven bij omwonenden. Men voelt zich ineens geconfronteerd met een groep mensen waarvan men de achtergrond en cultuur niet kent en men de taal niet spreekt. Men maakt zich mogelijk zorgen over de veiligheid en er zijn vragen over wat de gevolgen zijn voor de lokale gemeenschap. Door middel van informatieavonden en andere instrumenten kunnen deze zorgen worden geadresseerd. Het COA en het college van B&W hebben een belangrijke rol in de communicatie naar betrokken bewoners en ondernemers. Het COA kan u daarbij goed adviseren. Ook zijn er op [www.coa.nl](http://www.coa.nl) factsheets geplaatst met communicatieplannen. De website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) heeft een uitgebreid asioldossier met tientallen veel voorkomende vragen over asielzoekers en het asielbeleid. Het Ondersteuningsteam Asiel en Vergunninghouders (OTAV) kan gemeenten ondersteunen: [www.vng.nl/asiel](http://www.vng.nl/asiel).

Communicatie volgt de reguliere verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat betekent dat verschillende partijen een communicatierol hebben bij eventuele incidenten rond of op opvanglocaties. Uiteraard reageren de burgemeester en de politie als eerste op eventuele verstoringen van de openbare orde. De lijn is helder: er is een duidelijke grens en dat is die van het strafrecht. Geweld en oproepen tot geweld worden nooit getolereerd.

Bij incidenten met een evidente landelijke uitstraling kan afstemming plaatsvinden met de woordvoerders van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Afstemming van communicatie met het nationale niveau kan via het Nationaal Crisiscentrum, 24/7 op telefoonnummer 070 751 5151.

---

<sup>6</sup> Zie voor het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2013/04/26/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming>

## 9 Meer informatie

In de bijlagen vindt u tips en aandachtspunten voor opvang, veiligheid en het juridisch instrumentarium. Op de website [www.burgemeesters.nl/asielinstroom/informatie](http://www.burgemeesters.nl/asielinstroom/informatie) staan per thema verwijzingen naar aanvullende informatie. Denk hierbij aan thema's als asielbeleid, opvang, gezondheid, veiligheid, vrijwilligers, intimidatie en bedreiging en discriminatie. Ook staat op deze site informatie over ondersteuning aan gemeenten, zoals door de VNG, het NGB, het COA, de IND, het NCC en de genoemde vliegende brigade.

### Afkortingenlijst

AA	Algemene Asielprocedure	LHV	Landelijke Huisartsen Vereniging
APV	Algemene Plaatselijke Verordening	LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
AZC	Asielzoekerscentrum	LTO	Lokale Taakoverleg
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar	NCC	Nationaal Crisiscentrum
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
CDK	Commissaris van de Koning	NSGBO	Nationale Staf Grootchalig Bijzonder Optreden
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers	OM	Openbaar Ministerie
COL	Centrale Ontvangst Locatie	OOV	Openbare Orde en Veiligheid
DBB	Dienst Bewaken en Beveiligen (van de politie)	OTAV	Ondersteuningsteam Asiel/Vergunninghouders
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek	POL	Proces Opvanglocaties
GCA	Gezondheidscentrum Asielzoekers	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst	RDO	Regionale Discriminatieoverleg
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio	RvT	Rust- en Voorbereidingstermijn
GNO	Gemeentelijke Nood Opvang	VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
GZZA	Gemeentelijk Zelfzorgarrangement	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie	VR	Veiligheidsregio
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst	WIV	Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
IPO	Interprovinciaal Overleg	WOM	Wet Openbare Manifestaties
KMAR	Koninklijke Marechaussee	WvSr	Wetboek van Strafrecht
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem		

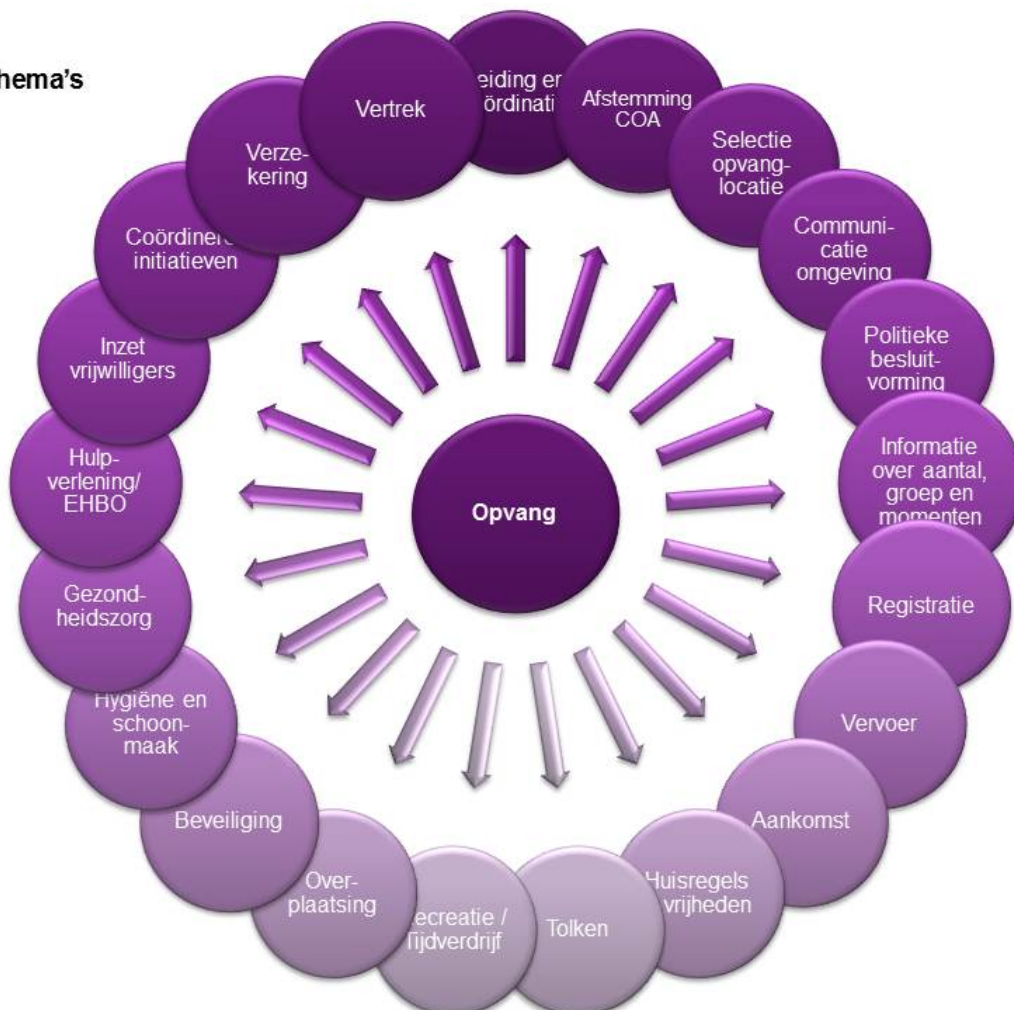
## Bijlage 1 bij de handreiking hoge asielstroom: tips en aandachtspunten opvang

### A Toelichting

In deze bijlage staan specifieke tips en aandachtspunten voor de opvang. De nadruk ligt hierbij op de crisisnoodopvang. Ook voor de andere typen opvang worden tips gegeven en wordt aangegeven waar meer informatie beschikbaar is. De bijlage bevat de volgende onderdelen:

- B. Crisisnoodopvang
- C. Noodopvang en AZC's
- D. De asielprocedure
- E. Vergunninghouders

#### Opvangthema's



### B Crisisnoodopvang

#### 72 uur

- In beginsel is er afgesproken dat de gemeente asielzoekers voor 72 uur opvangt en dat zij daarna doorstromen naar één van de andere opvangmogelijkheden. De 72 uur crisisnoodopvang gaan in als de eerste vluchteling op de crisisnoodopvanglocatie aankomt. Een gemeente kan aanbieden om de crisisnoodopvang langer open te houden, zodat het COA meer tijd heeft om de noodopvang of reguliere opvang te organiseren. De gemeente beslist hierover. Uiteraard wordt enige flexibiliteit gevraagd bij de doorstroom.

- Het COA bepaalt van welke aangeboden locaties gebruik wordt gemaakt. Het COA benadert gemeenten uiterlijk om 16.00 uur, voor opvangplaatsen voor die avond. De gemeente richt een crisisnoodopvanglocatie pas in als zij door het COA is benaderd. De crisisnoodopvanglocatie moet kort na de bevestiging gebruiksklaar zijn.
- Het COA is bereikbaar op 088-7156789 en [noodopvangveiligheid@coa.nl](mailto:noodopvangveiligheid@coa.nl) voor afstemming over crisisnoodopvang.

