

RAPPORT

Eindevaluatie Sobere opvang spoor 2

BEDRIJF/ORGANISATIE

COA

DATUM

13 September 2021

ADVISEURS

Manouska Molema

Jan Treep

rījnconsult

INHOUDSOPGAVE

1.	Managementsamenvatting	4
2.	Introductie	9
	2.1 Aanleiding	9
	2.2 Vraag	11
	2.3 Aanpak	11
	2.4 Leeswijzer	12
3.	Resultaten sobere opvang spoor 2	13
	3.1 Wat is sobere opvang?	13
	3.2 Wat is de inzet van de ketenpartners in de sobere opvang?	15
	3.3 Welk proces is doorlopen met ketenpartners en stakeholders?	16
	3.4 Welke resultaten zijn bereikt?	16
	3.4.1 Totale resultaten spoor 2	17
	3.4.2 Resultaten afgeschermdde gedeelte	18
	3.4.3 Resultaten buiten afgeschermdde deel Ter Apel en Budel-Cranendonck	19
	3.4.4 Toelichting resultaten	19
	3.5 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag	21
4.	Effecten sobere opvang spoor 2	22
	4.1 Effect op de doelgroep	22
	4.2 Effect op de procedures	26
	4.3 Effect beheersbaarheid / incidenten	27
	4.4 Redenen vertrek	27
	4.5 Effect op de opvanglocaties	28
	4.6 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag	29
5.	Effecten sobere opvang spoor 2 omgeving	32
	5.1 Effect op de omgeving	32
	5.2 Effect omgeving vanuit perspectief gemeenten	33
	5.3 Effect omgeving vanuit perspectief ketenpartners	33
	5.4 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag	34
6.	Lerend evalueren: Bestuurlijke proces pilot	35
	6.1 Bestuurlijke proces pilot	35
	6.2 Externe communicatie	37

6.3 Samenwerking met gemeenten	37
6.4 Ketensamenwerking	38
6.5 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag	39
7. Doelmatigheid sobere opvang spoor 2	40
7.1 De extra inzet van ketenpartners	40
7.2 Inzet ketenpartners	42
7.3 Lerend evalueren	42
7.4 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag	44
8. Conclusies en reflectie	45
8.1. Conclusies	45
8.2 Reflectie	46
BIJLAGEN	49
Bijlage 1: Referentielijst	50
Bijlage 2: Lijst geïnterviewde organisaties	51
Bijlage 3: Overzicht bestaande overlegstructuren	52
Bijlage 4: Gemiddelde verblijfsduur, vertrekredenen en overlastergistraties spoor 2	54
Bijlage 5: Instroom spoor 2 vanaf oktober 2020 tot heden	55

1. Managementsamenvatting

Op 14 september 2020 heeft de staatssecretaris de Kamer geïnformeerd over de start van de pilot met de versoebere spoor 2 opvang. In deze brief is aangegeven dat de beoogde uitvoering van de sobere opvang is dat doelgroep verstrekkingen in natura zullen ontvangen en zullen worden opgevangen in afgescheiden opvangvoorzieningen, uitgezonderd de asielzoekers in een kwetsbare positie. Deze worden op reguliere locaties opgevangen onder een versoebere regime. Deze opdracht van de staatssecretaris is uitgevoerd door de migratieketen middels de pilot sobere opvang van 14 september 2020 tot 31 december 2021.

Sobere opvang spoor 2

In spoor 2 worden asielaanvragen behandeld van personen die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst of asielbescherming hebben in ander land van de Europese Unie (EU). Deze groep maakt weinig kans op inwilliging.

In april 2021 is er een tussenevaluatie van de pilot opgeleverd. Dit onderzoek betreft de eindevaluatie en heeft betrekking op de sobere opvang spoor 2 in:

- De doelgroep opgevangen in het afgeschermd gedeelte in Ter Apel en Budel.
- De doelgroep opgevangen in het niet afgeschermd gedeelte (AZC en COL) ter Apel en Budel, de kwetsbare bewoners spoor 2.
- De doelgroep opgevangen op de overige locaties in het land (exclusief VBT en HTL).

In deze rapportage wordt antwoord gegeven op onderstaande onderzoeksvragen:

Is de migratieketen erin geslaagd om de sobere opvang voor asielzoekers van de spoor 2 opvang te realiseren zoals beoogd?

