

OMVANG GEMEENTELIJKE
NOODOPVANG AAN
UITGEPROCEDEERDE
ASIELZOEKERS

- eindrapport -

Inge van der Welle
Arend Odé

Amsterdam, augustus 2009
Regioplan publicatienr. 1897

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van Vereniging van
Nederlandse Gemeenten.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
2	Aanpak	3
2.1	Onderzoeksvragen.....	3
2.2	Afbakening begrippen	3
2.3	Onderzoeksaanpak.....	4
3	Stand van zaken & ontwikkeling noodopvang	9
3.1	Gemeentelijke ervaring met noodopvang	9
3.2	Bekendheid met bestuursakkoord Rijk en VNG	10
3.3	Achtergrond van het al dan niet verstrekken van noodopvang	11
3.4	Omvang van ontwikkeling noodopvang	13
3.5	Samenvatting	15
4	Doelgroep noodopvang	17
4.1	Selectie	17
4.2	Typering doelgroep en recente ontwikkelingen	17
4.3	Samenvatting	20
5	Samenwerking met rijksoverheid	21
5.1	Rol van het Rijk.....	21
5.2	Samenwerking in het kader van vertrek of noodopvang ...	22
5.3	Samenvatting	23
6	Conclusie	25

1 INLEIDING

De staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben op 25 mei 2007 een bestuursakkoord gesloten inzake het vreemdelingenbeleid (hierna het bestuursakkoord). Aan deze bestuurlijke afspraken liggen drie uitgangspunten ten grondslag. Allereerst staat het afwikkelen van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet centraal, waarin is voorzien met de zogenaamde pardonregeling. Ten tweede beoogt het bestuursakkoord een gezamenlijke inzet van het Rijk en de Nederlandse gemeenten om de Vreemdelingenwet 2000, overeenkomstig de doelstellingen van de wetgever, op consistente wijze uit te voeren. Ten derde moeten achterstanden zoals ten tijde van de oude Vreemdelingenwet worden voorkomen.

Om dit laatste punt te bewerkstelligen zijn inspanningen nodig van Rijk en gemeenten op drie verschillende terreinen. Allereerst door het bevorderen van daadwerkelijk vertrek uit Nederland van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben om in Nederland te verblijven. Daarnaast door het beëindigen van voorzieningen voor personen die hier van rijkswege geen recht meer op hebben. Tot slot moeten achterstanden worden voorkomen door het verbeteren van de toelatingsprocedure asiel.

De VNG en het Rijk hebben, in het kader van de uitvoering van de pardonregeling, onder meer afgesproken dat gemeentelijke (financiering van) noodopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers uiterlijk eind 2009 wordt beëindigd. Daarnaast is, in het kader van de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000, afgesproken dat gemeenten direct noch indirect meewerken aan de opvang van onrechtmatig in ons land verblijvende vreemdelingen en de bestaande noodopvang beëindigen.

In het bestuurlijk overleg tussen VNG en de staatssecretaris van 19 maart 2009 is de afspraak gemaakt dat de VNG onderzoekt hoe de afspraken in het bestuursakkoord zijn nagekomen en wat de omvang van de door gemeenten gefaciliteerde noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers is op dit moment.

De VNG heeft vervolgens aan RegioPlan opdracht verleend het onderzoek uit te voeren. In het onderzoek is gekeken naar de omvang en ontwikkeling van de door gemeenten gefaciliteerde noodopvang, de categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers waarvoor gemeenten noodopvang ondersteunen en de samenwerking van gemeenten met uitvoeringsorganisaties van het ministerie van Justitie, die werkzaam zijn op dit terrein.

In het navolgende hoofdstukken treft u de uitkomsten en resultaten van dit onderzoek aan. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de onderzoeksrapportage

uiteengezet en inzicht gegeven in de respons. In hoofdstuk 3 wordt inzicht verschaft in de huidige stand van zaken en de ontwikkeling van de noodopvang sinds het bestuursakkoord. In hoofdstuk 4 worden categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers die op dit moment gebruikmaken van noodopvang nader getypeerd. In hoofdstuk 5 komt de samenwerking met enkele uitvoeringsorganisaties van het ministerie van Justitie aan bod. In hoofdstuk 6 worden tot slot de belangrijkste conclusies weergegeven, die uit het onderzoek naar voren komen.

2 AANPAK

Hieronder komen allereerst de onderzoeksvragen aan bod. Vervolgens worden de begrippen 'gemeentelijke noodopvang' en 'uitgeprocedeerde asielzoekers' afgebakend. Tot slot wordt de gekozen onderzoeksmethode nader toegelicht.

2.1 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe staat het medio 2009 met de omvang van de door gemeenten gefaciliteerde noodopvang ten behoeve van uitgeprocedeerde asielzoekers en hoe heeft deze opvang zich de afgelopen jaren ontwikkeld?

Deze centrale onderzoeksvraag is onderverdeeld in acht deelvragen:

- Hoeveel gemeenten hebben ervaring met het direct dan wel indirect faciliteren van noodopvang ten behoeve van uitgeprocedeerde asielzoekers?
- Zijn de gemeenten op de hoogte van het bestuursakkoord van 25 mei 2007?
- Wat zijn de redenen voor het al dan niet faciliteren van noodopvang?
- Wat is op dit moment de omvang van door gemeenten gefaciliteerde noodopvang?
- Hoe heeft de door gemeenten ondersteunde noodopvang zich ontwikkeld in de afgelopen jaren en wat zijn de verwachtingen voor de toekomst?
- Op welke wijze vindt de selectie plaats om voor noodopvang in aanmerking te komen?
- Voor welke categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers ondersteunen gemeenten noodopvang?
- Hoe verloopt de samenwerking met het Rijk en de uitvoeringsorganisaties Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND)?

2.2 Afbakening begrippen

Gemeentelijke noodopvang

De gemeentelijke noodopvang staat in het onderzoek centraal en is als volgt gedefinieerd:

Het door een gemeente direct of indirect voorzien in materiële en/of financiële steun aan opvang en/of levensonderhoud van uitgeprocedeerde asielzoekers die geen beroep (meer) kunnen doen op opvang/voorzieningen door het Rijk.¹

Met directe steun aan opvang of levensonderhoud worden de voorzieningen bedoeld die de gemeente zelf in beheer heeft. Bij indirecte steun aan opvang gaat het om het financieel faciliteren van derden, die vervolgens voorzien in opvang of levensonderhoud.