### Eisen aan de locatie

- Crisisnoodopvang bestaat uit locaties, zoals sporthallen, die in reguliere situaties bij incidenten, rampen of crisis worden gebruikt.
- De gemeente opent zelf de locatie, richt de ruimte in, organiseert toezicht en verzorgt de communicatie over de crisisnoodopvang. De crisisnoodopvanglocatie biedt slaapvoorzieningen, sanitaire faciliteiten en voedselvoorziening. Ook moet de locatie voldoen aan de brandveiligheidseisen. Een praktisch aandachtspunt is de aanwezigheid van wifi.
- Het is de ervaring van gemeenten dat er ook behoefte kan zijn aan specifieke ruimten, zoals een ruimte voor vrijwilligers, personeel, en een gebedsruimte/stilteruimte. Op de locatie moet gericht worden aangegeven waar welke voorziening kan worden gevonden. Aandachtspunten zijn het gebruik van taal en symbolen.
- In een noodopvanglocatie is vaak beperkte privacy. Dit is vervelend, maar valt doorgaans niet te realiseren op de korte termijn van noodopvang.

### Vervoer

- Het COA zorgt voor het vervoer van de asielzoekers van en naar de crisisnoodopvanglocatie.

### Communicatie

- Er is ruime ervaring opgedaan met het communiceren over (nood)opvang. Iedere gemeenten kan zelf het beste inschatten wat wel en niet werkt. Voorbeelden zijn het verspreiden van informatiebrieven, het organiseren van een informatiebijeenkomst, of het vroegtijdig houden van onderzoeken naar draagvlak onder de bevolking.
- Op de website van het COA staan veelgestelde vragen en antwoorden over de komst van een AZC (<https://www.coa.nl/nl/contact/veelgestelde-vragen>, 'AZC in mijn buurt'). Deze informatie kan ook nuttig zijn als het gaat om crisisnoodopvang en noodopvang. U kunt contact opnemen met het COA over de voorbereiding van een informatiebijeenkomst.
- Gemeenten hebben goede ervaringen opgedaan met het bijhouden van een liveblog over de crisisnoodopvang, vanaf het moment dat bekend is geworden dat opvang plaats zou vinden. Plaats periodiek berichten over de sfeer, behoeften en verwijs consequent naar het liveblog voor informatie.

### Voorbereiding

- Benodigd materiaal voor de opvang komt idealiter via de aanbieder die dat ook bij een crisis zou doen. Als dit niet voldoet of niet kan ligt het voor de hand de vraag via de Veiligheidsregio aan andere gemeenten te stellen. Indien er regionaal geen voorraad meer is, geschiedt de bijstand aanvraag op grond van artikel 51 Wet veiligheidsregio's formeel door de voorzitter Veiligheidsregio. Als praktische richtlijn is het handig dat de gepiketteerde bevolkingszorgfunctionaris of de coördinator bevolkingszorg contact opneemt met het LOCC. Het LOCC coördineert het bijstandsverzoek. Zie ook: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/crisisbeheersing/operationele-coördinatie/bijstand/index.aspx>. De landelijke voorraad is niet onuitputtelijk. Indien er geen bedden in de voorraad zijn, meldt het LOCC dat in LCMS.
- Ook onderwerpen als catering en verwarming verdienen aandacht in de voorbereiding.
- Er zijn tolkenbureaus met ruime ervaring. Vraag naar goede ervaringen van andere gemeenten. Mogelijk kunnen tolken die actief waren op een eerdere locatie meereizen met de groep

waarmee zij inmiddels goed contact hebben. Het COA kan hierbij behulpzaam zijn. Gemeenten geven ook aan goede ervaringen te hebben met vrijwilligers. Ook komt er veelal hulp vanuit één van de asielzoekers die goed Engels spreekt bijvoorbeeld.

- Om te reguleren wie een opvanglocatie betreedt, werken veel gemeenten met vastgesteld deurbeleid en het uitreiken van polsbandjes per doelgroep (voor asielzoekers, vrijwilligers en medewerkers). Ook is het belangrijk dat medewerkers en vrijwilligers herkenbaar zijn (bijvoorbeeld met hesjes).
- Ook het coördineren van maatschappelijke initiatieven en vrijwilligers vergt tijd. Gemeenten wijzen vaak zelf een coördinator aan. Het Rode Kruis coördineert op verzoek van het COA giften en andere acties voor asielzoekers in Nederland. De hulporganisatie opent onder meer “Welkom winkels” in de buurt van asielzoekerscentra. In deze winkels kunnen spullen worden afgegeven waar op dat moment behoefte aan is. Het Rode Kruis geeft de spullen uit de winkel door aan de asielzoekerscentra. Via [www.hulpvoorvluchtelingen.nl](http://www.hulpvoorvluchtelingen.nl) en social media communiceert het Rode Kruis over benodigde hulp en spullen. De ervaring van gemeenten is dat het aanbod van spullen zo groot is, dat zij deze moeten opslaan.
- Voor donaties aan in de crisisnoodopvanglocaties kunnen mensen terecht bij de Welkom Winkels van het Rode Kruis (zie [www.hulpvoorvluchtelingen.nl](http://www.hulpvoorvluchtelingen.nl)) of via de textielcontainers en inzamelpunten van het Leger des Heils (zie [www.legerdesheils.nl/reshare](http://www.legerdesheils.nl/reshare)).
- Houd vanaf het begin een overzicht van kosten bij en werk met een vaste kostenplaats.
- Er zijn voorbeelden van gemeenten die ervaren medewerkers gericht inzetten om collega's te helpen. Zo is in verschillende Veiligheidsregio's een klein team geformeerd dat op basis van ervaring steeds de volgende gemeente die de crisisnoodopvang gaat verzorgen gericht ondersteunt in de voorbereiding.

### Gezondheid en hygiëne

- Desgewenst kunnen GGD/GHOR een briefing verzorgen over de gezondheidskundige aspecten voor de gemeente, betrokken partners en vrijwilligers. De GGD kan adviseren over hygiëne en over hergebruik van materialen en de bijbehorende gezondheidsaspecten.
- Het regelen van toegang tot de lokale zorg (huisarts, apotheek, ziekenhuis, etc.) is een taak voor de gemeente.
- Huisartsen die verbonden zijn aan asielzoekerscentra via het Gezondheidscentrum Asielzoekers worden gevraagd ook beschikbaar te zijn voor de crisisnoodopvang. Zij worden als eerste benaderd voor de inzet van huisartsen voor de spoedzorg.
- De Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) heeft de volgende werkwijze beschreven: als een locatie voor crisisnoodopvang in een gemeente in gebruik wordt genomen, dan belt de betreffende gemeente met het centrale nummer van de lokale GGD. De lokale GGD neemt vervolgens contact op met de huisartsenpost en de huisartsenkring. De huisartsenkring geeft openbare gegevens van huisartsenpraktijken door aan de betreffende gemeente. De gemeente benadert zelf de benodigde praktijken en/of de huisartsenpost voor het maken van afspraken over de 7x24 uur spoedeisende huisartsenzorg. De GGD monitort en acteert op basis van signalen infectieziekten en kan (technische) hygiëne-inspecties uitvoeren. Spoedeisende huisartsenzorg wordt op de locatie van de crisisnoodopvang gegeven
- De medische kosten voor de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijnszorg kunnen direct door zorgverleners of zorginstellingen in rekening worden gebracht ([https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/bericht\\_gemeenten\\_medische\\_kosten\\_crisisnoodopvang\\_21-9-2015.pdf](https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/bericht_gemeenten_medische_kosten_crisisnoodopvang_21-9-2015.pdf)). Het is belangrijk dat de asielzoeker het tijdelijke identiteitsbewijs meeneemt.
- Zorgmedewerkers kunnen gebruik maken van tolken via Concorde (020-8202892), onder vermelding van 'GNO' (gemeentelijke Nood Opvang).

### Aankomst en vertrek

- Iedere asielzoeker heeft van het COA een loopbrief gekregen waarop – voor zover bekend – geregistreerde basisinformatie staat zoals naam, voornaam, geboortjaar en een foto. Dit is het tijdelijke identiteitsbewijs. De gemeente heeft van elke loopbrief een kopie in een envelop. Deze envelop gaat van gemeente naar gemeente, zodat duidelijk is wie nog aanwezig is. Gedachte is dat bij elke verplaatsing de asielzoeker bij binnenkomst van de opvanglocatie de loopbrief laat zien, zodat de gemeente kan controleren wie er nog is.
- Bij de aankomst kunnen politieagenten of Boa's eventueel aanwezig zijn. De ervaring is dat optreden zonder uniform een beter effect heeft. Dit vergt afstemming met de politie. In de meeste gevallen verloopt de aankomst rustig. De mensen zijn moe en willen vooral rust.
- Omdat mensen vrij zijn om te gaan, kan het voorkomen dat sommigen mensen de opvang verlaten en niet meer terugkomen. Zij kunnen bijvoorbeeld de asielprocedure in een ander land starten of naar familie vertrekken. In deze gevallen kan de gemeente bijhouden wie vertrekt.
- Houd rekening met teleurstelling als de opgevangen mensen opnieuw naar een andere crisisnoodopvanglocatie moeten.
- Asielzoekers mogen zich in beginsel vrij bewegen. De burgemeester zou ervoor kunnen kiezen om proportionele noodmaatregelen te treffen, bijvoorbeeld als er een duidelijke aanleiding bestaat voor een verstoring van de openbare orde of een gezondheidsgevaar.
- Het kan helpen om als gemeente de volgende ontvangende gemeenten gericht te informeren en helpen zich voor te bereiden.