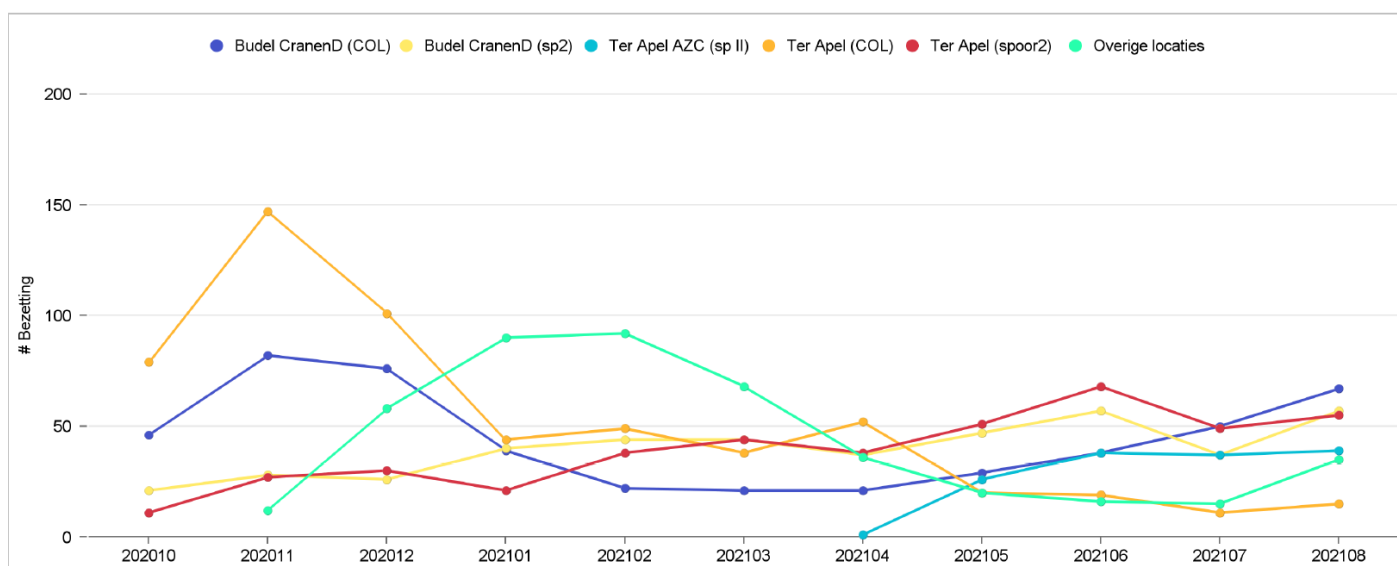
Deelvragen

1. Wat is de bezetting van de modaliteiten in Ter Apel, Budel-Cranendonck en op reguliere opvanglocaties geweest?;
2. Wat zijn de effecten van de versoebere(-smaatregelen) van de spoor 2 opvang op de doelgroep (effecten op doelgroep die worden geplaatst in de speciale modaliteiten in Ter Apel en Budel-Cranendonck afzetten tegen effect op doelgroep in reguliere opvanglocaties)?;
3. Wat zijn de effecten van de versoebereingsmaatregelen van de spoor 2 opvang op de COA-opvanglocaties (zowel speciale modaliteiten in Ter Apel, Budel-Cranendonck en reguliere azc's)?;
4. Wat zijn de effecten van de versoebereingsmaatregelen van de spoor 2 opvang op de directe gemeenten van de opvanglocaties (Ter Apel, Budel-Cranendonck en reguliere azcs)?;
5. Welke lering kunnen we trekken uit het bestuurlijk proces rondom de pilot?;
6. Hoe verhoudt de extra inzet van ketenpartners om de versoebere(-smaatregelen) te realiseren zich tot de resultaten?

1. Gerealiseerde soberde opvang spoor 2

In onderstaande grafiek is de bezetting van de verschillende modaliteiten weergegeven in de periode tussen 1 oktober 2020 en 1 augustus 2021.

Grafiek 1: Totaaloverzicht bezetting spoor 2, periode 01-10-2020 tot 01-08-2021 (Bron: COA)



In totaal zijn er 1242 unieke personen opgevangen in de sobere opvang spoor 2, het afgeschermdde en het niet afgeschermdde gedeelte (zie hiervoor ook bijlage 5, cijfers IND) tussen 1 oktober 2020 en 1 augustus 2021. De gemiddelde verblijfsduur is 39 dagen. De verdeling van de gemiddelde verblijfsduur is als volgt:

- 0 tot 7 dagen, 25%;
- 8 tot 30 dagen, 45%;
- 31 tot 93 dagen, 25%;
- 94 dagen en langer, 5%.

Effecten van de sobere opvang

De effecten voor de doelgroep, de locatie en de omgeving zijn in onderzocht. De ketenpartners zijn positief over de effecten op de doelgroep, zowel de ontmoediging, de versnelde procedure alsook de beheersbaarheid van de doelgroep op de locatie.

2. Effect op doelgroep

De sobere opvang heeft een effect op de doelgroep, maar het effect hangt af van het type opvang en de achtergrond van de asielzoekers (alleenreizend of met kinderen, land van herkomst). De versobering in het afgeschermdde gedeelte heeft het grootste ontmoedigende effect. De versobering in het afgeschermdde gedeelte wordt als onprettig ervaren. 78% van de doelgroep spoor 2 vertrekt Met Onbekende Bestemming, waarbij de ketenpartners ervan uitgaan de doelgroep vertrekt naar het buitenland.

Het aantal spoor 2 asielzoekers is de afgelopen periode afgenomen, wat mogelijk verklaard kan worden door het ontmoedigende effect, wijzigingen door de herbeoordeling van veilige landen, corona en seizoensfluctuaties.

Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat de set aan maatregelen bijdraagt aan het ondersteunen van een versnelde procedure. De geclusterde huisvesting in combinatie met toezicht en controle zorgt voor een betere beschikbaarheid van de doelgroep voor procedures. De overleggen in de keten zorgen voor een goed samenspel waarmee snel interventies kunnen worden uitgevoerd. De sobere opvang zorgt voor een verminderde bereikbaarheid van de voorlichtingsvoorziening. Daarbij is wel de kanttekening gemaakt dat er bij de opvang van kwetsbare asielzoekers schrijnende situaties kunnen ontstaan bij een langere verblijfsduur.

3. Effect locatie

De ketenpartners geven aan dat de geclusterde afgeschermd opvang een positief effect heeft op de COA-opvanglocaties doordat de doelgroep met een verhoogd risico op overlast gevend gedrag niet meer aanwezig is in de reguliere opvang. De doelgroep is beter beheersbaar in de afgeschermd opvang. Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat hun beeld is dat er minder incidenten zijn en ook minder ernstige incidenten. Er zijn nauwelijks tot geen incidenten met de doelgroep van spoor 2 die verblijft buiten het afgeschermd gedeelte.

De asielzoekers van de overige locaties hebben het beeld dat er iets bijzonders aan de hand is met asielzoekers die onder een versoberd regime worden opgevangen, de doelgroep van spoor 2 krijgt een stigma doordat asielzoekers met een time-out (maatregel bij niet volgen huisregels) ook verstrekkingen in natura ontvangen.

De opvang op de overige locaties kent als risico's dat de uitvoering niet efficiënt is. Doordat de groep relatief klein is zal versobering op deze locaties zeer tijds- en arbeidsintensief zijn ten aanzien van het aantal asielzoekers.

4. Effect omgeving

De meningen zijn verdeeld over de effecten van de versoberingsmaatregelen van de afgeschermd spoor 2 opvang op de directe omgeving. Vanuit de gemeente Budel-Cranendonck en Ter Apel wordt aangegeven dat de versobering nauwelijks tot geen effect heeft. Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat de versobering leidt tot een verlaging van het aantal en de ernst van de incidenten. Daarnaast leidt de versobering en de daarmee samenhangende ketensamenwerking tot snelle interventies zoals opgenomen in de maatregelen spoor 2 Budel-Cranendonck en Ter Apel. Of incidenten specifiek veroorzaakt worden door bewoners van spoor 2 is niet altijd duidelijk.

5. Leerpunten proces

Vanuit de omgeving wordt aangegeven dat de externe communicatie proactiever kan. Het gaat dan om zelf het initiatief nemen om informatie te delen.

Het bestuurlijke proces bij het starten, implementeren en uitvoeren van de pilot wordt wisselend ervaren. De samenwerking tussen gemeenten, politie en COA is intensief. Vanuit de omgeving wordt een meer proactieve houding vanuit het COA gevraagd. Concreet zijn er 3 leerpunten:

- Heldere procesafspraken;
- Duidelijke inhoudelijke afspraken;
- De voorkeur voor één vast contactpersoon.

In de keten wordt al langer samengewerkt en ook de versnelde procedure in spoor 2 is in Ter Apel en Budel-Cranendonck bestaand beleid. De samenwerking wordt als intensief en positief ervaren.

6. Inspanning en resultaten

Door de ketenpartners wordt een positief effect ervaren, de pilot wordt als effectief ervaren. De inzet wordt door de ketenpartners als intensief ervaren. Een zo efficiënt mogelijke uitvoering is geen doelstelling van deze pilot. Het doel is ontmoedigen. Op basis van de aangeleverde informatie kan geen kosten-baten analyse worden opgesteld.

Conclusie

De migratieketen is er grotendeels in geslaagd om de sobere opvang voor asielzoekers in spoor 2 te realiseren zoals beoogd. Er is een verschil tussen de drie modaliteiten in de mate waarin het is gerealiseerd zoals beoogd. Dit is tijdens de tussenevaluatie ook geconcludeerd. Met name bij het opvangen van de doelgroep op de overige COA-locaties is het niet volledig uitgevoerd zoals beoogd.