Uitgeprocedeerde asielzoekers

Met uitgeprocedeerde asielzoekers worden enerzijds asielzoekers bedoeld die onder de oude Vreemdelingenwet een asielaanvraag hebben ingediend ('oude wetters') en niet in aanmerking zijn gekomen voor het generaal pardon. Anderzijds worden hiermee asielzoekers bedoeld die onder de nieuwe vreemdelingenwet ('nieuwe wetters') een onherroepelijke afwijzing op het eerste asielverzoek hebben gekregen. Voor deze laatste groep uitgeprocedeerde asielzoekers vervalt na de definitieve beslissing het recht op opvang van rijkswege.

Er zijn overigens verschillende redenen aan te geven waarom uitgeprocedeerde asielzoekers nog in Nederland verblijven. Een deel van deze uitgeprocedeerden is een vervolprocedure gestart om alsnog een verblijfsvergunning te verkrijgen. Voor anderen zijn er problemen met betrekking tot de terugkeer naar het land van herkomst (bijvoorbeeld problemen met vaststelling identiteit, herkomstland werkt niet mee aan terugkeer).

2.3 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een vragenlijst die is verspreid onder alle Nederlandse gemeenten. In de volgende paragraaf worden de opgenomen vragen verder gespecificeerd, de dataverzameling nader toegelicht en wordt de respons in kaart gebracht.

2.3.1 Vragenlijst voor Nederlandse gemeenten

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn twee vragenlijsten opgesteld: een uitgebreide vragenlijst voor gemeenten die ervaring hebben met noodopvang en een korte vragenlijst voor gemeenten die hiermee geen ervaring hebben. Per onderzoeksthema zijn verschillende vragen opgenomen. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de aan de gemeenten voorgelegde vragen, uitgesplitst naar de verschillende onderzoeksthema's. In de tabel zijn zowel de vragen uit de korte vragenlijst, als uit de uitgebreide vragenlijst opgenomen.

¹ Definitie zoals geformuleerd in de aankondigingsbrief van het onderzoek, verstuurd door de VNG aan alle Nederlandse gemeenten d.d. 5 juni 2009.

Tabel 2.1 Opgenomen vragen in vragenlijst naar onderzoeksthema

Thema	Vragen
Ervaring met noodopvang	Is er in uw gemeente nog noodopvang aanwezig? Bestaat binnen uw gemeente ook opvang waarmee de gemeente geen bemoeienis heeft? Bent u op de hoogte van de afspraken in het bestuursakkoord m.b.t. de beëindiging van de noodopvang?
Achtergrond	Wat is de belangrijkste reden waarom u geen ervaring heeft met noodopvang? Waarom heeft u de noodopvang beëindigd? Wat is voor uw gemeente de reden om noodopvang te (blijven) faciliteren?
Omvang	Voor hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers is noodopvang door uw gemeente gefaciliteerd op 31 december 2006, 2007, 2008 en 31 mei 2009? Is het aantal personen waaraan noodopvang wordt verleend, verminderd sinds het bestuursakkoord van mei 2007? Is uw gemeente voornemens om het faciliteren van de noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht hebben op opvang van rijkswege te beëindigen voor 1 januari 2010? Als er nu geen noodopvang meer is, wanneer is deze beëindigd? Verwacht u dat in de nabije toekomst ook geen noodopvang zal worden gefaciliteerd?
Doelgroep	Op welke wijze vindt selectie plaats om voor noodopvang in aanmerking te komen? Aan welke categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers wordt in en door uw gemeente noodopvang verleend? Welke categorie is getalsmatig het belangrijkste? Hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers verblijven (bij benadering) in de noodopvang? Voor hoeveel oude wetters ondersteunde de gemeente noodopvang op 31 december 2006, 2007, 2008 en 31 mei 2009? Voor hoeveel 'nieuwe wetters' ondersteunde de gemeente noodopvang op 31 december 2006, 2007, 2008 en 31 mei 2009?
Samenwerking met het Rijk	Vindt u dat het Rijk de afspraken in het kader van het bestuursakkoord in voldoende mate nakomt? Vindt u dat het Rijk voldoende oog heeft voor het bestaan van problematische situaties van uitgeprocedeerden die onrechtmatig in Nederland verblijven? Werkt uw gemeente (hetzij in regionaal verband) samen met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)? Werkt u in het kader van terugkeer samen met andere (particuliere) organisaties dan de DT&V? Hoe beoordeelt u de samenwerking met DT&V? Onderhoudt uw gemeente (hetzij in regionaal verband) in het kader van de noodopvang contact met de IND? Hoe beoordeelt u de samenwerking met de IND?

2.3.2 Dataverzameling

Op 5 juni 2009 heeft de VNG de colleges van burgemeester en wethouders van alle 441 gemeenten een brief gestuurd waarin het onderzoek, bestaande uit een vragenlijst die via internet kon worden ingevuld, werd aangekondigd en toegelicht. Aan de gemeenten is gevraagd de vragenlijst door de juiste beleidsmedewerker te laten invullen. Voor de toegang tot de vragenlijst is gebruikgemaakt van unieke inlogcodes per gemeente, zodat binnen iedere gemeente de vragenlijst maar één keer kon worden ingevuld.

Ter verhoging van de respons zijn alle gemeenten die twee weken na het versturen van de aankondigingsbrief de vragenlijst nog niet hadden ingevuld telefonisch benaderd. Het doel van deze nabelactie was het identificeren van de juiste beleidsmedewerker en deze aan te sporen de vragenlijst zo snel mogelijk in te vullen. Wanneer de beleidsmedewerker telefonisch niet bereikbaar was, werd indien mogelijk, een bericht achter gelaten of een e-mail gestuurd. Het nabellen van gemeenten heeft geleid tot een duidelijke verhoging van de respons.

2.3.3 Respons

Van alle Nederlandse gemeenten heeft 69 procent de vragenlijst op internet ingevuld (Tabel 2.2). Deze gemeenten vertegenwoordigen ruim driekwart (78%) van de Nederlandse bevolking. Op grond van deze hoge respons kan een betrouwbaar beeld worden geschetst van de stand van de gemeentelijke noodopvang in Nederland. De respons vormt bovendien een goede afspiegeling van de Nederlandse gemeenten. Zowel de kleinere gemeenten, als de middelgrote en grote gemeenten zijn in het onderzoek voldoende vertegenwoordigd. Bijna alle responderende gemeenten (98%) hebben de vragenlijst volledig ingevuld.