### Verblijf

- Er vindt een zogenaamde startregistratie plaats. Hierbij wordt de naam en nationaliteit geregistreerd.
- In crisislocaties is het COA niet fysiek aanwezig. Dit is helaas niet mogelijk gelet op de drukte, het grote aantal locaties, en gezien het feit dat de verantwoordelijkheid voor deze locaties bij de gemeenten ligt. Er vindt dan ook geen afstemming plaats over gang van zaken bij de aankomst van de asielzoekers in een crisisnoodopvanglocatie.
- Voor (crisis)noodopvang is het COA via 088 7156789 doordeweeks dagelijks bereikbaar tussen 9.00 en 17.00, telefonisch en per mail. Het verzoek is binnen deze tijden of per mail de vragen te stellen. Voor dringende situaties is het COA ook buiten deze tijden bereikbaar via het hiervoor genoemde nummer.

### Nafase

- Houd rekening met een grote impact op medewerkers en vrijwilligers. Dit staat los van het wel of niet plaatsvinden van incidenten. De opvang op zichzelf heeft impact. Specifiek hiervoor is een factsheet nazorg ontwikkeld:  
<http://www.ggdghorkennisnet.nl/?file=25051&m=1444833986&action=file.download>
- Het COA voert de financiële afhandeling uit namens het Rijk, conform een vastgestelde vergoeding voor het aantal plaatsen waar formeel door het COA om is gevraagd.
- Het voor de opvang gebruikte materiaal gaat weer terug naar de eigenaar. Dit kan de gemeente zelf zijn, maar bijvoorbeeld ook het Nederlandse Rode Kruis, het Ministerie van Defensie of het Instituut Fysieke Veiligheid. De eigenaar kan vervolgens aan het LOCC aangeven óf – en wanneer – het materiaal elders kan worden ingezet. Het LOCC coördineert vervolgens de eventuele daadwerkelijke inzet elders.

### C Noodopvang en AZC's

- Dit zijn locaties die door het COA worden beheerd.
- Het COA maakt bij het plaatsen van asielzoekers in opvanglocaties geen onderscheid naar nationaliteit, leeftijd, religie, achtergrond, etc. In individuele gevallen kan dit wel het geval zijn om redenen van veiligheid, beheersbaarheid en leefbaarheid.



- Geen locatie wordt door het COA in gebruik genomen voordat de brandweer de locatie als brandveilig heeft beoordeeld. Voorts wordt altijd beoordeeld of in de locatie de leefbaarheid, beheersbaarheid en veiligheid geborgd kunnen worden.
- Afspraken worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst met de gemeente. Hierin staan afspraken over onder meer het aantal bewoners, de duur van ingebruikname van de locatie en over handhaving van openbare orde en veiligheid. Afspraken worden ook gemaakt over het beëindigen van de opvang van uitgeprocedeerden, de inzet van personele en materiële middelen, onderwijs, gezondheidszorg en de uitvoering van politietaken.
- Het COA heeft factsheets opgesteld over de volgende onderwerpen: de eerste contacten en de bestuursovereenkomst; het bouwproces en de communicatie; verschillende vergoedingen en regelingen; het azc en de directe omgeving. Zie hiervoor: <https://www.coa.nl/nl/gemeenten/opvanglocatie-in-uw-gemeente/openen-regulier-azc>
- Bij een leefbare en veilige opvang hoort goede gezondheidszorg. Het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA) is daarvoor verantwoordelijk en is vertegenwoordigd op alle COA noodopvanglocaties en AZC's. Asielzoekers kunnen 24 uur per dag, zeven dagen per week, bellen met het GCA. Hier worden ze in hun eigen taal te woord gestaan door een medisch professional. Het GCA zorgt ervoor dat in de directe nabijheid van een AZC een huisarts wordt gecontracteerd en dat er goed voorlichtingsmateriaal beschikbaar.

## D De asielprocedure

In het basisdocument van deze handreiking is de asielprocedure toegelicht. Het COA heeft een centrale rol in de opvang van asielzoekers. De IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek hebben een de centrale rol bij respectievelijk de behandeling van de asielaanvraag en de terugkeer van mensen. Asielzoekers die in de crisisonoodopvang verblijven zijn nog niet gestart met de asielprocedure. Het uitgangspunt is dat de duur van het verblijf in de crisisonoodopvang zo kort mogelijk is en iedere asielzoeker zo snel mogelijk een plek aangeboden krijgt in een opvanglocatie van het COA. Dit kan een plek zijn in een (COA)noodopvanglocatie of in een reguliere locatie van het COA. Kort voor het moment dat de Rust- en Voorbereidingstermijn start wordt in ieder geval een asielzoeker geplaatst in een Procesopvanglocatie (veelal in de nabijheid van een IND aanmeldcentrum). Wel kunnen ook voordien al vragen komen over de procedures en de wachttijden. In dat geval kan de asielzoekers in contact worden gebracht met de IND. Voor vragen hierover kunnen gemeentes contact opnemen met de Ketenservicelijn van de IND, tel. 08804-30500.

In het basisdocument is ook de zogenoemde achtdaagse procedure van de IND genoemd. Deze procedure kent de volgende opbouw:

- **Dag 1:** Het *eerste gehoor*, waarin de asielzoeker – met hulp van een tolk – vertelt over de route die hij (of zij) heeft afgelegd, en waarin vragen worden gesteld over zijn identiteit en nationaliteit. Van dit gehoor wordt een nauwkeurig verslag gemaakt.
- **Dag 2:** De advocaat kan in overleg met de asielzoeker reageren op dit verslag, en de asielzoeker voorbereiden op het *nader gehoor*.
- **Dag 3:** Tijdens het *nader gehoor* wordt uitgebreid ingegaan op de redenen van de vlucht. Ook hiervan wordt verslag gemaakt.
- **Dag 4:** En ook op dit verslag kan de advocaat namens de asielzoeker weer reageren.
- **Dag 5:** Wanneer de aanvraag wordt ingewilligd, ontvangt de asielzoeker een beschikking. Voor deze asielzoeker is de procedure afgesloten. Hij (of zij) krijgt een voorlopige verblijfsvergunning.
- Wanneer de IND op basis van de beschikbare gegevens het voornemen heeft de aanvraag af te wijzen, wordt een *voornemen* geformuleerd.
- **Dag 6:** De advocaat kan op het *voornemen* (tot afwijzen van de asielaanvraag) reageren door middel van een *zienswijze*.
- **Dag 7:** De IND neemt een definitieve beslissing over de asielaanvraag.
- **Dag 8:** De schriftelijke beslissing wordt uitgereikt aan de asielzoeker, in aanwezigheid van een tolk (indien noodzakelijk) en de advocaat.



De Dienst Terugkeer en Vertrek van het ministerie van V&J begeleidt de terugkeer van de vreemdeling. Dit is toegelicht in de volgende infographic.

# Terugkeerproces volwassen vreemdelingen

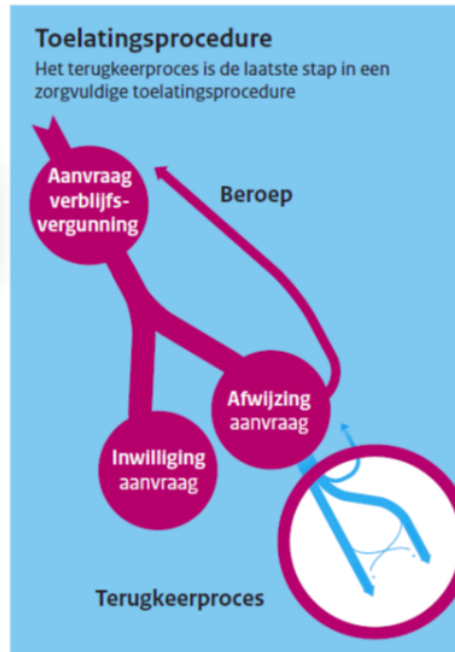
Deze infographic schetst een globaal beeld van het terugkeerproces. Vreemdelingen van wie de aanvraag voor een verblijfsvergunning is afgewezen, de verblijfsvergunning is ingetrokken of mensen die illegaal in Nederland verblijven, moeten Nederland verlaten. Zij krijgen een termijn om zelfstandig te vertrekken.

## Opstellen vertrekplan

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) beschrijft in het vertrekplan de strategie om de vreemdeling te laten vertrekken uit Nederland: **zelfstandig**, dan wel **gedwongen**.

DT&V voert regelmatig en structureel gesprekken met de vreemdeling om deze tot **zelfstandig vertrek** te bewegen

In het geval van **nieuwe omstandigheden** kan de vreemdeling opnieuw een verblijfsvergunning aanvragen



**Vreemdeling werkt mee aan vertrek**  
Vreemdeling werkt mee aan vertrek en krijgt voor een bepaalde periode nog onderdak

**Uitvoeren vertrekplan**  
De DT&V faciliteert en stimuleert vreemdelingen terug te keren naar het land van herkomst. Bijvoorbeeld door belemmeringen voor terugkeer weg te nemen met terugkeerprojecten.