Reflectie

Monitoring

Tijdens het onderzoek is gebleken dat het enorm lastig is om feitelijke data te verzamelen over:

- De incidenten buiten het azc-terrein waarbij spoor 2/ het azc bij betrokken is;
- De doorlooptijden van asiel en opvolgende vertrekprocedures;
- De kosten en baten bij de verschillende partners;
- De bestemming na uitstroom bij Met Bestemming Onbekend.

Het is aan te bevelen om informatie niet alleen op te vragen bij evaluaties maar onderdeel te laten zijn van de reguliere managementinformatie. Onze aanbeveling is dan ook om in de migratieketen duidelijke afspraken te maken over een gezamenlijke monitoring van de totale inzet, resultaten en effecten in de keten. Wij adviseren om bij een eventuele verlenging ook gezamenlijk in de keten kritisch te beoordelen welke inzet noodzakelijk is voor het op efficiënte wijze behalen van effecten.

Ruimte voor de professional

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat de locaties ruimte hebben voor een eigen invulling van beleid en kaders. De ruimte voor de professional in de uitvoering is een bewuste keuze en hoeft dus geen probleem te zijn, mits er bewuste keuzes worden gemaakt waarbij dit risico goed wordt afgewogen. Het lijkt erop dat hoe kleiner de doelgroep binnen een locatie is, hoe meer maatwerk er mogelijk is en des te groter de kans is dat dit maatwerk niet meer past binnen de gestelde kaders.

Samenwerking met gemeenten

Een COA-locatie in het algemeen en een spoor 2 opvang in het bijzonder zijn typische NIMBY-projecten, not in my backyard. De samenleving erkent de noodzaak ervan, maar niemand wil het in zijn achtertuin. Wij hebben gemerkt dat zowel de asielketen als gemeenten het gesprek over de huisvesting van asielzoekers en de effecten hiervan lastig vinden. Alle partijen hebben eigen taken, verantwoordelijkheden, rollen en context die soms met elkaar conflicteren. Vanuit alle keten en samenwerkingspartners hebben wij gehoord dat zij zich inzetten om in gesprek te zijn, gezamenlijke te zoeken naar oplossingen en gezamenlijk te werken aan mogelijke verbeteringen. Dat in dit overleg altijd wensen en verbeterpunten blijven bestaan is logisch gezien de toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor het thema. Wij adviseren om naast een inhoudelijke agenda ook regelmatig met elkaar in gesprek te

gaan over elkaars belevingswereld, perspectief op het vraagstuk, drijfveren, normen en waarden. Dit draagt bij aan het verbeteren van de verbinding tussen de migratieketen en de gemeenten.

Inhoudelijke dilemma's

Tijdens de interviews is door meerdere respondenten aangegeven dat zij dilemma's ervaren bij het uitvoeren van deze opdracht. In de laatste kamerbrief is het doel van de pilot beschreven als ontmoediging, waarbij in de praktijk bij ketenpartners het verminderen van overlast door deze doelgroep ook als doel wordt ervaren. Het versoberen van de opvang van de spoor 2 doelgroep wordt als positief ervaren, het is goed voor het maatschappelijk draagvlak. Het grote percentage vertrek met onbekende bestemming wordt als onbevredigend ervaren. Daarmee ontstaat een dubbel gevoel bij de betrokken professionals, managers en directieleden over de sobere opvang. In de kamerbrief is geen maximale termijn aangegeven van verblijf in de sobere opvang. In de praktijk ervaren professionals schrijnende situaties door de doelgroep een langere periode zonder geld moet leven. Met name bij kinderen ervaart men dit als schrijnend en zoeken COA-locaties naar mogelijkheden om maatwerk toe te passen.

2. Introductie

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven, de context van de pilot en de onderzoeksvragen.

2.1 Aanleiding

In maart 2016 is voor een zo kort mogelijke wachttijd voor asielzoekers en het werk voor de migratieketen zo efficiënt mogelijk in te richten het sporenbeleid van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) ingevoerd¹.

Op dit moment wordt gewerkt met 3 asielsporen²:

- Spoor 1 voor asielzoekers met een verzoek om internationale bescherming die een ander land van de Europese Unie (EU) inhoudelijk moet behandelen, deze asielzoekers maken weinig kans op asiel. Dit zijn de zogenaemde Dublinclaimanten.
- Spoor 2 voor asielzoekers die weinig kans maken op asiel in Nederland (zie het kader hiernaast).
- Spoor 4 in de 6 -daagse algemene asielprocedure (AA) of 9-daagse algemene asielprocedure (AA+³). Deze asielzoekers doorlopen de algemene asielprocedure als de andere sporen niet van toepassing zijn. Ook kan de IND besluiten dat er meer onderzoek nodig is, waardoor de aanvraag verder wordt behandeld in de verlengde asielprocedure (VA).

In spoor 2 worden aanvragen behandeld van vreemdelingen:

- Afkomstig uit een land dat beoordeeld is als een veilig land van herkomst;
- Die reeds internationale bescherming genieten in een EU-lidstaat dan wel in een lidstaat van de EER (niet zijnde tevens lidstaat van de EU; dat zijn Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) of Zwitserland;

Sporen 3 en 5 worden op dit moment niet gebruikt.

Asielprocedure

Asielzoekers die over land Nederland binnenkomen melden zich aan als asielzoeker in Ter Apel. In het aanmeldcentrum wordt door de politie (AVIM) het identificatie- en registratieproces denn met de asielzoeker doorlopen. Na aanmelding worden asielzoekers door de IND in één van de drie sporen geplaatst met een specifieke asielprocedure. In spoor 2 worden asielaanvragen behandeld van personen die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst of reeds internationale bescherming hebben in een ander land van de Europese Unie (EU). Deze groep maakt weinig kans op een inwilliging⁴. Voor dit spoor wordt een vereenvoudigde, verkorte asielprocedure gehanteerd. Hierna volg een voornemen en vervolgens een beslissing. Bij een afwijzing kan beroep en een verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) worden ingediend bij de rechter.⁵

¹ Zoals aangekondigd in de Kamerbrief, Kamerstukken 2015/2016, 19 637, nr. 2086 en de daarin genoemde doelstellingen.

² IND, doorlooptijden asielprocedures

³ In juni 2021 zijn aanpassingen doorgevoerd in de asielprocedure, waardoor de duur van de algemene asielprocedure is gewijzigd van 8 naar 6 dagen en waarbij de 9-daagse AA+ is geïntroduceerd.