Tabel 2.2 Responspercentage naar gemeentegrootte

Type gemeente naar inwoneraantal	Populatie	Respons-aantal	Respons-percentage
Minder dan 10.000	52	31	59,6%
10.000 – 20.0000	132	94	71,2%
20.000 – 50.0000	189	126	66,7%
50.000 – 100.000	43	32	74,4%
Meer dan 100.000	25	23	92,0%
Totaal	441	306	69,4%

Selectiviteit respons

Het is belangrijk dat de responderende gemeenten een goede afspiegeling vormen van de Nederlandse gemeenten naar gemeentegrootte. Dat is in dit onderzoek het geval. De verdeling in de respons naar gemeentegrootte wijkt namelijk nauwelijks af van de verdeling in de gehele populatie (Tabel 2.2). De

grotere gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en de gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners zijn licht oververtegenwoordigd in het onderzoek. De andere gemeenten zijn licht ondervertegenwoordigd. Gezien de geringe afwijking kan de respons representatief worden geacht voor de Nederlandse gemeenten op grond van gemeentegrootte.

Tabel 2.3 Selectiviteit naar gemeentegrootte

Type gemeente naar inwoneraantal	Populatie		Respons	
	Aantal	%	Aantal	%
Minder dan 10.000	52	11,8	31	10,1
10.000 – 20.000	132	29,9	94	30,7
20.000 – 50.000	189	42,9	126	41,2
50.000 – 100.000	43	9,8	32	10,5
Meer dan 100.000	25	5,7	23	7,5
Totaal	441	100,0	306	100,0

Het percentage responderende gemeenten was veel hoger onder de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners), dan onder de kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) (Tabel 2.2). Ruim negentig procent van de grote gemeenten en zestig procent van de kleine gemeenten hebben aan het onderzoek deelgenomen. Dit komt overeen met de verwachting dat bij de grotere gemeenten de noodopvangproblematiek het meest speelt, waardoor het invullen van de vragenlijst naar alle waarschijnlijkheid meer prioriteit heeft gekregen. De aanname is dat kleine gemeenten die geen ervaring hebben met noodopvang enigszins zijn ondervertegenwoordigd in dit onderzoek.

Redenen voor non-respons

Over het algemeen waren de gemeenten bereid de vragenlijst in te vullen. Slechts enkele gemeenten gaven aan niet aan het onderzoek te willen meewerken. De belangrijkste reden dat 31 procent van de gemeenten niet aan het onderzoek heeft meegewerkt, is dat bij deze gemeenten de juiste beleidsmedewerker niet werd bereikt. Bij het nabellen kwam naar voren dat het in verschillende gemeenten onduidelijk is of er een beleidsmedewerker is die voor noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers verantwoordelijk is. Ook waren beleidsmedewerkers voor langere tijd afwezig (vakantie, ziekte). Daarnaast werken verschillende kleine gemeenten op dit beleidsterrein samen met andere gemeenten. Eén beleidsmedewerker is dan verantwoordelijk voor verschillende gemeenten, maar heeft niet altijd de afzonderlijke vragenlijst per gemeente ingevuld.

3 STAND VAN ZAKEN & ONTWIKKELING NOODOPVANG

Om een beeld te krijgen van de huidige stand van zaken van de noodopvang in gemeenten, wordt in dit hoofdstuk allereerst een overzicht gegeven van het aantal gemeenten dat op dit moment, of in het verleden, noodopvang heeft ondersteund. Tevens wordt bezien in hoeverre ook andere particuliere en maatschappelijke organisaties noodopvang faciliteren. Vervolgens wordt ingegaan op de motieven van gemeenten op grond waarvan zij al dan niet noodopvang faciliteren. Tot slot wordt gekeken naar de ontwikkeling van de noodopvang in de afgelopen jaren en de verwachtingen voor de nabije toekomst.

3.1 Gemeentelijke ervaring met noodopvang

De meerderheid van de gemeenten (60%) heeft geen ervaring met het direct dan wel indirect ondersteunen van noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers (tabel 3.1). Bijna een vijfde (18%) van de gemeenten heeft in het verleden wel noodopvang ondersteund, maar heeft deze inmiddels beëindigd. Iets meer dan een vijfde van de gemeenten faciliteert op dit moment nog steeds noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers.

Tabel 3.1 Ervaringen met noodopvang

	Aantal	%
Geen ervaring met noodopvang	184	60,1
Ervaring met noodopvang, maar inmiddels beëindigd	54	17,6
Door gemeente gefaciliteerde noodopvang ¹	68	22,2
Totaal	306	100,0

Grote gemeenten en gemeenten met een asielzoekerscentrum (AZC) binnen de gemeentegrenzen hebben vaker te maken met noodopvang dan kleine gemeenten. Bijna driekwart (74%) van de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) faciliteert op dit moment nog noodopvang (tabel 3.2). Het zijn vooral de kleinere gemeenten die de noodopvang inmiddels hebben beëindigd. Ook gemeenten met een AZC binnen de gemeentegrenzen faciliteren op dit moment vaker noodopvang dan andere gemeenten. In 82 procent van de gemeenten met een AZC wordt medio 2009 nog noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers ondersteund.

¹ Op grond van de behaalde respons ligt, met een betrouwbaarheid van 95 procent, het percentage van Nederlandse gemeenten dat op dit moment nog noodopvang faciliteert tussen de 20 en 25 procent.

Tabel 3.2 Ervaringen met noodopvang naar gemeentegrootte.
(in % naar gemeentegrootte)

	Minder dan 10.000	10.000-20.000	20.000 - 50.000	50.000-100.000	Meer dan 100.000	Totaal (n=306)
Geen noodopvang	96,8%	72,3%	54,0%	40,6%	21,7%	60,1%
Noodopvang beëindigd	3,2%	16,0%	25,4%	15,6%	4,3%	17,6%
Noodopvang aanwezig	0,0%	11,7%	20,6%	43,8%	73,9%	22,2%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Ook particulieren en maatschappelijke organisaties verzorgen noodopvang. Noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers kan dus ook bestaan zonder dat gemeenten daar financiële bemoeienis mee hebben. Ongeveer een vijfde (17%) van de gemeenten geeft aan dat dergelijke particuliere voorzieningen binnen de eigen gemeentegrenzen bestaan (tabel 3.3). De helft (51%) geeft aan dat er geen noodopvang wordt verleend door particulieren en maatschappelijke organisaties. Nog eens bijna een derde (30%) weet niet of er dergelijke voorzieningen zijn. In gemeenten met ervaring met noodopvang is er ook vaker particuliere noodopvang dan in de gemeenten zonder ervaring met noodopvang. Slechts elf procent van de gemeenten zonder noodopvangervaring is bekend met particuliere noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers binnen de eigen gemeentegrenzen.

Tabel 3.3 Bestaat er binnen uw gemeente noodopvang waarmee de gemeente geen bemoeienis heeft?