Vreemdeling werkt alsnog **niet** mee aan zelfstandig vertrek

Vreemdeling in vreemdelingenbewaring bedenkt zich en werkt **alsnog** mee aan zelfstandig vertrek

**Vreemdeling werkt niet mee aan vertrek**  
Vreemdeling krijgt toezichtmaatregelen opgelegd. Denk aan: regelmatig melden bij de politie, paspoort innemen of een borgsom betalen. In uitzonderlijke gevallen kan de vreemdeling, als uiterst middel en onder strikte voorwaarden, in bewaring worden gesteld

DT&V zorgt zelf voor juiste documenten bij ambassades

**Meer informatie leest u op [www.dtenv.nl](http://www.dtenv.nl)**

September 2015

## E Vergunninghouders

- Het huisvesten van vergunninghouders is een reguliere gemeentelijke taak (zie: <https://www.coa.nl/nl/keten-en-samenwerkingspartners/gemeenten/huisvesting>).
- Bij het COA werken ‘regievoerders’. Zij zijn de contactpersonen voor de gemeenten. Aan de hand van zijn of haar kennis over de vergunninghouders en de regio, brengt de regievoerder een zo goed mogelijke match tot stand tussen een vergunninghouder en een gemeente.
- De VNG vraagt in haar ledenbrief “oproep gemeenten beschikbaar stellen verblijfseenheden” van 16 september 2015 ([https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/20150916\\_ledenbrief\\_oproep-gemeenten-beschikbaar-stellen-verblijfseenheden.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/20150916_ledenbrief_oproep-gemeenten-beschikbaar-stellen-verblijfseenheden.pdf)) om tijdelijke huisvestingsmogelijkheden voor asielzoekers mét vergunning in de gemeente waaraan deze zijn gekoppeld. Dit om meer ruimte te krijgen in de opvang, zodat er minder gebruik hoeft te worden gemaakt van crisisnoodopvang.
- Voor de tijdelijke huisvesting van vergunninghouders kunnen gemeenten een beroep doen op de gemeentelijk zelfzorgarrangement-regeling (gzza). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft met het COA afgesproken samen op te trekken. Het gaat om tijdelijk onderdak in gemeenten voor vergunninghouders, die nog niet zijn uitgeplaatst naar een gemeente. Gemeenten worden met nadruk verzocht om leegstaand vastgoed beschikbaar te stellen voor de huisvesting van vergunninghouders die met GZZA gaan. Het gaat om tijdelijke huisvesting totdat de bemiddeling naar een gekoppelde gemeente is afgerond en de vergunninghouder zich definitief kan gaan vestigen.
- De doelgroep bestaat uit vergunninghouders. Het COA levert vergunninghouders aan de gemeente en de gemeente stelt tijdelijke huisvesting beschikbaar. U kunt hierbij denken aan vakantiehuisjes op een camping. De gemeente kan ook gebruikmaken van het aanbod van gastgezinnen. Het is aan de gemeente om dit te bepalen. Het aantal te plaatsen vergunninghouders kunnen gemeenten melden bij het COA via: [uitstroomondersteuning@coa.nl](mailto:uitstroomondersteuning@coa.nl).
- Het COA heeft een overzicht van vragen en antwoorden over het huisvesten van vergunninghouders: [www.coa.nl/nl/keten-en-samenwerkingspartners/gemeenten/huisvesting](http://www.coa.nl/nl/keten-en-samenwerkingspartners/gemeenten/huisvesting).
- Voor inhoudelijke vragen kunnen gemeenten terecht bij de VNG via OTAV OndersteuningsTeam Asiel/Vergunninghouders ([otav@vng.nl](mailto:otav@vng.nl)). Daarnaast kunnen gemeenten terecht bij de Helpdesk Uitvoering van het COA ([Helpdeskuitvoering@coa.nl](mailto:Helpdeskuitvoering@coa.nl) of 0800-0238023) of de regievoerders van het COA. De gegevens van de regievoerders zijn bekend bij de gemeenten en op te vragen bij de Helpdesk Uitvoering. Voor meer informatie zie de [Factsheet GGZA van VNG](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20151009-factsheet-ggza-1.pdf) (<https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20151009-factsheet-ggza-1.pdf>).
- Voor vergunninghouders heeft het COA een informatiebrief over zorg opgesteld: [https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/factsheet\\_gezondheidszorg\\_gzza\\_nederlands.pdf](https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/factsheet_gezondheidszorg_gzza_nederlands.pdf)
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke begeleiding waarmee ze de vergunninghouder wegwijzen in Nederland en de gemeente zelf. Inburgering en taalwerving is een belangrijke eerste stap in het integratieproces. De verantwoordelijkheid voor het regelen van de inburgering ligt bij de vergunninghouder. Via de volwasseneneducatie zorgen gemeenten voor een educatief aanbod voor volwassenen die na het slagen voor het inburgeringsexamen hun taalvaardigheid verder willen verbeteren. Zie ook: [www.inburgeren.nl](http://www.inburgeren.nl) en [www.naarnederland.nl](http://www.naarnederland.nl).
- Onderwijs is voor leerplichtige asielzoekers en vergunninghouders van groot belang om op korte en lange termijn in Nederland te participeren. Door de hoge instroom ontstaat er echter druk op het onderwijsaanbod. Onderwijsinstellingen zorgen voor een onderwijsaanbod dat geschikt is voor anderstaligen. Gemeenten dragen hiernaast zorg voor de beschikbaarheid van leslocaties in het primair en voortgezet onderwijs voor asielzoekers en hebben de wettelijke taak om een aanbod te doen van vroeg- en voorschoolse educatie, zodat asielzoekers met een taalachterstand snel de Nederlandse taal kunnen leren.

- Na huisvesting doen veel vergunninghouders een beroep op bijstand omdat ze niet direct betaald werk hebben. Bijstand en maatschappelijke begeleiding moeten middels prikkels aanzetten tot (arbeids)participatie. Aan het werk gaan is de belangrijkste manier voor een vergunninghouder om in de samenleving te participeren, te integreren en afhankelijkheid van sociale voorzieningen te beperken. De arbeidsparticipatie van vergunninghouders is echter laag. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van bijstandgerechtigden, waaronder vluchtelingen. Het is belangrijk dat gemeenten en arbeidsmarktregio's de ondersteuningsbehoeften van deze groep goed in het vizier krijgen en gerichte ondersteuning bieden.
- Er is een taskforce opgericht van rijksoverheid, gemeenten, sociale partners en vluchtelingenorganisaties die aan de slag gaat met gezamenlijke acties op het vlak van verbeteren integratie en arbeidstoeleiding van vergunninghouders.

## Bijlage 2 bij de handreiking hoge asielstroom: tips en aandachtspunten veiligheid en incidenten

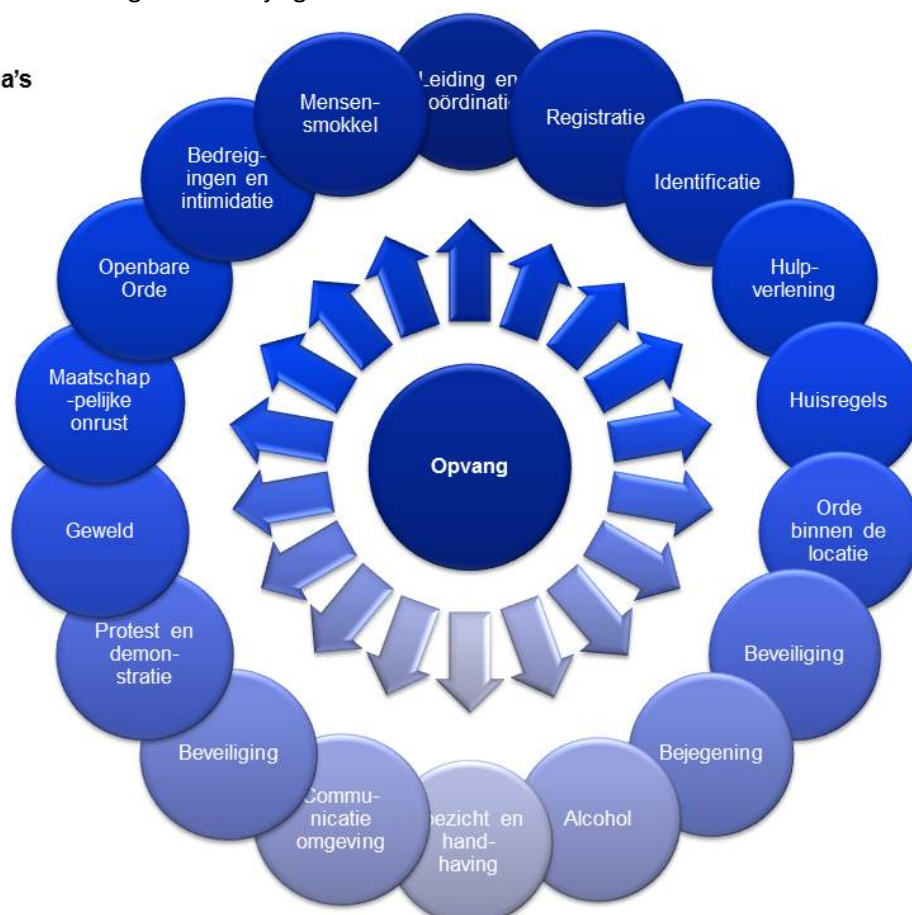
### A Toelichting

Het voorkomen en zoveel mogelijk beperken van incidenten en onrust is een belangrijk vraagstuk bij hoge asielstroom. Om de veiligheid te handhaven is het algemene advies zoveel mogelijk uit te gaan van reguliere procedures, maar wel oog te hebben voor het bijzondere. Bij dit laatste moet gedacht worden aan de rol van het COA, de kenmerken van de groep asielzoekers en de specifieke maatschappelijke dynamiek. Laagdrempelige afstemming met politie en OM is hierbij belangrijk. In deze bijlage staan aanvullende informatie, tips en uitgangspunten voor de volgende onderwerpen:

- B. Voorkomen van en voorbereiden op incidenten in de crisisnoodopvang
- C. Beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen
- D. Omgaan met specifieke veiligheidsvraagstukken (zoals incidenten binnen of rond een locatie, ordeverstoringen en bedreiging)
- E. (Crisis-) communicatie

Het grootste deel van de tips en adviezen gaat over de crisisnoodopvang en over mogelijke veiligheidsincidenten die plaats kunnen vinden ongeacht de specifieke vorm van opvang. Beide kunnen het lokaal gezag raken. Het bestuurlijk, strafrechtelijk en vreemdelingenrechtelijk instrumentarium wordt toegelicht in bijlage 3.