⁴ COA, Opvang en begeleiding asielzoekers Spoor 2 uitvoeringskader, 2021

⁵ www.ind.nl

Huisvesting asielzoekers

Het COA is onder meer verantwoordelijk voor het onderdak in een opvangvoorziening, het eten en drinken en de medische verzorging van asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen⁶. Alle eerste opvang van asielzoekers wordt uitgevoerd in de centrale ontvangstlocatie (col) in Budel-Cranendonck en Ter Apel, waaronder ook de opvang van de doelgroep van spoor 2. Tot de pilot werden asielzoekers uit de diverse sporen gezamenlijk opgevangen in de COL met hetzelfde voorzieningenniveau.

Pilot sobere opvang spoor 2

Op 14 september 2020 heeft de staatssecretaris de Kamer geïnformeerd over de start van de pilot met de versoberde spoor 2 opvang. In deze brief is aangegeven dat de beoogde uitvoering van de sobere opvang is dat doelgroep verstrekkingen in natura zullen ontvangen en zullen worden opgevangen in afgescheiden opvangvoorzieningen, uitgezonderd de asielzoekers in een kwetsbare positie. Deze worden op reguliere locaties opgevangen onder een versoberd regime⁷. Deze opdracht van de staatssecretaris is uitgevoerd door de migratieketen middels de pilot sobere opvang vanaf 14 september 2020 en loopt tot 31 december 2021.

De invulling van de pilot is dat asielzoekers uit spoor 2 op twee separate locaties geconcentreerd opgevangen worden. Hierdoor zijn zij beter beschikbaar voor de begeleiding in het asiel- en opvolgende vertrekproces zodat de gewenste ketensnelheid worden ondersteund. Nederland kan naar verwachting minder aantrekkelijk zijn voor de doelgroep door snelle duidelijkheid over het vertrek en het inrichten van separate, sobere asielopvang ten tijde van behandeling van de asielaanvraag. De Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) is aangepast ten behoeve van de versobering voor wat betreft de onderdelen verstrekkingen in natura (dus géén financiële toelage) en een dagelijkse inhuysregistratie.⁸ De invulling van de sobere opvang is vastgelegd in het uitvoeringskader opvang en begeleiding asielzoekers spoor 2 door het COA.

Op 1 april 2021 is er een tussenevaluatie opgeleverd. In de tussenevaluatie zijn de volgende onderdelen aan bod gekomen: Communicatie en samenwerking, Personeel gebouwen en specifieke voorzieningen, Bezetting van de sobere opvangplekken, Doorlooptijden IND en rechtbanken, Redenen van uitstroom, Incidenten op de locatie en Doorplaatsing naar het AZC. De conclusie van de tussenevaluatie is dat er sprake is van een succesvolle start. De aanbevelingen hebben betrekking op het verder verbeteren van de samenwerking met de gemeente en het verder verbeteren van de doorlooptijden van juridische procedures.

Versobering spoor 2⁵

Sobere opvang bestaat in wezen uit drie componenten:

1. Verstrekkingen in natura (geen financiële toelage);
2. Een dagelijkse inhuysregistratie bij het COA, en;
3. Opvang in een afgescheiden gedeelte van de opvanglocatie (uitgezonderd kwetsbare personen).

Componenten 1 en 2 zijn vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).

⁶ Zie ook Wet COA en Rva 2005.

⁷ Kamerstukken, brief staatssecretaris van 14 september 2020, Sobere opvang spoor 2.

⁸ Artikel 9, zevende lid en artikel 19, derde lid van de Rva 2005.

2.2 Vraag

Het voorliggende onderzoek betreft de eindevaluatie van de pilot sobere opvang spoor 2. De centrale vraag van het onderzoek betreft:

Is de migratieketen erin geslaagd om de sobere opvang voor asielzoekers van de spoor 2 opvang te realiseren zoals beoogd?

Deelvragen

1. Wat is de bezetting van de modaliteiten in Ter Apel, Budel-Cranendonck en op reguliere opvanglocaties geweest?;
2. Wat zijn de effecten van de versobering(-smaatregelen) van de spoor 2 opvang op de doelgroep (effecten op doelgroep die worden geplaatst in de speciale modaliteiten in Ter Apel en Budel-Cranendonck afzetten tegen effect op doelgroep in reguliere opvanglocaties)?;
3. Wat zijn de effecten van de versoberingsmaatregelen van de spoor 2 opvang op de COA-opvanglocaties (zowel speciale modaliteiten in Ter Apel, Budel-Cranendonck en reguliere azc's)?;
4. Wat zijn de effecten van de versoberingsmaatregelen van de spoor 2 opvang op de directe gemeenten van de opvanglocaties (Ter Apel, Budel-Cranendonck en reguliere azcs)?;
5. Welke lering kunnen we trekken uit het bestuurlijk proces rondom de pilot?;
6. Hoe verhoudt de extra inzet van ketenpartners om de versobering(-smaatregelen) te realiseren zich tot de resultaten?

Het onderzoek heeft betrekking op de sobere opvang spoor 2 in:

- De doelgroep opgevangen in het afgeschermd gedeelte in Ter Apel en Budel-Cranendonck;
- De doelgroep opgevangen in het niet afgeschermd gedeelte (AZC en COL) Ter Apel en Budel-Cranendonck, de kwetsbare asielzoekers spoor 2.;
- De doelgroep opgevangen op de overige locaties in het land (exclusief de vrijheidsbeperkende locatie [VBT] en de Handhaving- en Toezichtlocatie [HTL]).

2.3 Aanpak

De uitgevoerde aanpak is op te splitsen in 4 stappen:



1. Verkennen en vaststellen: analyse van de beschikbare informatie, opstellen informatie uitvraag, verkennende gesprekken en analysekader;
2. Onderzoek en analyse: desk study, stakeholderanalyses en factsheet;
3. Verdiepen en verklaren: gespreksleidraad, stakeholder gesprekken (zie bijlage 2 voor de geïnterviewde personen) en analyse;
4. Conclusies en aanbevelingen: Conceptrapportage, toetsing en eindversie.

Vanwege de doorlooptijd van het onderzoek tijdens de zomervakantie zijn stap 2,3 en 4 parallel aan elkaar uitgevoerd. Er zijn 42 interviews uitgevoerd met betrokken medewerkers, waarvan 6 werkzaam bij het landelijke COA, 7 werkzaam bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (waaronder DT&V en IND), 9 werkzaam op de locatie Ter Apel (COA, DT&V, DJI), 10 werkzaam op de locatie Budel-Cranendonck (COA, DT&V, DJI), 2 werkzaam op overige locaties van het COA, 2 werkzaam bij de gemeente Westerwolde, 3 werkzaam bij de gemeente Cranendonck, 3 werkzaam bij Vluchtelingenwerk Nederland. Daarnaast zijn er in Budel-Cranendonck en Ter Apel 4 asielzoekers per locatie bevraagd door de woonbegeleiders op basis van een vragenlijst.