	Gemeenten met ervaring noodopvang (n=122)	Gemeenten zonder ervaring met noodopvang (n=184)	Totaal	
	%	%	%	Aantal
Ja	26,2	11,4	17,3	53
Nee	39,3	59,2	51,3	157
Onbekend	32,0	28,8	30,1	92
Geen antwoord	2,5	0,5	1,3	4
Totaal	100,0	100,0	100,0	306

3.2 Bekendheid met bestuursakkoord Rijk en VNG

Een zeer ruime meerderheid van de Nederlandse gemeenten (86%) is bekend met de afspraken zoals die zijn vastgelegd in het bestuursakkoord tussen de VNG en het Rijk inzake beëindiging van noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Een meerderheid (54%) van de gemeenten is goed op de hoogte van de afspraken en bijna een derde (32%) is hiervan enigszins op de hoogte (tabel 3.3). Slechts dertien procent van de gemeenten is in het geheel niet op de hoogte van de afspraken in het Bestuursakkoord. Gemeenten die ervaring hebben met noodopvang zijn over het algemeen beter op de hoogte van de afspraken dan de gemeenten zonder ervaring met

noodopvang. Ruim driekwart (76%) van de gemeenten met ervaring is goed op de hoogte van de afspraken tussen het Rijk en de VNG.

Tabel 3.4 Bekendheid met de afspraken in het Bestuursakkoord

	Gemeenten met noodopvang* (n=122)	Gemeenten zonder noodopvang (n=184)	Totaal	
	%	%	%	Aantal
Goed op de hoogte	75,4	40,2	54,2	166
Enigszins op de hoogte	18,9	40,8	32,0	98
Niet op de hoogte	4,1	18,5	12,7	39
Geen antwoord	1,6	0,5	1,0	3
Totaal	100,0	100,0	100,0	306

* Zowel gemeenten die op dit moment nog noodopvang faciliteren als gemeenten die in het verleden noodopvang hebben gefaciliteerd maar deze inmiddels hebben beëindigd.

3.3 Achtergrond van het al dan niet verstrekken van noodopvang

Een meerderheid (59%) van de gemeenten die tot op heden geen ervaring hebben met noodopvang, geeft hiervoor als belangrijkste reden dat er binnen hun gemeente geen personen zijn die hiervoor in aanmerking komen (tabel 3.5). Voor bijna een vijfde is noodopvang geen aandachtspunt van het gemeentelijk beleid.

Slechts een klein deel (5%) van de gemeenten zonder ervaring met noodopvang heeft wel personen binnen de gemeenten die voor noodopvang in aanmerking zouden kunnen komen. Ook onder deze gemeenten is noodopvang geen aandachtspunt van het gemeentelijk beleid, omdat zij deze zien als een taak van het Rijk en niet van de gemeente of hiervoor geen financiële middelen hebben.

Tabel 3.5 Belangrijkste reden geen ervaring met noodopvang

	Aantal	%
Er zijn in de gemeente geen uitgeprocedeerde asielzoekers die hiervoor in aanmerking komen	109	59,2
Dit is geen aandachtspunt van het gemeentelijke beleid	34	18,5
Anders	16	8,7
Weet niet / Geen antwoord	25	13,6
Totaal	184	100,0

Een groot deel van de Nederlandse gemeenten die ervaring hebben met noodopvang heeft deze inmiddels beëindigd. De meest genoemde reden voor het beëindigen van de noodopvang is dat er binnen de gemeenten geen personen meer waren die hiervoor in aanmerking kwamen (tabel 3.6). In bijna driekwart (72%) van de gemeenten die hun noodopvang inmiddels hebben beëindigd, was de reden daarvoor dat er geen personen binnen de

gemeentegrenzen meer waren die hiervoor in aanmerking konden komen. Slechts een beperkt aantal gemeenten (15%) beëindigde de noodopvang vanwege de afspraken in het bestuursakkoord. Andere redenen die worden genoemd, zijn bijvoorbeeld het feit dat de gemeente zich niet langer verantwoordelijk voelde voor de financiering.

**Tabel 3.6 Redenen beëindigen van noodopvang
(meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantal	% (n=54)
Er zijn in de gemeente geen personen meer die hiervoor in aanmerking komen	39	72,2
Vanwege afspraken in het Bestuursakkoord	8	14,8
Anders	15	27,8

De redenen van gemeenten om noodopvang te blijven faciliteren zijn divers. Meer dan driekwart (77%) van de gemeenten ziet zich hiertoe genoodzaakt omdat mensen in een vervolgpcedure zitten, waarbij het Rijk niet meer in opvang voorziet (Tabel 3.7). Ook klemmende humanitaire redenen worden door een ruime meerderheid (65%) van de gemeenten genoemd. Ruim een derde ziet zich op grond van medische en/of psychische problematiek van betrokken personen genoodzaakt om noodopvang te blijven faciliteren. Daarnaast spelen bij nog eens ruim een derde van de gemeenten overwegingen in het kader van openbare orde en veiligheid. Andere redenen die worden genoemd, zijn het feit dat het minderjarige kinderen betreft of omdat er problemen worden ondervonden in het terugkeertraject.

**Tabel 3.7 Redenen om noodopvang te blijven faciliteren
(meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantal	% (n=68)
Er is sprake van een vervolgpcedure	52	76,5
Klemmende humanitaire redenen	44	64,7
Medische en/of psychische problematiek	26	38,2
Openbare orde en veiligheid	25	36,8
Anders	17	25,0

3.4 Omvang en ontwikkeling noodopvang

Het totale aantal personen waaraan de responderende gemeenten noodopvang verlenen, is sterk afgenomen sinds 2007 (zie figuur 3.8). Op 31 december 2007 werd door deze gemeenten bij benadering aan 2111 uitgeprocedeerde asielzoekers noodopvang verleend. Op 31 mei 2009 was dit aantal gereduceerd tot 750 personen. Dit betekent een afname van 64 procent. Het gemiddelde aantal personen waaraan noodopvang wordt verleend per gemeente is afgenomen van 21 personen naar zeven personen.

Tabel 3.8 Omvang door responderende gemeenten gefaciliteerde noodopvang per jaar

	2006 (n=99)*	2007 (n=99)*	2008 (n=99)*	2009 (n=101)*
Totaal	2.111	2.144	1.007	750
Gemiddeld	21	22	10	7
Minimum	0	0	0	0
Maximum	250	200	140	115

* Van de 122 gemeenten met ervaring met noodopvang hebben elf gemeenten geen aantallen ingevuld. Zeventien gemeenten hebben de informatie onvolledig ingevuld. De genoemde aantallen per jaar zijn gebaseerd op het aantal gegeven antwoorden.