#### Veiligheidsthema's



## B Voorkomen van en voorbereiden op incidenten in de crisisnoodopvang

### Incidenten crisisnoodopvanglocatie

Om adequaat te kunnen reageren op incidenten is het volgende van belang:

- Goede afstemming tussen een locatiemanager, de beveiliging en de politie. Dit vergt dat een locatiemanager/hoofd opvanglocatie die 24/7 bereikbaar en beschikbaar is;
- Zorg vanuit de beveiliging voor orde binnen de locatie. In de driehoek moeten afspraken zijn gemaakt over de inzet van politie buiten de locatie. Aandachtspunt is het doorspreken van afspraken tussen de beveiliging en de politie.
- Een duidelijke wijze van alarmeren en informeren. Eerst wordt 112 gebeld en vervolgens ontstaat op locatie contact met de bestaande contactpersonen bij de politie. Idealiter wordt de ambtenaar Veiligheid/Crisisbeheersing van de gemeente geïnformeerd. De burgemeester kan vervolgens door de politie en/of de ambtenaar worden geïnformeerd.
- Duidelijke afspraken over de wijze van communiceren. Dit is conform de reguliere rolverdeling tussen politie, openbaar ministerie en burgemeester;
- De mogelijkheid om indien nodig degenen die structureel voor spanningen zorgen de locatie te laten verlaten en elders onder te brengen (via het COA).
- Beledigende en/of strafbare bekladdingen zo snel mogelijk te verwijderen, nadat ze ook zijn vastgelegd (op beeld);
- Snel correcte, feitelijke informatie op tafel te brengen in reactie op zorgen over bijvoorbeeld toegenomen criminaliteit;
- Het snel melden van signalen over mensenhandel of andere strafbare feiten aan de politie;
- Het gericht informeren van medewerkers en vrijwilligers over relevante veiligheidsaspecten.

### Overige aandachtspunten

- Stel mogelijke scenario's op als onderdeel van de voorbereiding. Maak aan de hand van deze scenario's afspraken over de wijze van optreden. Ook voor gemeenten die nog geen opvanglocatie hebben is dit belangrijk, zodat er later minder geïmproviseerd hoeft te worden. Als er een locatie wordt benut van de lijst beschikbare opvanglocaties vanuit de crisisbeheersing, kijk dan ook naar de andere bestaande afspraken die zijn gemaakt over die locatie, bijvoorbeeld in convenanten.
- Als er bij een niet eerder gebruikte locatie gereede twijfels bestaan over de betrouwbaarheid van de verhuurder/uitbater, deel deze informatie dan met het OM en de politie in driehoeksverband. Uiteraard is het ook aan het COA hierin een zorgvuldige afweging te maken, bijvoorbeeld door navraag te doen bij de gemeente.
- Benut zoveel mogelijk bestaande bevoegdheden en instrumenten en houd rekening met de 'zwaarte' hiervan. Dit varieert van preventief beleid tot (in extreme situaties) noodbevoegdheden (zie bijlage 3).
- Om de identiteit vast te stellen van iedere vreemdeling die asiel aanvraagt, raadpleegt de politie een aantal geautomatiseerde systemen. Ook wordt er documentonderzoek verricht door de KMAR. Mochten uit deze screening informatie komen die relevant is voor openbare orde of rechtsorde, dan wordt de IND hierover ingelicht. Zo kan de IND deze informatie betrekken bij de beoordeling van de aanvraag tot een verblijfsvergunning. De IND bevraagt de vreemdeling in een verhoor op veroordelingen in het buitenland. De vreemdeling moet een antecedentenverklaring ondertekenen.
- Goede voorlichting aan asielzoekers en duidelijke huisregels dragen ook bij aan het voorkomen van ongewenst gedrag.
- Het helpt om duidelijke regels te hebben rond alcoholgebruik om overmatig alcoholgebruik te voorkomen. Alcohol is immers een belangrijke factor bij escalaties en geweld. Dit is vooral een risico bij jongeren. Voor jonge asielzoekers gelden dezelfde regels als voor Nederlandse jongeren: geen verkoop van alcohol onder de 18 jaar.

- Wijs winkeliers in het omgeving van het AZC hierop. U wordt geadviseerd aan asielzoekers kenbaar te maken dat minderjarigen geen alcohol mogen gebruiken en dat dit ook wordt gehandhaafd. U wordt geadviseerd aan te geven dat geen alcohol wordt verstrekt als iemand geen ID kan tonen waaruit zijn of haar leeftijd blijkt. Voor de noodopvang en de AZC's geldt dat het COA een alcoholverbod hanteert voor minderjarigen die in de COA-locaties verblijven.
- Ongeregeldheden kunnen voortkomen uit meningsverschillen of 'kleine' conflicten die escaleren. Dit vergt aandacht van personeel en vrijwilligers.
- Door te werken met een registratievorm kan zicht worden gehouden op wie naar binnen komt (bijvoorbeeld met polsbandjes). Deurbeleid draagt hier ook aan bij: welk bezoek is wel of niet toegestaan?
- Overweeg extra aandacht voor toezicht en handhaving in de omgeving van de crisisnoodopvang.
- Houd er rekening mee dat kwaadwillenden van buiten misbruik kunnen maken van de kwetsbare positie van asielzoekers (loverboys, drugshandel en dergelijke).

## C Beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen

- Bij overheidsoptreden worden de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en rechtmatigheid in acht genomen. Het is zaak dat burgemeester, (hoofd-) officier van justitie en politie in de driehoek afspraken maken over het in te zetten instrumentarium en het daarbij horend vervolgingsbeleid. Ditzelfde uitgangspunt geldt voor de inzet van het beschikbare bestuurlijk instrumentarium door de burgemeester. Het 'reguliere' instrumentarium (*Wet openbare manifestaties – APV – 'lichte' bevelsbevoegdheid op basis van artikel 172 Gemeentewet*) wordt daarbij als eerste toegepast. Noodbevoegdheden (*noodbevel en noodverordening op basis van respectievelijk artikel 175 en 176 Gemeentewet*) worden uitsluitend ingezet als andere maatregelen, zoals gebiedsverboden, zijn uitgeput en er sprake is van ernstige wanordelijkheden of de ernstige vrees hiervoor.
- In overleg tussen burgemeester, politie en OM wordt duidelijk hoe om te gaan met protesten, demonstraties en bijvoorbeeld spandoeken. Dit met respect voor de vrijheid van meningsuiting en het recht op demonstratie, maar met aandacht voor de openbare orde en rechtsorde. Binnen het OM en de politie is veel voorbeeldmateriaal beschikbaar over beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen, die lokaal worden vastgesteld. Spreek met het OM en politie het handhavings- en vervolgingsbeleid af.
- Stem af met de overige communicerende partijen en maak afspraken over rol, duiding, boodschap en timing.
- Voorbeelden van mogelijke beleidsuitgangspunten zijn:<sup>1</sup>
  - Burgers en asielzoekers worden zonder onderscheid des persoons beschermd.
  - Gezagsdragers, hulpverleners, vrijwilligers en personeel van opvanglocaties dan wel ingezette ambtenaren kunnen te allen tijde hun werkzaamheden onbelemmerd uitvoeren.
  - Polarisatie tussen groepen wordt actief tegen gegaan.
  - Verstoring van de openbare orde en veiligheid wordt niet getolereerd.
  - Daders van misdrijven worden actief opgespoord en aangehouden.
  - Er wordt actief opgetreden tegen plegers van overtredingen en overlast.