In de rapportage wordt vanuit verschillende perspectieven antwoord gegeven op de vraag:

- Doelgroep: Doelgroep spoor 2. Indien het specifiek geldt voor de doelgroep verblijvend op het afgeschermd gedeelte in Budel-Cranendonck of Ter Apel, de doelgroep verblijvend op het niet afgeschermd gedeelte in Budel-Cranendonck of Ter Apel, of de doelgroep verblijvend op de overige locaties dan wordt dit aangegeven.
- Ketenpartners: COA, DJI, Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM).
- Samenwerkingspartners: Vluchtelingenwerk Nederland.
- Omgeving: Gemeente Budel-Cranendonck en Gemeente Westerwolde (Ter Apel).
- Medewerkers: De uitvoerende professionals werkzaam in het afgeschermd gedeelte van Budel-Cranendonck en Ter Apel. Dit betreft medewerkers van het COA en DJI.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de resultaten van de sobere opvang spoor 2. In hoofdstuk 4 en 5 wordt inzicht gegeven in de effecten van de sobere opvang oftewel de effecten voor de doelgroep, locaties en de directe gemeenten. In hoofdstuk 6 komt het lerend evalueren aan bod. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de inzet van de ketenpartners van de sobere opvang en in hoofdstuk 8 volgende de conclusies en aanbevelingen.

3. Resultaten sobere opvang spoor 2

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de resultaten van de sobere opvang spoor 2. Het betreft de feitelijke beschrijving van de input, het proces en de output gebaseerd op de aangeleverde documentatie. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 1:

1. *Wat is de bezetting van de modaliteiten in Ter Apel, Budel-Cranendonck en op reguliere opvanglocaties geweest?*
 - Hoeveel personen uit de doelgroep zijn sinds september opgevangen in de modaliteiten in Ter Apel en Budel-Cranendonck en in de reguliere opvanglocaties?
 - Hoe lang verbleven personen uit de doelgroep gemiddeld in de sobere opvang?

3.1 *Wat is sobere opvang?*

Verkorte asielpcedure

In spoor 2 behandelt de IND aanvragen in een verkorte asielpcedure. Er bestaat geen rust- en voorbereidingstermijn, de asielzoeker wordt na voorlichting van Vluchtelingenwerk en de kennismaking met de gemachtigde meteen gehoord. Als de aanvraag kennelijk ongegrond⁹ of niet-ontvankelijk¹⁰ wordt verklaard¹¹, wordt in de beschikking de vertrektermijn¹² onthouden en krijgt de asielzoeker de aanzegging om Nederland onmiddellijk te verlaten en zich te begeven naar de lidstaat waar zij internationale bescherming hebben. Hierin is bepaald dat de veilige lander een inreisverbod van twee jaar krijgt, gerekend vanaf de datum dat hij Nederland daadwerkelijk heeft verlaten. De asielzoeker kan binnen één week na ontvangst van de beschikking beroep instellen en een verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) indienen.

De sobere opvang bestaat uit¹³

- De inrichting op en rond de kamers voldoet aan de minimale standaard inrichting voor een kortdurend verblijf;
- Dagelijkse inhuysregistratie en wekelijkse meldplicht;
- De verstrekkingen zijn volledig in natura;
- Toegang tot medisch noodzakelijke niet uitstelbare zorg;
- Minderjarige kinderen van spoor 2 asielzoekers vallen onder de leerplicht;
- Dagelijkse kamercontrole;
- Incidenten worden conform de reguliere COA-procedure afgehandeld. Daarbij is het niet mogelijk om financiële verstrekkingen in te houden aangezien deze niet verstrekt worden;

⁹ Op grond van artikel 30b, eerste lid, onder b Vw 2000.

¹⁰ Op grond van artikel 30a, eerste lid, onder a of d Vw 2000.

¹¹ De beschikking wordt doorgaans op dag 7 (na aankomst) uitgereikt.

¹² De vertrektermijn is doorgaans 0 dagen.

¹³ COA, Opvang en begeleiding asielzoekers spoor 2 uitvoeringskader, 2021

- Aparte toegangsvoorziening (tourniquet) die door het personeel wordt bediend. Identificatie en controle bagage bij binnenkomst op locatie;
- Begeleidingsactiviteiten gericht op veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid op en om de locatie.

De inhoud van deze opvang is grotendeels gelijk aan de reguliere opvang in de andere sporen. Specifiek voor spoor 2 is verstrekkingen in natura, een dagelijkse inhuysregistratie en opvang in een afgeschermd gedeelte van de opvang locatie (uitgezonderd kwetsbare personen) wat is vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers 2005¹⁴.

Maatregelen gerelateerd aan het niet nakomen van de regels zijn vastgelegd in maatregelenbeleid Ter Apel spoor 2 en maatregelenbeleid Budel-Cranendonck spoor 2, waarbij de maatregelen zijn afgestemd met elkaar¹⁵.

Locaties sobere opvang

Het uitvoeringskader geeft de volgende informatie over de locaties van de sobere opvang:

'Spoor 2 locaties'

Het uitgangspunt is dat de sobere opvangplekken zich, gedurende de looptijd van de pilot, bevinden op afgeschermden delen van de locaties Ter Apel en Budel, de zogenaamde 'Spoor 2 locaties'.¹⁶ De asielzoeker verblijft in deze locatie gedurende de behandeling van zijn asielprocedure en vovo/beroep (indien ingediend en recht op opvang).

Kwetsbare asielzoekers

Bij plaatsing op de afgeschermden delen van de locaties Ter Apel en Budel wordt rekening gehouden met mensen in een extra kwetsbare positie. Gezinnen met minderjarige kinderen tot 16 jaar, alleenstaande vrouwen en LHBTI+ (zover bij COA, IND en Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) bekend zijn) worden niet geplaatst op deze delen van de locaties, voor hen is maatwerk van toepassing. In de praktijk betekent dit dat kwetsbare asielzoekers in de reguliere centrale ontvangstlocatie (col) worden opgevangen tot de beslissing op de asielaanvraag is genomen. Na ontvangst van de negatieve beschikking IND worden zij geplaatst op een azc sobere opvangplek (sop) in Ter Apel tenzij de rechtsmiddelen geen schorsende werking hebben¹⁷. In Budel blijven zij op de col. Zij vallen gedurende hun verblijf – op eerst de col en later azc sop/col - onder hetzelfde

¹⁴ Artikel 9, zevende lid en artikel 19, derde lid van de Rva 2005.

¹⁵ COA, maatregelenbeleid Ter Apel spoor 2 en maatregelenbeleid Budel-Cranendonck spoor 2.

¹⁶ Begin september 2020 zijn de eerste asielzoekers op deze locaties (Ter Apel en Budel) opgevangen. Deze locaties worden beheerst, ook in aantallen asielzoekers, opgebouwd. Anno februari 2021 zijn er 60 sobere opvangplekken in Ter Apel en 60 in Budel. De eerste tussentijdse evaluatie is gepland in januari 2021 en de eindevaluatie in juni 2021. Op basis van de eindevaluatie kan worden besloten of deze gecentreerde en sobere opvang na 31 december 2021 wordt gecontinueerd.