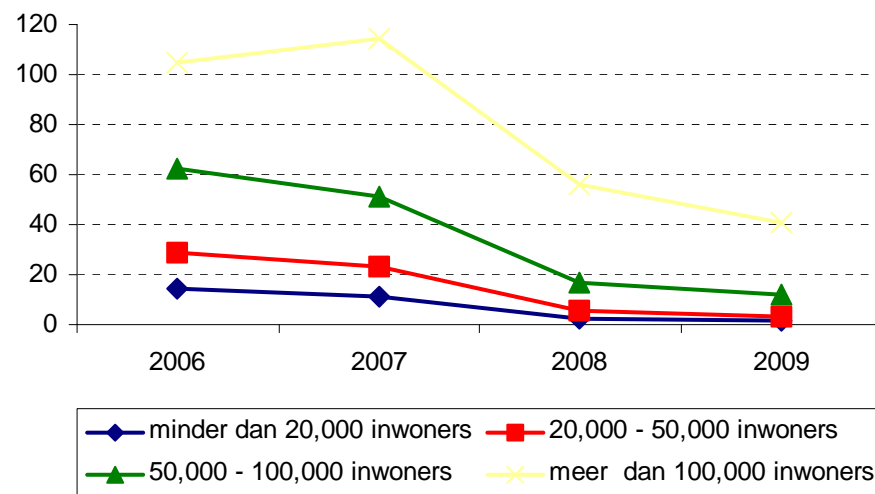
In de meeste gemeenten die op dit moment noodopvang faciliteren, is de omvang van de noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers beperkt. Op 31 mei 2009 was in zestig procent van deze gemeenten het aantal personen waarvoor noodopvang wordt gefaciliteerd kleiner dan tien (tabel 3.9). In bijna een vijfde van deze gemeenten (19%) gaat het om een groep van minimaal tien en maximaal dertig personen. Slechts in een beperkt aantal gemeenten (7%) wordt noodopvang voor meer dan dertig personen ondersteund. Dit komt alleen in de grotere gemeenten (50.000 inwoners of meer) voor.

Tabel 3.9 Omvang noodopvang d.d. 31 mei 2009 in categorieën.

	Aantal	%
Minder dan 5 personen	26	38,2
5 – 10 personen	15	22,1
10 – 30 personen	13	19,1
Meer dan 30 personen	5	7,4
Geen antwoord	9	13,2
Totaal	68	100,0

In de grote Nederlandse gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) gaat het vaak om een grotere groep. Maar ook voor de grote gemeenten geldt dat de groep waaraan noodopvang wordt verleend, sterk is afgenomen sinds 2007 (figuur 3.1).

Figuur 3.1 Gemiddeld aantal personen waaraan een gemeente noodopvang verleende. In absolute aantallen per jaar naar gemeentegrootte



Ongeveer zeventien procent van de gemeenten die in het verleden noodopvang hebben gefaciliteerd maar inmiddels hebben beëindigd, beëindigde de noodopvang al voordat het bestuursakkoord werd gesloten. Nog eens bijna de helft (44%) beëindigde de noodopvang binnen een jaar na het sluiten van het bestuursakkoord.

Voor de gemeenten die nog steeds noodopvang faciliteren, geldt dat de omvang van de noodopvang is afgenomen (tabel 3.10). In een ruime meerderheid van deze gemeenten (62%) is het aantal personen waaraan noodopvang wordt verleend sterk verminderd sinds het bestuursakkoord. Voor nog eens ruim een vijfde (22%) van deze gemeenten geldt dat het aantal sindsdien enigszins is verminderd. In een beperkt aantal gemeenten is er geen verandering opgetreden of is het aantal personen waaraan noodopvang wordt verleend toegenomen.

Tabel 3.10 Ontwikkeling aantal personen waaraan noodopvang wordt verleend sinds het Bestuursakkoord van mei 2007

	Absoluut	%
Ja, sterk verminderd	42	61,8
Ja, enigszins verminderd	15	22,1
Nee, geen verandering	4	5,9
Nee, enigszins toegenomen	4	5,9
Nee, sterk toegenomen	1	1,5
Weet niet / Geen antwoord	2	3,0
Totaal	68	100,0

Onder de gemeenten die geen ervaring hebben met noodopvang, verwacht eveneens een ruime meerderheid (70%) dat zij ook in de toekomst hiermee niet in aanraking zullen komen (tabel 3.11). Slechts een kleine minderheid (10%) geeft aan dat dit (theoretisch) in de toekomst wel mogelijk is. Voorts is

meer dan de helft van de gemeenten die op dit moment noodopvang faciliteren (65%) van plan deze voor 1 januari 2010 te beëindigen (tabel 3.11). De grootste groep (46%) geeft wel aan dat dit alleen mogelijk is als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zij benadrukken vooral twee randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil de gemeente het faciliteren van noodopvang kunnen beëindigen:

- uitgeprocedeerde asielzoekers die op dit moment in (vervolg)procedure zitten, moeten door het Rijk in onderdak worden voorzien;
- een sluitend terugkeerbeleid is van groot belang om tot beëindiging van de noodopvang over te kunnen gaan.

Een vijfde van de gemeenten die op dit moment noodopvang ondersteunt (21%), is niet voornemens de noodopvang per 1 januari 2010 te beëindigen. Tot slot weet ook een kleine minderheid (12%) van de gemeenten met noodopvang niet of zij deze per 1 januari 2010 zullen beëindigen.

Tabel 3.11 Nabije toekomst noodopvang

Voornemen gemeenten met noodopvang om deze per 1 januari 2010 te beëindigen	Aantal	%
Ja, onder bepaalde voorwaarden	31	45,6
Ja, voor zowel oude als nieuwe wetters	11	16,2
Ja, alleen voor oude wetters	1	1,5
Ja, alleen voor nieuwe wetters	1	1,5
Nee	14	20,6
Weet niet	8	11,8
Geen antwoord	2	2,9
Totaal	68	100,0
Toekomstverwachting gemeenten zonder ervaring met noodopvang in nabije toekomst	Aantal	%
Onwaarschijnlijk dat in de nabije toekomst noodopvang wordt gefaciliteerd	129	70,1
Waarschijnlijk dat noodopvang in nabije toekomst wordt gefaciliteerd	19	10,3
Onduidelijk / Er valt niets over te zeggen	36	19,6
Totaal	184	100,0

3.5 Samenvatting

- Bijna alle gemeenten die op dit moment noodopvang faciliteren, zijn op de hoogte van de afspraken in het bestuursakkoord.
- Vervolgprocedures waarbij het Rijk niet meer in opvang voorziet en klemmende humanitaire redenen zijn de belangrijkste achtergronden van gemeentelijke noodopvang.
- De omvang van de noodopvang is substantieel afgenomen sinds het Bestuursakkoord van 2007. Op 31 mei 2009 is de totale omvang van de noodopvang in de responderende gemeenten met meer dan zestig procent afgenomen in vergelijking met 31 december 2007.
- Personen in een vervolprocedure en schrijvende gevallen (op grond van

medische en/of psychische problematiek en kwetsbare groepen) vormen voor gemeenten het belangrijkste obstakel voor het beëindigen van noodopvang.