## D Tips en aandachtspunten voor specifieke scenario's

### Onrust

- Het beperken van verveling en rondhangen binnen de groep asielzoekers vergroot de leefbaarheid en draagt bij aan het beperken van overlast.
- Door goed te luisteren naar signalen, vragen en zorgen van bewoners, winkeliers en ondernemers kunnen misstanden en onnodige zorgen worden voorkomen. Een laagdrempelig

---

<sup>1</sup> Deze uitgangspunten zijn als voorbeelden van mogelijke uitgangspunten benoemd in het Advies Handlingskader Politie.



manier om deze zorgen te melden helpt hierbij. Zo kan ook snel en adequaat worden gereageerd op (kleine) incidenten. Periodieke omgevingsanalyses kunnen hier een rol in spelen. Dit kan bijvoorbeeld op basis van traditionele media, sociale media, vragen aan de gemeente via loket/mail, en informatie uit bewoners en ondernemersbijeenkomsten. Het helpt om goede afspraken te maken over de wijze en frequentie van het contact met bewoners.

### Grootschalige ordeverstoringen

Het doel van het overheidsoptreden ter voorkoming van grootschalige ordeverstoringen is:

- het voorkomen of beëindigen van (ernstige) verstoringen van de openbare orde en veiligheid, door te anticiperen op locaties waar mogelijk verstoringen gaan plaatsvinden deelnemers of betrokkenen tijdig in beeld brengen;
- het zo nodig voorkomen van maatschappelijke onrust en angstgevoelens, door bescherming van eigendommen van bewoners, die ongewild slachtoffer dreigen te worden van vernieling en mishandeling.
- Verder is het van belang ervoor te zorgen dat hulpverleners hun werk onbelemmerd kunnen verrichten.

### Demonstratie en openbare manifestaties

- Sta openbare manifestaties zoveel mogelijk toe. Dit is belangrijk, zowel met het oog op de vrijheid van meningsuiting en op de rol van demonstraties in het kanaliseren van emoties. De wettelijke kaders voor demonstraties staan in de Wet Openbare Manifestaties, binnen deze kaders bepaalt elke gemeente haar eigen beleid (WOM; zie ook bijlage 3).
- Ga bij een aangekondigde demonstratie in gesprek met vertegenwoordigers van de groep die deelneemt.
- Aangezien demonstraties, als gevolg van maatschappelijke onrust, niet of zeer kortstondig voor het moment van plaatsvinden worden aangemeld, wordt aanbevolen vooraf beleid te bepalen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de noodzaak om diverse partijen van elkaar te scheiden. Dit kan bijvoorbeeld door verschillende locaties en routes te gebruiken.
- Demonstraties en incidenten kunnen mensen van buiten de gemeenschap aantrekken. Verlies de lokale gemeenschap niet uit het oog. De politie kan mogelijk meer inzicht verschaffen in de achtergrond van eventuele relschoppers van buiten. Desgewenst kunnen ook andere gemeenten ervaringen delen, onder meer via het NGB.
- Blokkades van opvanglocaties, overheidsinstellingen, bedrijven, het hoofdwegennet of andere vitale verbindingen moeten worden voorkomen en zo spoedig mogelijk worden beëindigd. Zeker als maatschappelijke belangen of belangen van burgers aanzienlijk (dreigen te) worden geschaad.
- Respecteer de vrijheid van meningsuiting, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Niet getolereerd worden in dat kader discriminerende uitingen (leuzen, spandoeken) en uitingen die bedreigingen bevatten of de fysieke integriteit van personen aantast, dan wel daartoe oproepen. Tegen het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld (art. 137d Sr) wordt altijd opgetreden, in lijn met de Aanwijzing Discriminatie van het OM. Ook wordt opgetreden tegen uitingen die aanzetten tot verstoring van de openbare orde (spanningen oproepen, polarisatie).
- Social media kunnen een goede indicatie geven wat er speelt. De politie surveilleert digitaal en kan bij strafbare uitingen (oproepen tot geweld) optreden. Wat betreft strafbare uitingen geldt een *notice en take down*-procedures, waaraan door internettussenpersonen vrijwillig medewerking wordt verleend. Politie en OM kunnen hierop actie ondernemen. Ook als er nog geen overtredingen zijn begaan, kan de gemeente in sommige gevallen actie ondernemen. Te denken valt aan een brief van de burgemeester of een uitnodiging voor een gesprek.



## Discriminatie en belediging

- De tolerantantiegrenzen die in een gemeente gelden bij demonstraties worden in de driehoek bepaald.
- Spreek af op te treden tegen aanzetten tot verstoring van de openbare orde (spanningen oproepen, polarisatie).
- Discriminatie heeft niet alleen gevolgen voor het betrokken individu en op de relaties tussen mensen. Ook de leefbaarheid van de samenleving is in het geding. Discriminatie is een onderwerp dat vraagt om een integrale aanpak. De vormen van discriminatie en de situaties waarin discriminatie zich meestal voordoen, wijzen de weg naar de beleidsterreinen waar aandacht kan worden besteed aan het voorkomen en bestrijden van discriminatie.
- De politie neemt alle meldingen en aangiften van discriminatie op. In het regionale discriminatieoverleg (RDO) worden deze meldingen en aangiften besproken en beoordeeld op strafwaardigheid. Dit RDO is een speciaal zaakoverleg tussen de discriminatieofficier van het OM en vertegenwoordigers van de politie en ADV's. Het verdient aanbeveling dat een vertegenwoordiger van het lokaal bestuur hierbij aanwezig is. Op deze manier wordt de gemeente op de hoogte gesteld. Ook de meldingen die zijn binnengekomen bij de ADV's worden besproken en beoordeeld op strafwaardigheid. Elke regionale eenheid heeft een contactpersoon discriminatie die als aanspreekpunt fungeert voor ketenpartners zoals gemeenten.
- Het OM is allereerst verantwoordelijk voor de opsporing van discriminatie door de politie. Hierover maakt het OM afspraken met de politie (zoals de Aanwijzing discriminatie). De opsporing van discriminatiezaken heeft prioriteit. In principe volgt altijd strafrechtelijke afdoening.
- De tweede taak van het OM is de vervolging; het voor de rechter brengen van een discriminatiezaak. Als het gaat om een gewoon delict met discriminatie als motief, dan mag het OM strafverhoging eisen. In totaal zijn 11 discriminatieofficiëren aangesteld. Zij zitten in principe de RDO's voor.
- De huisregels die het COA kent zijn van toepassing op het verblijf in een noodopvanglocatie en een AZC. Bewoners ondertekenen de huisregels. Deze zijn gebaseerd op de omgangsvormen die in Nederland worden gehanteerd. Discriminatie op basis van afkomst, religie, politieke voorkeur of seksuele geaardheid wordt niet getolereerd. Personeel van het COA ziet er in noodopvang en AZC's op toe dat de huisregels worden nageleefd. Zij spreken bewoners aan op ongewenst gedrag. Daarbij zijn sancties mogelijk.

## Bedreiging en intimidatie

- Door de hoge instroom van asielzoekers worden in veel gemeenten besluiten genomen over opvang. Deze besluiten kunnen soms leiden tot ongewenste reacties, zoals bedreiging en intimidatie van lokale politieke ambtsdragers. Dit is ontoelaatbaar en kan in een democratische rechtstaat niet worden getolereerd.
- Bevordering van een veilige werkomgeving, het voorbereiden op agressie, geweld en bedreigingen en afspraken om hierop adequaat te reageren, zijn onderdeel van een 'veilig publieke taak'. Informatie over een veilig publieke taak is te vinden op <http://www.agressievrijwerk.nl/dossiers/p/politieke-ambtsdragers>. Hier staat bijvoorbeeld de 'leidraad voor de aanpak van intimidatie, agressie en geweld tegen lokale politieke ambtsdragers'.
- Voor agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak, zoals lokale politici, zijn er Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) gemaakt. Het doel van deze specifieke afspraken is een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak door politie en het OM. Meldingen en aangiften krijgen op basis van deze afspraken prioriteit. Voor meer informatie: <http://www.agressievrijwerk.nl/voorbereiden/inhoud/maatregelen-vpt/ela>

- Publieke taken zijn overheidstaken en taken in het publieke belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke zorg. Dit houdt in dat de taken door de overheid zelf kunnen of worden uitgevoerd of in opdracht van deze overheid. Ook kan het gaan om private sectoren die in belangrijke mate zijn gereguleerd door de overheid, zoals ambulancepersoneel, gemeentelijke toezichthouders en OV-personeel. Ook kan het gaan om functionarissen die ondersteunende werkzaamheden verrichten zoals receptionisten, facilitair dienstverleners en beveiligers van asielzoekerscentra.
- De aanpak van daders van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak kent de volgende kenmerken:
  - er volgt altijd een reactie richting de dader, die zich vertaalt in een hoge pakkans
  - er wordt lik op stuk toegepast, onder meer via (super-) snelrecht
  - de dader wordt verantwoordelijk gesteld voor zijn gedrag
  - er is sprake van een verhoogde strafeis
  - er wordt zoveel mogelijk schade verhaald op de dader
- U kunt communiceren dat het van belang is alle bedreigingen en incidenten te melden en hiervan aangifte te doen. Indien nodig kunnen beveiligingsmaatregelen worden getroffen.
- Als in uw gemeente een besluit wordt voorbereid dat tot negatieve reacties kan leiden, is het aan te raden hier vroegtijdig aandacht aan te schenken. U kunt inventariseren welke politici en andere personen mogelijk negatieve reacties zullen ontvangen. Informeer hen over het belang van melding of aangifte.