¹⁷ Indien het beroep en de behandeling van de vovo niet in Nederland afgewacht mogen worden, eindigt het recht op opvang – met inbegrip van een eventuele vertrektermijn. In dit geval dient op de col in samenspraak met de DT&V de vertrekstrategie bepaald te worden: beëindiging opvang, gedwongen vertrek, of plaatsing in vbl of gl. In het geval van een buiten behandelingstelling (artikel 30c, eerste lid Vreemdelingenwet (Vw) 2000) van een **opvolgende** asielaanvraag, vastgehouden aan het standpunt van de staatssecretaris J&V dat zij buiten het arrest Gnandi worden gehouden, dus geen recht op opvang bij indienen vovo/beroep.

sobere verstrekkingen- en voorzieningenniveau¹⁸ als degenen die op de afgeschermden delen van de locaties Ter Apel en Budel worden geplaatst. Dit betekent eveneens een dagelijkse inhuysregistratie. Ook andere personen in een extra kwetsbare positie, niet vallende onder de genoemde categorieën, kunnen op basis van hun individuele situatie op een dergelijk bed worden geplaatst.

Overloop

Als de capaciteit op de Spoor 2 locaties niet toereikend is, worden vreemdelingen op een sobere opvangplek op de col Ter Apel en Budel opgevangen onder het dienstaanbod sobere opvang. De vreemdelingen die onder sobere opvang verblijven op de col, verblijven daar totdat ze de afwijzende beschikking van de IND hebben ontvangen. Indien rechtsmiddelen zijn ingediend tegen deze afwijzende beschikking (waarbij recht op opvang is) worden ze doorgeplaatst naar locaties in het land onder het dienstaanbod sobere opvang¹⁹.

3.2 Wat is de inzet van de ketenpartners in de sobere opvang?

In het uitvoeringskader is het volgende aangegeven over de inzet van de ketenpartners:

Personele inzet

Op de afgeschermden delen wordt aanvullend op de basisformatie 13 fte extra ingezet door het COA, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Trigion. Vanuit Trigion worden er beveiligers met zwaardere profielen en aanvullende competenties ingezet. Per locatie zijn er twee beveiligers overdag aanwezig en in de nacht zijn er drie beveiligers, en indien noodzakelijk wordt er opgeschaald. COA-medewerkers ontvangen aanvullende trainingen behorend bij hun functie.

Inrichting afgeschermden locatie

De afgeschermden opvang is afgescheiden van de rest van het terrein door middel van hekken. Bij de toegang wordt gebruik gemaakt van een sluisconstructie. Aanvullend wordt cameratoezicht ingezet op de locaties. Op beide locaties is er een werkplek voor medewerkers van het COA, DJI en Trigion beschikbaar. Eveneens is er op beide locaties genoeg zicht voor medewerkers op de asielzoekers, doordat kantoren en uitgiftepunten op strategische wijze zijn opgesteld. In Budel zijn uitrekkamers ingericht in de versoberde opvang voor DT&V en IND.

¹⁸ In IBIS te herkennen aan de dienst 'sobere opvang' (onder verblijf).

¹⁹ Uitgezonderd van deze locaties zijn: de reguliere proces opvang locaties (pol) (gekoppeld aan een aanmeldcentrum) en Balk, Hoogeveen, Drachten, Harderwijk, Maastricht PW, Dronten, St. Annaparochie, Rotterdam (geen MALT-landen (Marokko, Algerije, Libië en Tunesië)) en Hengelo.

Ketensamenwerking

Er wordt samengewerkt in de migratieketen door het COA, DJI, Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en de ketenmariniers. Samenwerkingspartners zijn Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en de betrokken gemeenten. Vanuit de ketenpartners wordt benadrukt dat er sprake is van een keten waarbij de diverse onderdelen van de procedure met elkaar verbonden zijn. De samenwerking verloopt nu goed, zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau.

De opstartfase van de pilot sobere opvang spoor 2 werd in Ter Apel als rommelig ervaren doordat niet alle partners volledig voorbereid waren op de gewijzigde werkwijze. De inrichting en bemensing in Ter Apel was nog niet volledig om te kunnen voldoen aan het uitvoeringskader. In Budel-Cranendonck is de opstartfase snel doorlopen waardoor de inrichting en bemensing tijdig gereed waren. Er wordt door de ketenpartners van beide locaties gesproken van een snelle start. De samenwerking op de locaties moest groeien, al was daar in de beginfase weinig tijd voor. Inmiddels wordt de samenwerking in de keten door de ketenpartners als effectief ervaren, met elkaar wordt gewerkt aan het ontmoedigen van de doelgroep van spoor 2. Vanuit de diverse ketenpartners en de gemeente wordt aangegeven dat de inzet wel intensief is op deze (relatief kleine) doelgroep.

Vluchtelingenwerk heeft een eigen opdracht en verantwoordelijkheid binnen de asielketen. Zij zijn niet positief over de pilot sobere opvang spoor 2 en vinden het doorzetten van de pilot dan ook niet wenselijk. Inhoudelijk zijn zij het niet eens met een generieke aanpak van versobering. Volgens VWN is tijdens het bestuurlijke proces de doelgroep gaandeweg verbreed waarbij er op dit moment ook erkende EU-statushouders versoberd worden opgevangen. Er zijn wat Vluchtelingenwerk betreft ook andere interventiemogelijkheden voor het voorkomen van overlast. De versobering zorgt ervoor dat de dienstverlening van Vluchtelingenwerk minder toegankelijk is voor de asielzoekers van het afgeschermd gedeelte. Bovendien is de verblijfstijd in het sobere deel soms langer dan wenselijk is. Daar waar in deze rapportage wordt gesproken over het standpunt van de ketenpartners, is dit exclusief het standpunt van samenwerkingspartner Vluchtelingenwerk. Hun standpunt is in dit kader verwoord.

Voor een goed werkende keten moeten alle schakels goed functioneren. Als één van de schakels, door omstandigheden, niet volledig kan inzetten op de sobere aanpak ontstaat er een stop in het proces. Een herbeoordeling van veilige landen heeft direct effect op de sobere opvang doordat de doorstroming in het afgeschermd gedeelte stagneert. Oplopende doorlooptijden bij de IND of de rechtbanken hebben effect op de verblijfsduur van de asielzoekers in de sobere opvang spoor 2. De overlegstructuren in de ketensamenwerking zijn weergegeven in bijlage 3.

3.3 Welk proces is doorlopen met ketenpartners en stakeholders?

De beschrijving van het bestuurlijke proces is weergegeven in paragraaf 6.1.

3.4 Welke resultaten zijn bereikt?

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de resultaten van de sobere opvang uitgedrukt in de bezetting en de verblijfsduur. Daarbij wordt eerst inzicht gegeven in de totale resultaten van spoor 2, vervolgens wordt ingegaan op de resultaten van het afgeschermd gedeelte in Ter Apel en Budel-Cranendonck, het niet afgeschermd gedeelte in Ter Apel en Budel-Cranendonck en de overige locaties. Algemene opmerking die gemaakt is door diverse partijen is dat

het te snel is om nu conclusies te trekken over resultaten en effecten. De reden hiervoor is de implementatieperiode en de beheerste opbouw, waardoor sinds een aantal maanden de pilot functioneert zoals bedoeld.