4 DOELGROEP NOODOPVANG

Ten aanzien van de doelgroep worden in dit hoofdstuk drie belangrijke factoren uitgelicht. Allereerst wordt de selectieprocedure toegelicht. Ten tweede wordt gekeken voor welke categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers noodopvang wordt ondersteund. Tot slot geeft dit hoofdstuk een beeld van het aantal 'oude wetters' en 'nieuwe wetters' waarvoor gemeenten in de periode 2006 – 2009 noodopvang hebben gefaciliteerd.

4.1 Selectie

Er zijn verschillende manieren waarop de selectie om voor noodopvang in aanmerking te komen plaatsvindt. In ruim een kwart (29%) van de gemeenten gebeurt dat door de opvangorganisaties zelf. Nog eens een kwart (25%) van de gemeenten selecteert personen in samenspraak met betrokken instanties, zoals Vluchtelingenwerk en INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers). Deze organisaties toetsen de door de gemeente opgestelde criteria en brengen advies uit. In ongeveer een vijfde (19%) van de gemeenten is een toetsingscommissie ingesteld. Daarnaast wordt in zestien procent van de gemeenten getoetst op expliciete criteria door het college of de verantwoordelijke ambtenaar. Slechts in een klein deel (13%) van de gemeenten bestaan geen expliciete criteria voor de selectie van personen die aanmerking kunnen komen voor noodopvang.

Tabel 4.1 Selectie doelgroep (meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	% (n=68)
Dat gebeurt door opvangorganisatie zelf	20	29,4
In overleg / toetsing door betrokken instanties	17	25,0
Er is een toetsingscommissie	13	19,1
Toetsing door gemeente	11	16,2
Dat gebeurt niet op basis van expliciete criteria	9	13,2
Onbekend	1	2,9

4.2 Typering doelgroep en recente ontwikkelingen

Er zijn zes verschillende categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers waaraan noodopvang wordt verleend. Allereerst wordt noodopvang verleend aan personen die een vervolgprocedure hebben lopen en geen beroep meer kunnen doen op voorzieningen van het Rijk. Het overgrote deel (84%) van de gemeenten faciliteert noodopvang voor deze categorie uitgeprocedeerde asielzoekers. Ten tweede wordt noodopvang verleend aan personen op grond van medische of psychische problematiek. Dit komt in een ruime meerderheid (57%) van de gemeenten voor. Een derde categorie zijn personen waarvan

het land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer (buiten schuld). In veertig procent van de gemeenten wordt aan deze categorie noodopvang verstrekt. Eveneens verleent ongeveer veertig procent noodopvang aan een vierde groep. Dit zijn personen in afwachting van vertrek uit Nederland. Ruim een kwart (27%) verstrekt noodopvang aan een vijfde categorie, namelijk personen met een verblijfsvergunning in afwachting van woonruimte. Tot slot versterkt ook ongeveer een kwart van de gemeenten (24%) noodopvang aan een zesde categorie asielzoekers, namelijk personen die in een beoordelingstraject zitten voor asiel. Een kleine minderheid (10%) van de gemeenten noemt naast deze zes categorieën nog andere groepen waaraan noodopvang wordt verleend. Het gaat hierbij onder andere om slachtoffers van mensenhandel (B9-regeling¹) en om minderjarige asielzoekers.

Tabel 4.2 Categorieën waaraan noodopvang wordt verleend (meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	% (n=68)
in vervolprocedure	57	83,8
beroep op medische of psychische problematiek	39	57,4
herkomstland werkt niet mee aan terugkeer	27	39,7
in afwachting van vertrek uit Nederland	26	38,2
met status in afwachting van woonruimte	18	26,5
in beoordelingstraject voor asiel	16	23,5
andere categorie	7	10,3

De categorieën waaraan gemeenten het meest noodopvang verlenen, zijn ook de categorieën die over het algemeen getalsmatig het grootst zijn (tabel 4.3). In bijna de helft (47%) van de gemeenten zijn personen in een vervolprocedure de grootste groep. In ongeveer een kwart (24%) van de gemeenten zijn personen die niet meer in een asieltraject zitten en een beroep doen op medische of psychische problematiek getalsmatig de belangrijkste groep. De andere categorieën die hierboven zijn genoemd zijn slechts in een beperkt aantal gemeenten de omvangrijkste categorie.

¹ De term B9-regeling verwijst naar Hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingencirculaire. Het doel van deze regeling is om slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en zo de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen. Deze regeling omvat het recht op aangifte, met daaraan gekoppeld het recht op een tijdelijke verblijfstatus gedurende de strafrechtelijke procedure. Na de uitspraak kunnen slachtoffers van mensenhandel een verzoek tot voortgezet verblijf indienen op grond van klemmende humanitaire redenen (zie www.b9-regeling.nl).

Tabel 4.3 Omvangrijkste categorie waaraan noodopvang wordt verleend

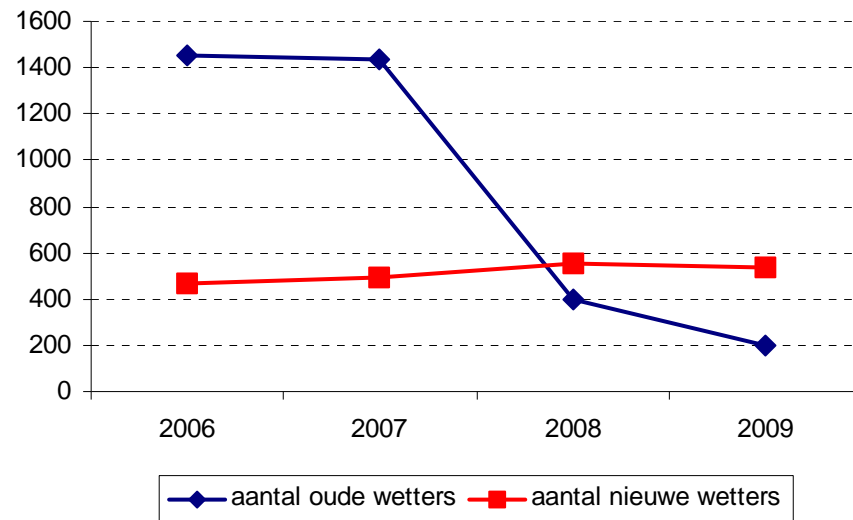
	Aantal	%
in vervolprocedure	32	47,1
beroep op medische of psychische problematiek	16	23,5
in afwachting van vertrek uit Nederland	4	5,9
herkomstland werkt niet mee aan terugkeer	4	5,9
met status in afwachting van woonruimte	3	4,4
andere categorie	4	5,9
geen antwoord	2	2,9
totaal	68	100,0