#### *Stelsel bewaken en beveiligen*

- De beveiliging van bestuurders en politieke ambtsdragers valt binnen het kader voor de beveiliging van personen, zoals vastgesteld in het Stelsel bewaken en beveiligen. Het stelsel, met daarin relevante wetgeving en verantwoordelijkheidsverdeling, staat beschreven in de circulaire bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0036811>).
- Als er sprake is van bedreigingen of intimidatie kan het noodzakelijk zijn om maatregelen te treffen. Naast de eigen verantwoordelijkheid van politieke ambtsdragers voor goed hang- en sluitwerk aan de woning, heeft de gemeente een werkgeversverantwoordelijkheid. De gemeente kan, al dan niet op advies van het openbaar ministerie, maatregelen treffen voor een veilige werkplek en een veilige woning.
- Aanvullend hierop kunnen politie en het OM bij een bedreiging of incident de dreiging inschatten en beveiligingsmaatregelen treffen. Hierbij is het van belang dat er aangifte wordt gedaan. De aangifte is het startpunt voor politie en OM om de dreiging of het incident te duiden.
- De verantwoordelijkheid voor het nemen van beveiligingsmaatregelen bij politieke ambtsdragers bij gemeenten ligt in vrijwel alle gevallen bij het openbaar ministerie van hun woonplaats. Als een lid van de driehoek wordt bedreigd, werken OM en politie samen met de NCTV om adequate beveiligingsmaatregelen te treffen. De NCTV adviseert het OM over de proportionaliteit van de maatregelen om te voorkomen dat de driehoeksleden over hun eigen veiligheid moeten beslissen.

#### **Zorgen over radicalisering, extremisme, en rekrutering**

Bij signalen die de nationale veiligheid raken, verschilt de meldstructuur per soort opvang waar de asielzoeker zich op dat moment bevindt.

- Als de asielzoeker zich in de crisisnoodopvang bevindt, maakt de gemeente melding bij de Nationale Politie en de ID Wiv (voormalig RID). Als de asielzoeker al bekend is bij het COA omdat hij of zij wordt overgeplaatst naar een opvanglocatie van het COA, meldt de gemeente het signaal ook bij het Bureau Veiligheid en Integriteit van het COA. Signalen kunnen worden gemaïld aan: [BureauVeiligheid@coa.nl](mailto:BureauVeiligheid@coa.nl).

- Als de asielzoeker zich in een opvanglocatie van het COA bevindt, meldt de gemeente signalen op eerdergenoemde wijze per mail bij Bureau Veiligheid en Integriteit van het COA en bij de Nationale Politie.
- Bureau Veiligheid en Integriteit van het COA meldt de ontvangen signalen via de meldstructuur Nationale Veiligheid van de vreemdelingenketen (IND, COA en DT&V), zodat deze ook bekend worden bij de Nederlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Signalen over mogelijke rekrutering door derden van asielzoekers moeten worden gemeld bij de Nationale Politie via de reguliere politiecontacten.

## E (Crisis-) communicatie

### Algemeen

- Communicatie moet goed zijn ingebed in de crisisorganisatie en driehoek, wat betreft positie en opschaling. Dat betekent dat de woordvoerder van de burgemeester ook direct gealarmeerd wordt en deel kan nemen aan de crisioverleggen.
- Zorg voor periodieke omgevingsanalyses. Dit kan via traditionele media, social media, vragen aan de gemeente via loket/mail en uit bewoners- en ondernemersbijeenkomsten.
- Werk met de 3 communicatiedoelstellingen: informatiebehoefte (van betrokkenen en media), schadebeperking (zoals het voorkomen dat mensen naar de opvanglocatie komen), en betekenisgeving (zoals het aansluiten bij de zorgen van bewoners en ondernemers enerzijds en aangeven dat (aanzetten tot) relgedrag niet getolereerd wordt).
- Communiceer met zowel de bewoners van een opvanglocatie, de omwonenden, de lokale ondernemers als met de media.
- Zoek over de inhoud van de communicatie direct afstemming met politie, OM (driehoek) en COA.
- Betrek bij de communicatie over een incident ook de wethouder en gemeentelijke diensten die verantwoordelijk zijn voor het asioldossier.
- Pak voorbereidingen eventueel op in Veiligheidsregioverband en spreek af of de regionale crisiscommunicatiepool bij dit soort incidenten een rol kan spelen. Dit is met name nuttig bij te weinig capaciteit.
- Voor communicatieadvies kunt u eventueel hulp inroepen van uw regionale crisiscommunicatiepool bij de veiligheidsregio of het bovenregionaal team crisiscommunicatie (24/7 bereikbaar via het NCC op 070 751 5151). Afstemming met nationaal niveau kan via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (24/7 bereikbaar via NCC 070 751 5151).

### Do's

- Adresseer mogelijke zorgen van inwoners en ondernemers: wees beschikbaar, organiseer een bijeenkomst en maak afspraken voor een volgend moment. Bespreek wat zij zelf kunnen doen om schade te beperken.
- Bij een oproep tot een gewelddadige demonstratie: geef aan dat u weet van de oproep en dat u het nauwkeurig monitort en voorbereidingen treft.
- Bij heftig bewonersverzet: ga in gesprek met vertegenwoordigers of kenners van de groep die deelneemt, om zo meer inzicht te krijgen en mogelijk intermediairs te vinden voor het uitdragen van informatie over de (voorgenomen) besluitvorming.
- Bevestig nieuws dat klopt, ontkracht onjuiste informatie, en ga in op veel voorkomende geruchten.
- Als u weet dat er relschoppers van buiten uw gemeente zijn, benoem dit dan.
- Communiceer ook procesinformatie

### Dilemma's bij aangekondigde acties of bij vermoeden van mogelijke ongeregelde heden

- Ongeregelde heden of acties leiden tot communicatiedilemma's. Wel of geen actieve woordvoering? Wel of niet communiceren over stevige operationele voorbereiding en harde

aanpak bij rellen? Wel of niet communiceren dat de gemeente alles in het werk stelt om te voorkomen “dat het fout loopt”?

- Voor advies kunt u terecht bij uw regionale crisiscommunicatiepool bij de veiligheidsregio of het bovenregionaal team crisiscommunicatie (24/7 bereikbaar via het NCC op 070 751 5151). Afstemming met nationaal niveau kan via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (24/7 bereikbaar via NCC 070 751 5151).

## Bijlage 3 bij de handreiking Hoge asielstromen: juridische aspecten

### A Toelichting

In bijlage 2 staan tips voor het omgaan met veiligheidsvraagstukken. Bij het treffen van maatregelen kan gebruik worden gemaakt van verschillende bevoegdheden. Het gaat hierbij vaak om reguliere bevoegdheden die niet specifiek zijn voor de vraagstukken rond de hoge instroom van asielzoekers, maar die in de actuele situatie wel nodig kunnen zijn. In deze bijlage wordt het bestuurlijk en strafrechtelijk instrumentarium kort toegelicht en wordt aangegeven wat er mogelijk is vanuit het vreemdelingenrecht.

### B Bestuurlijk instrumentarium

#### Algemene bevoegdheden handhaving openbare orde

- Als de inzet van deze bevoegdheden plaatsvindt op basis van handhaving openbare orde en de veiligheid berust het gezag altijd bij de burgemeester (art. 172 lid 1 Gemeentewet). Voor de feitelijke handhaving van de openbare orde maakt de burgemeester gebruik van de politie en andere hulpdiensten die hem ter beschikking staan.
- Feitelijke, fysieke ordehandhaving: bij overtredingen van wettelijke voorschriften m.b.t. openbare orde (artikel 172 lid 2 Gemw). Hiertoe behoort onder meer het daadwerkelijk verwijderen van personen uit verboden gebieden.
- Lichte bevelsbevoegdheid: de burgemeester kan zelf een voorschrift opstellen, gericht tot één of meer personen die de openbare orde (dreigen te) verstoren (artikel 172 lid 3 Gemw). Het gaat om bevelen die nodig zijn voor de onmiddellijke handhaving van de openbare orde en die niet op grond van een andere wettelijke grondslag gegeven kunnen worden. Als een andere wettelijke grondslag voorhanden is, worden bevelen daarop gebaseerd.
- Gebiedsverbod en/of meldplicht (artikel 172a Gemw): de burgemeester kan personen die ernstig de openbare orde hebben verstoord of deze herhaaldelijk hebben verstoord, verbieden zich te begeven in een bepaald gebied, eventueel gekoppeld aan tijdstippen. Aan het gebiedsverbod kan een meldplicht worden gekoppeld. Hierdoor moet een persoon zich op een bepaalde plaats op een bepaald tijdstip melden. De meldplicht kan ook zelfstandig worden opgelegd.
- Groepsverbod (artikel 172a Gemw): als een persoon groepsgewijs ernstig de openbare orde heeft verstoord of deze herhaaldelijk heeft verstoord, kan de burgemeester de persoon verbieden zich in één of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden.
- Bevelen met het oog op bescherming van veiligheid en gezondheid: bij openbare samenkomsten (artikel 174 Gemw).
- Aanwijzing veiligheidsrisicogebied: met het oog op preventief fouilleren (artikel 151b Gemw). Dit is mogelijk als de gemeenteraad in een verordening de burgemeester de bevoegdheid heeft toegekend een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Wanneer de burgemeester een veiligheidsrisicogebied heeft aangewezen, geeft de officier van justitie het bevel tot fouilleren aan de politie.
- Aanwijzing veiligheidsrisicogebied: met het oog op direct preventief fouilleren (artikel 174b Gemw). Als de gemeenteraad niet bij verordening de burgemeester de bevoegdheid heeft toegekend een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, maar direct preventief fouilleren is aangewezen, dan kan de burgemeester een gebied als veiligheidsrisicogebied aanwijzen voor 12 uur. De officier van justitie geeft het bevel tot fouilleren aan de politie.