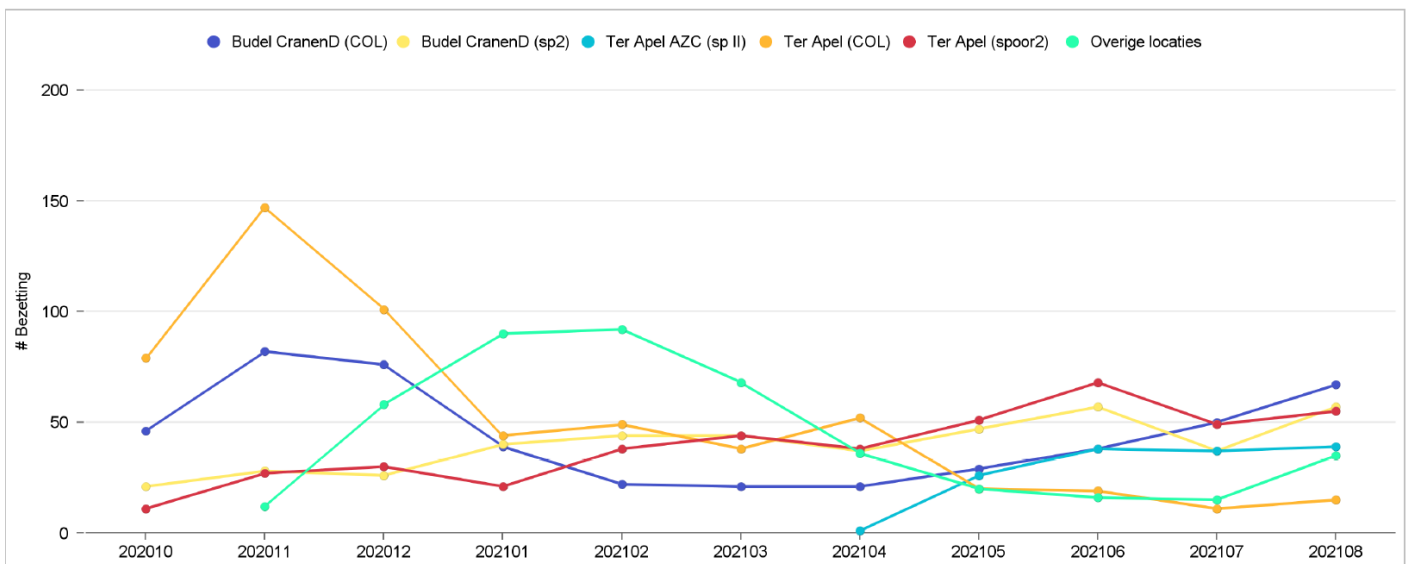
3.4.1 Totale resultaten spoor 2

In onderstaand lijndiagram het totaaloverzicht van de bezetting in spoor 2 in het afgeschermd gedeelte in Ter Apel en Budel-Cranendonck, het niet afgeschermd gedeelte van Ter Apel en Budel-Cranendonck en de overige locaties.

Toelichting locaties:

- Budel-Cranendonck (COL): Het niet afgeschermd gedeelte op de COA locatie Budel-Cranendonck waar kwetsbare asielzoekers uit spoor 2 worden opgevangen.
- Budel-Cranendonck (sp2): Het afgeschermd gedeelte op de COA locatie Budel-Cranendonck.
- Ter Apel AZC (sp II): Administratief is dit volgend op Ter Apel COL. Dit betreft het niet afgeschermd gedeelte van de COA locatie Ter Apel waar kwetsbare asielzoekers uit spoor 2 worden opgevangen.
- Ter Apel (COL): Administratief zijn hier vanaf september tot april asielzoekers op verwerkt. Dit betreft het niet afgeschermd gedeelte van de COA locatie Ter Apel waar kwetsbare asielzoekers uit spoor 2 worden opgevangen.

Grafiek 2: Totaaloverzicht bezetting spoor 2, periode 01-10-2020 tot 01-08-2021 (Bron: COA)



In totaal zijn er 1242 unieke personen opgevangen in de sobere opvang spoor 2, het afgeschermd en het niet afgeschermd gedeelte. De gemiddelde verblijfsduur is 39 dagen. De verdeling van de gemiddelde verblijfsduur is als volgt:

- 0 tot 7 dagen, 25%;
- 8 tot 30 dagen, 45%;
- 31 tot 93 dagen, 25%;
- 94 dagen en langer, 5%.

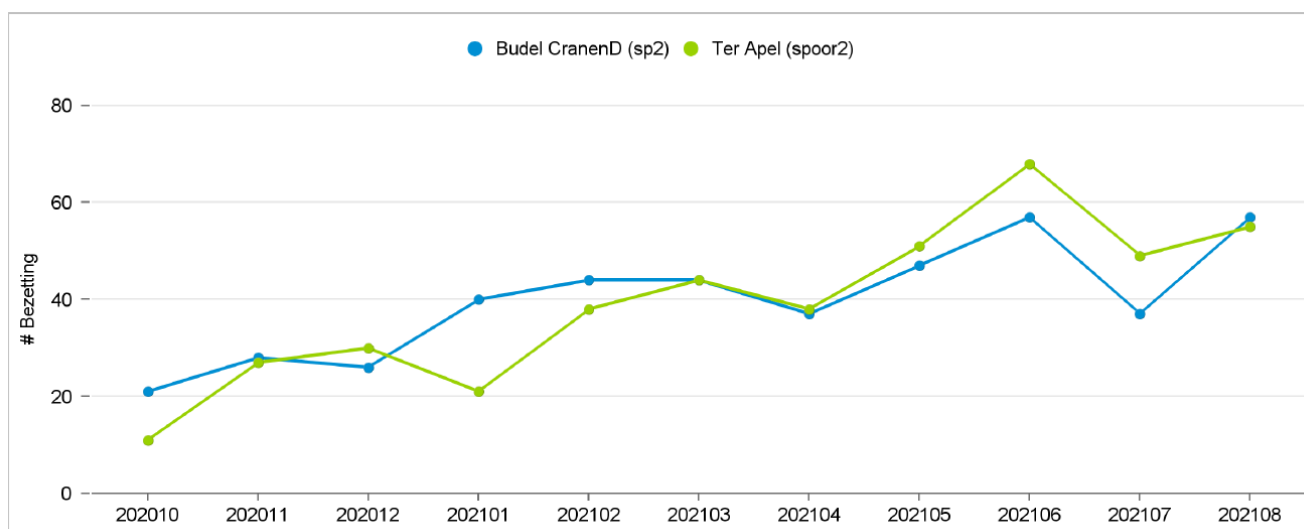
Hieronder is tevens het totaaloverzicht in cijfers weergegeven. Er is een daling zichtbaar van de bezetting vanaf november tot juli. In augustus is de bezetting gestegen. In bijlage 5 zijn de instroomcijfers zoals bekend bij de IND opgenomen. Deze cijfers laten ook een daling zien van de instroom in spoor 2.