4.2.1 Oude en Nieuwe wetters

Ten aanzien van de uitgeprocedeerde asielzoekers waaraan noodopvang wordt verleend, is het belangrijk een verschil te maken tussen 'oude wetters' en 'nieuwe wetters'. De 'nieuwe wetters' vallen onder de nieuwe Vreemdelingenwet die op 1 januari 2001 in werking is getreden. De 'oude wetters' hebben een asielaanvraag ingediend onder de oude Vreemdelingenwet. Voor deze groep werd in 2007 de pardonregeling in het leven geroepen. Een deel van deze 'oude wetters' kwam echter niet in aanmerking voor de pardonregeling en moest Nederland alsnog verlaten. Niet iedereen is inmiddels teruggekeerd naar het land van herkomst. Het aantal 'oude wetters' waarvoor noodopvang door gemeenten wordt gefaciliteerd, is sinds de pardonregeling wel zeer sterk gedaald (figuur 4.1). Eind 2006 verleenden de responderende gemeenten noodopvang aan ruim 1400 'oude wetters'. Op 31 mei 2009 was het totale aantal 'oude wetters' in gemeentelijke noodopvang gereduceerd tot 196 personen.²

² Als de 'oude wetters' en 'nieuwe wetters' bij elkaar worden opgeteld, wijkt het totaal iets af van het totaal zoals gegeven in tabel 3.8. Dit komt omdat een paar gemeenten wel een totaal hebben ingevuld, maar geen opsplitsing hebben gemaakt naar oude en nieuwe wetters. Daarnaast heeft een aantal gemeenten mogelijk een invoerfout gemaakt, waardoor het totaal afwijkt van de optelsom van het aantal oude wetters plus aantal nieuwe wetters.

Figuur 4.1 Totaal aantal 'oude wetters' en 'nieuwe wetters' waaraan de responderende gemeenten noodopvang verleenden per jaar



Het aantal 'nieuwe wetters' is in de responderende gemeenten de afgelopen jaren redelijk constant gebleven (figuur 4.1). Eind 2006 verleenden deze gemeenten noodopvang aan bij benadering 468 'nieuwe wetters'. Op 31 mei 2009 was dit aantal 'nieuwe wetters' licht toegenomen tot 534 personen.

4.3 Samenvatting

- Er is geen eenduidige manier waarop binnen gemeenten selectie plaatsvindt van personen die voor noodopvang in aanmerking komen. Wel zijn er over het algemeen expliciete criteria opgesteld om voor noodopvang in aanmerking te komen. In slechts dertien procent van de gemeenten die op dit moment noodopvang faciliteren is er geen sprake expliciete criteria.
- Er wordt vooral noodopvang ondersteund voor personen die een vervolprocedure hebben lopen en niet in aanmerking komen voor opvang van rijkswege. Daarnaast verstrekt ook een meerderheid van de gemeenten noodopvang op grond van medische of psychische problematiek of het 'buiten schuld' criterium indien het herkomstland niet meewerkt aan het vertrek.
- De opvang aan 'oude wetters' is zeer sterk gedaald sinds 2007. Het aantal 'nieuwe wetters' waarvoor noodopvang wordt gefaciliteerd, is min of meer constant gebleven.

5 SAMENWERKING MET RIJKSOVERHEID

In dit hoofdstuk wordt allereerst de rol van het Rijk besproken, zoals die wordt gezien door de ogen van gemeenten die ervaring hebben met noodopvang. Daarna wordt ingegaan op zowel de samenwerking met de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) als de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND).

5.1 Rol van het Rijk

Ruim een derde van de gemeenten die ervaring hebben met noodopvang (36%) vindt dat het Rijk de afspraken in het kader van het bestuursakkoord onvoldoende nakomt (tabel 5.1). Ongeveer een kwart (27%) vindt dat de afspraken voldoende worden nagekomen en een derde (34%) kan hierop geen antwoord geven. Wel is er een groot verschil tussen de gemeenten die op dit moment nog noodopvang faciliteren en de gemeenten die de noodopvang inmiddels hebben beëindigd. Meer dan de helft (56%) van de gemeenten die op dit moment nog noodopvang faciliteren, vindt dat het Rijk de afspraken onvoldoende nakomt. Onder gemeenten die de gemeentelijke noodopvang inmiddels hebben beëindigd, is dit slechts elf procent. De helft van deze gemeenten weet niet of het Rijk de afspraken voldoende nakomt.

Tabel 5.1 Afspraken Bestuursakkoord

	Noodopvang beëindigd	Op dit moment noodopvang	Totaal	
			%	Aantal
Rijk komt afspraken voldoende na	37,0%	19,1%	27,0	33
Rijk komt afspraken onvoldoende na	11,1%	55,9%	36,1	44
Weet niet	50,0%	20,6%	33,6	41
Geen antwoord	1,9%	4,4%	3,3	4
Totaal	100,0%	100,0%	100,0	122

De gemeenten die vinden dat het Rijk de afspraken onvoldoende nakomt, wijzen er vooral op dat het terugkeerbeleid tekortschiet. Voor bijna driekwart (73%) van deze gemeenten is dit een van de redenen waarom het Rijk tekortschiet in het nakomen van de afspraken zoals neergelegd in het bestuursakkoord. Het terugkeerbeleid wordt bijvoorbeeld als niet sluitend ervaren. Daarnaast vindt een ruime minderheid van de gemeenten (39%) dat er verschillen in interpretatie zijn over het Bestuursakkoord tussen de gemeenten en het Rijk. Deze verschillen in interpretatie zijn overigens niet nader gespecificeerd in de vragenlijst. Andere reden die door de gemeenten worden genoemd, zijn het feit dat het Rijk geen opvang verleent aan personen

in vervolgpcedures, problemen door niet-sluitende wetgeving en vertragingen in de afhandeling van de pardonprocedures.

Tabel 5.2 Reden gemeenten waarom Rijk Bestuursakkoord onvoldoende nakomt (meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal	% (n=44)
Terugkeerbeleid schiet tekort	32	72,7
Rijk geeft andere interpretatie aan Bestuursakkoord	17	38,6
Informatie-uitwisseling met Rijksoverheid onvoldoende	5	11,4
Anders	21	17,2

Of het Rijk voldoende oog heeft voor het bestaan van probleemgevallen die onrechtmatig in Nederland verblijven, daarover zijn de meningen verdeeld. Bijna de helft van de gemeenten (43%) vindt dat het Rijk voldoende of enigszins aandacht heeft voor deze groepen. Maar ook bijna een derde (30%) vindt dat het Rijk nauwelijks aandacht heeft voor probleemgevallen. Een kleine groep (7%) vindt dat het Rijk helemaal geen aandacht heeft voor deze gevallen. Ongeveer een vijfde (18%) van de gemeenten kan hierop geen antwoord geven.