- Aanwijzing cameragebied: bij verordening van de raad kan de burgemeester de bevoegdheid worden verleend gebieden aan te wijzen waar de burgemeester bevoegd is tot het plaatsen van vaste camera's. Daadwerkelijk in gebruik stellen van de camera's vindt in overleg met de officier van justitie plaats.
- Bestuurlijke ophouding bij niet-naleving verordeningvoorschriften in uitzonderlijke omstandigheden (artikel 154a Gemw). Wanneer de gemeenteraad daartoe aan de burgemeester de bevoegdheid heeft gegeven, kunnen op bevel van de burgemeester (groepen) personen maximaal 12 uur worden vastgehouden of ingesloten.

### Verbodsbepalingen opnemen in de Algemene Plaatselijke Verordening

- Samenscholingsverbod: verbod zich met meer dan twee personen op te houden in een door de burgemeester aangewezen gebied.
- Gebiedsverbod: verbod om zich te begeven in een door de burgemeester aangewezen gebied.
- Verwijderingsbevel: bevel zich te verwijderen van een bepaalde plaats.
- Alcoholverbod: verbod op het nuttigen en het bij zich dragen van alcoholische dranken.
- Verbod op het meevoeren van bepaalde voorwerpen: verbod op het meevoeren van bepaalde voorwerpen in een door de burgemeester aangewezen gebied.

### Noodbevoegdheden ten behoeve van handhaving openbare orde

- Noodbevel: bij oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht (art. 175 Gemeentewet). Een noodbevel kan worden toegepast wanneer het gaat om een beperkt aantal personen of organisaties. Betreft het een onbeperkt aantal personen ("een ieder") dan dient een noodverordening te worden toegepast. Een noodbevel kan één of meerdere maatregelen bevatten. Te denken valt aan een verwijderingsbevel, een gebiedsverbod of een alcoholverbod.
- Noodverordening: bij oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht (art. 176 Gemeentewet). Te denken valt aan:
  - Preventief fouilleren: het fouilleren van een ieder op het bezit op wapens.
  - Afsluiten van wegen en wijken, ontruimen van gebieden;
  - Stoppen van treinen: In overleg met de NS afspreken dat treinen niet stoppen op een bepaald station.
- Bestuurlijke ophouding bij niet-naleving noodbevel of noodverordening (art. 176a Gemeentewet).
- Het tijdelijk verplaatsen van groepen mensen: de burgemeester kan door middel van een noodbevel het bevel geven aan personen zich te verwijderen. Indien personen geen gehoor geven aan dit bevel, dan kan de politie overgaan tot feitelijke handhaving van het noodbevel door over te gaan op het verplaatsen van een groep personen naar een andere plaats.

### Demonstraties

- De vrijheid van betoging is verankerd in artikel 9 van de Grondwet (en artikel 11 EVRM) en nader uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties (WOM). Voor een openbare manifestatie is geen vergunning nodig, een kennisgeving volstaat. De burgemeester kan de manifestatie alleen verbieden om de volgende redenen: ter bescherming van de gezondheid; in het belang van het verkeer; ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Een openbare manifestatie betreft altijd een groepswijze uiting. Individuele uitingen van meningen zijn grondrechten en vallen niet onder de WOM.

- De inhoud van de uiting is uitdrukkelijk géén criterium voor de burgemeester om de manifestatie te verbieden (op grond van artikel 3, vierde lid, van de WOM worden over de inhoud van hetgeen wordt beleden geen gegevens verlangd). Een verbod is dus slechts bij hoge uitzondering gerechtvaardigd en dan met name als een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan. Daarvan is sprake wanneer de betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dermate ernstige wanordelijkheden, dat er niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen.
- De burgemeester kan op grond van de kennisgeving eventueel voorschriften en beperkingen stellen en de nodige veiligheidsmaatregelen treffen om de betoging ordelijk en vreedzaam te laten verlopen. Voorschriften die in dit kader kunnen worden gesteld zijn het op afstand houden van belangstellenden en het verplaatsen van een voorgenomen demonstratie naar een locatie die wat betreft de verkeersveiligheid en -afwikkeling en het voorkomen van wanordelijkheden naar verwachting minder problemen zal opleveren dan de door de organisatie opgegeven locatie. Tevens kunnen voorschriften worden gesteld aan meegevoerde voorwerpen, zoals spandoeken, als deze discriminerende teksten bevatten of (anderszins) de openbare orde kunnen verstoren.
- Tevens kan de burgemeester tijdens de betoging – op advies van de politie – aanwijzingen geven waaraan de deelnemers zich dienen te houden of de opdracht geven de betoging terstond te beëindigen.
- In situaties waarin de WOM niet voorziet en toch ernstige vrees is voor oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, kan de burgemeester gebruik maken van de noodverordening en het noodbevel. Een noodbevel is te gebruiken om demonstranten te sommeren zich te verwijderen van een bepaalde plaats. Dit geldt met name als men afwijkt van de afgestemde route. Het noodbevel werkt individueel. Ook hiervoor geldt dat de uitlating sec geen aanleiding is om deze maatregelen in te zetten. Dit is slechts het geval als er door de uitlatingen ernstige wanordelijkheden kunnen ontstaan, te denken valt dan aan confrontaties met andere (tegengestelde) groeperingen.

## C Strafrechtelijk instrumentarium

Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde staat de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden met het oog op opsporing en vervolging van strafbare feiten centraal. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke rechtshandhaving. Bij een verdenking van het plegen van een strafbaar feit kunnen dwangmiddelen worden toegepast. Globaal geldt hoe ernstiger het strafbare feit, hoe zwaarder de mogelijke dwangmiddelen. De volgende strafbare feiten kunnen zich voordoen:

- *Openlijke geweldpleging - artikel 141 Wetboek van Strafrecht* Bij (grootschalige) ordeverstoringen is vaak sprake van openlijke geweldpleging als bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Op grond van deze bepaling kunnen ook de personen die welbewust aan een openlijke geweldpleging bijdragen zonder zelf een gewelddadige handeling te plegen, daar strafrechtelijk voor aansprakelijk worden gesteld. Het oproepen tot rellen (openlijk geweld) is strafbaar op grond artikel 131 (opruiming). Tevens kan gedacht worden aan toepassing van het recent ingevoerde art. 141a Sr. Het gaat in dat artikel om de strafbaarheid van het opzettelijk verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen. Ook uitlokking van de openlijke geweldpleging (art 47 jo 141 Sr) is strafbaar.
- *Overige strafbare feiten* Ook bij overtreding van de artikelen 180-184 WvSr (wederspanningheid, en niet opvolgen ambtelijk bevel) kan strafrechtelijk worden opgetreden. Voorts kan sprake zijn van vernieling of diefstal, meestal in de vorm van plundering (resp. de artikelen 350 en 310 WvSr). Ook kan het aanzetten tot discriminatie (artikelen 131-137 WvSr), brandstichting (artikel 157 WvSr), mishandeling en gekwalificeerde vormen hiervan (artikel 300 en volgende WvSr).
- Het niet opvolgen van door de burgemeester opgelegde verplichtingen (noodverordening, noodbevel, bevelen op grond van de APV; overtredingen van de APV (zoals alcohol- of



samenscholingsverbod) leveren zelfstandig strafbare overtredingen op, waarvoor aanhouding kan plaatsvinden.

- Bij heterdaad constatering van een strafbaar feit is aanhouding mogelijk.
- Bij grootschalige ordeverstoring is lik-op-stuk beleid van belang. Het Openbaar Ministerie kan met de rechtbank afspraken maken over snelrechtzittingen.
- Weten wat speelt op social media is van groot belang. De politie surveilleert digitaal en kan optreden als er sprake is van strafbare uitingen, zoals het oproepen tot geweld. Wat betreft strafbare uitingen geldt een *notice en take down*-procedure waaraan door internettussenpersonen vrijwillig medewerking wordt verleend. Politie en OM kunnen hierop actie ondernemen.

## D Vreemdelingenrecht

Als een statushouder in de fout gaat, beoordeelt de IND dit op de mogelijke gevolgen. De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken als de vreemdeling is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en hij een gevaar vormt voor de gemeenschap. Een bijzonder ernstig misdrijf is een veroordeling bij onherroepelijk rechterlijk vonnis tot gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel, waarbij onvoorwaardelijk deel in totaal tenminste 24 maanden betreft. Een 'gevaar voor de gemeenschap' wordt in ieder geval aangenomen als het gaat om drugs-, zeden- en geweldsmisdrijven, brandstichting, mensenhandel, illegale handel in wapens/munitie/explosieven, illegale handel in menselijke organen en weefsels.