Tabel 5.3 Heeft het Rijk voldoende oog voor probleemsituaties van personen die onrechtmatig in Nederland verblijven?

	Aantal	%
Ja, voldoende	7	5,7
Ja, enigszins	43	35,2
Nee, nauwelijks	37	30,3
Nee, helemaal niet	9	7,4
Weet niet	22	18,0
Geen antwoord	4	3,3
Totaal	122	100,0

5.2 Samenwerking in het kader van vertrek of noodopvang

Vrijwel alle gemeenten die noodopvang faciliteren, werken samen met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Slechts in een klein deel (9%) van de gemeenten is er geen samenwerking. Ruim een derde (35%) van de gemeenten geeft aan goed samen te werken met de DT&V. Ook ongeveer één derde (31%) vindt de samenwerking voldoende. Slechts een kleine groep (10%) beoordeelt de samenwerking met de DT&V als matig. Deze kleine groep vindt vooral dat de DT&V tekortschiet in het aanbieden van faciliteiten en te weinig aandacht heeft voor problematische situaties. Geen enkele gemeente beoordeelt de samenwerking als slecht.

Iets minder dan de helft van de gemeenten die noodopvang faciliteren werkt samen met de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Een kleine minderheid (7%) van de gemeenten geeft aan goed samen te werken met de IND. Bijna

een vijfde (19%) van de gemeenten beoordeelt de samenwerking voldoende en in tien procent van de gemeenten is er sprake van een matige of slechte samenwerking.

Tabel 5.4 Samenwerking overheidsinstellingen

	DT&V (terugkeer) %	IND (noodopvang)%
Geen samenwerking	8,8	51,5
Goede samenwerking	35,3	7,4
Voldoende samenwerking	30,9	19,1
Matige samenwerking	10,3	7,4
Slechte samenwerking	0,0	2,9
Weet niet / Onbekend	5,9	7,4
Geen antwoord	4,4	4,4
Totaal	100,0	100,0

In het kader van terugkeer werkt een ruime meerderheid (63%) van de gemeenten ook samen met particuliere organisaties (tabel 5.5). Vluchtelingenwerk, de IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) en het INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers) worden het meest genoemd als particuliere partners in het kader van terugkeer.

Tabel 5.5 Samenwerking in het kader van terugkeer met particuliere organisaties

	Aantal	%
Ja	43	63,2
Nee	18	26,5
Weet niet	4	5,9
Geen antwoord	3	4,4
Totaal	68	100,0

5.3 Samenvatting

- Meer dan de helft van de gemeenten die op dit moment nog steeds noodopvang faciliteren, vindt dat het Rijk de afspraken uit het Bestuursakkoord onvoldoende nakomt.
- Vooral met betrekking tot de afspraken omtrent het terugkeerbeleid schiet het Rijk volgens de gemeenten tekort.
- Bijna alle gemeenten die noodopvang faciliteren, werken samen met de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en beoordelen deze samenwerking over het algemeen als voldoende tot goed. Daarnaast werkt een ruime meerderheid van de gemeenten in het kader van terugkeer ook samen met particuliere organisaties.

- Meer dan de helft van de gemeenten die noodopvang faciliteren werkt niet samen met de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). De gemeenten die wel samenwerken met de IND, beoordelen deze samenwerking lang niet altijd positief.

6 CONCLUSIE

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in de stand van zaken van door gemeenten ondersteunde noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Hiertoe is een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende groepen. De eerste groep zijn de 'oude wetters', die niet vallen onder het generaal pardon en Nederland alsnog moeten verlaten. De tweede groep zijn de 'nieuwe wetters'; zij hebben onder de nieuwe Vreemdelingenwet van 2001 een asielaanvraag ingediend.

Alle 441 Nederlandse gemeenten zijn benaderd om op het internet een vragenlijst in te vullen over hun ervaringen met noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Bijna driekwart van de gemeenten heeft aan deze oproep gehoor gegeven. Op grond van deze respons was het mogelijk een betrouwbaar en representatief beeld te schetsen van de noodopvangproblematiek in Nederlandse gemeenten. Omdat verwacht mag worden dat de gemeenten die ervaring hebben met noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers meer geneigd zijn de vragenlijst in te vullen, is er mogelijk sprake van een lichte overschatting van de noodopvang ten opzichte van de werkelijke situatie.

Uit het onderzoek is gebleken dat een meerderheid (60%) van de Nederlandse gemeenten geen ervaring heeft met noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Bijna een vijfde (18%) heeft wel ervaring met noodopvang, maar heeft deze inmiddels beëindigd. Ruim een vijfde (22%) van de gemeenten ondersteunde medio 2009 nog noodopvang. Het betreft vooral de grote gemeenten en gemeenten met asielzoekerscentra binnen de gemeentegrenzen.

De omvang van de noodopvang is sterk afgenomen sinds het Bestuursakkoord van mei 2007. Deze afname betrof vooral de 'oude wetters'. Het aantal 'nieuwe wetters' is redelijk constant gebleven de afgelopen jaren. Personen die nog in een vervolprocedure verwickeld zijn, vormen op dit moment getalsmatig de grootste groep waaraan noodopvang wordt verleend. Daarnaast vormen ook personen voor wie op grond van medische of psychische problematiek noodopvang wordt ondersteund een omvangrijke groep.

De gemeenten die op dit moment nog noodopvang faciliteren zijn over het algemeen voornemens om deze noodopvang, zowel voor oude als voor nieuwe wetters, per 1 januari 2010 te beëindigen, mits door het Rijk aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Meer dan de helft van deze gemeenten vindt dat het Rijk de afspraken uit het Bestuursakkoord onvoldoende is nagekomen. Een meerderheid van de gemeenten die noodopvang faciliteert, werkt in het kader van terugkeer naar tevredenheid samen met Dienst

Terugkeer en Vertrek (DT&V). De samenwerking tussen gemeenten die noodopvang faciliteren en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) op het gebied van noodopvang is beperkt.

Medio 2009 kunnen we concluderen dat de door de gemeente gefaciliteerde noodopvang sterk is verminderd sinds het bestuursakkoord. Gemeenten zien zich geconfronteerd met personen in vervolgpcedures en schrijnende gevallen waar het Rijk volgens hen onvoldoende aandacht voor heeft. De aanwezigheid van deze groepen en problemen rondom het terugkeerbeleid vormen voor de responderende gemeenten de grootste obstakels om de noodopvang per 1 januari 2010 te beëindigen.