Tabel 1 Totaaloverzicht bezetting spoor 2 periode 01-10-2020 tot 01-08-2021 (Bron: COA)

Jaar maand	Dienst	Budel CranenD (COL)	Budel CranenD (sp2)	Ter Apel AZC (sp II)	Ter Apel (COL)	Ter Apel (spoor2)	Overige locaties	Totaal
202010	Sobere Opvang	46	21		79	11		157
202011	Sobere Opvang	82	28		147	27	12	296
202012	Sobere Opvang	76	26		101	30	58	291
202101	Sobere Opvang	39	40		44	21	90	234
202102	Sobere Opvang	22	44		49	38	92	245
202103	Sobere Opvang	21	44		38	44	68	215
202104	Sobere Opvang	21	37	1	52	38	36	185
202105	Sobere Opvang	29	47	26	20	51	20	193
202106	Sobere Opvang	38	57	38	19	68	16	236
202107	Sobere Opvang	50	37	37	11	49	15	199
202108	Sobere Opvang	67	57	39	15	55	35	268
Gemiddelde bezetting		45	40	28	52	39	44	43
Unieke personen		315	261	68	376	284	175	1.242

3.4.2 Resultaten afgeschermd gedeelte

Grafiek 3: Overzicht bezetting spoor 2 afgeschermd gedeelte, periode 01-10-2020 tot 01-08-2021 (bron COA)



Budel-Cranendonck

Het totale aantal unieke personen dat is opgevangen op het afgeschermd gedeelte van spoor 2 in Budel-Cranendonck is 261. De gemiddelde verblijfsduur in het afgeschermd gedeelte van Budel-Cranendonck is 37 dagen, 60% van de asielzoekers verblijft maximaal 1 maand in het afgeschermd gedeelte van Budel-Cranendonck.

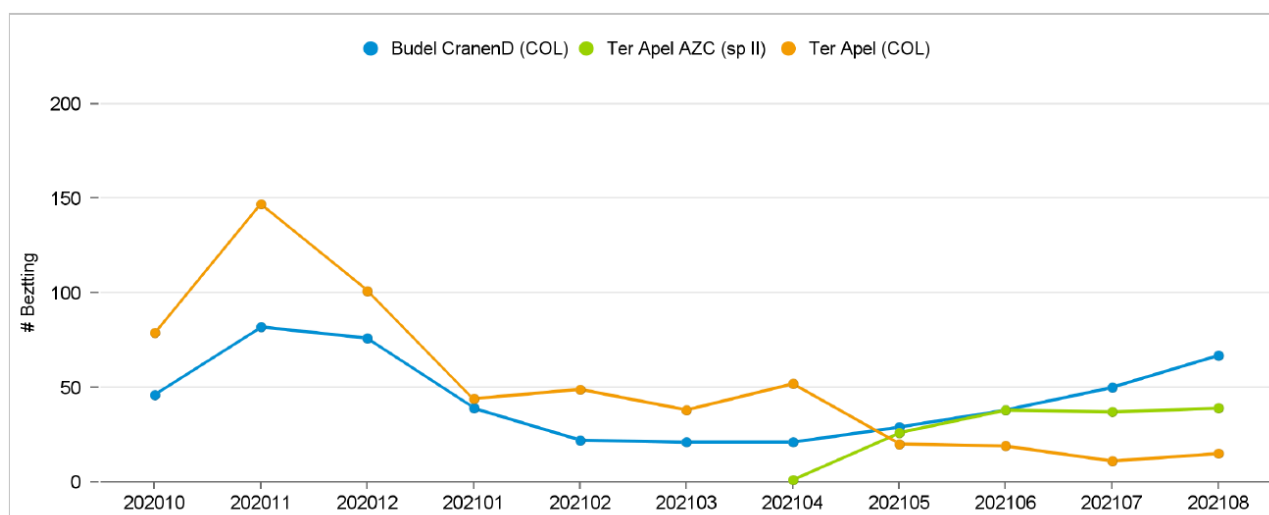
Ter Apel

Het totale aantal unieke personen dat is opgevangen op het afgeschermd gedeelte van spoor 2 in Ter Apel is 284. De gemiddelde verblijfsduur in het afgeschermd deel spoor 2 Ter Apel is 32 dagen, 70% van de asielzoekers verblijft maximaal 1 maand in het afgeschermd gedeelte van Ter Apel.

3.4.3 Resultaten buiten afgeschermd deel Ter Apel en Budel-Cranendonck

In onderstaand diagram 3 wordt de bezetting van Budel-Cranendonck en Ter Apel spoor 2 buiten het afgeschermd gedeelte weergegeven. Dit betreft kwetsbare personen zoals vrouwen, kinderen en asielzoekers met een LHBTI-achtergrond.

Grafiek 4: Overzicht bezetting spoor 2 buiten afgeschermd gedeelte (bron COA)



Budel-Cranendonck spoor 2 opvang, buiten het afgeschermd gedeelte.

In Budel-Cranendonck zijn er in totaal 315 kwetsbare personen opgevangen in spoor 2 het niet afgeschermd gedeelte. De gemiddelde verblijfsduur op de COL in Budel-Cranendonck 35 dagen, 75% van de asielzoekers verblijft maximaal 30 dagen op de COL in Budel-Cranendonck.

Ter Apel spoor 2 opvang, buiten het afgeschermd gedeelte.

In Ter Apel zijn er in totaal 444 kwetsbare personen opgevangen in spoor 2 in het niet afgeschermd gedeelte. Dit betreft AZC Ter Apel spoor 2 68 personen en COL Ter Apel 376 personen. Het is een administratieve aanpassing, deze modaliteiten zijn opvolgend op elkaar. De gemiddelde verblijfsduur in Ter Apel buiten het afgeschermd gedeelte geeft een vertekend beeld doordat de COL en sp II volgordeijk zijn op elkaar. Sp II heeft een gemiddelde verblijfsduur van 86 dagen.

Overige locaties

Op de overige locaties in het land zijn 175 personen opgevangen uit spoor 2 onder een versoberd regime.

3.4.4 Toelichting resultaten

Afname totale bezetting spoor 2

De data van het IND en het COA laten een afname zien van de bezetting in spoor 2, waarbij de bezetting van spoor 2 in de data van het COA in augustus is gestegen. Een mogelijke oorzaak is dat de ontmoediging gerealiseerd is. Andere mogelijke oorzaken zijn fluctuerende migratiestromen en de herbeoordeling veilige landen. Het resultaat van de herbeoordeling van Algerije is dat bijvoorbeeld asielzoekers uit Algerije niet meer vallen onder spoor 2 (uitgezonderd

Algerijnse asielzoekers met internationale bescherming in een ander lidstaat van de Europese Unie: hun asielaanvraag kan nog steeds in spoor 2 behandeld worden). Dit maakt de doelgroep kleiner. Daarnaast fluctueren migratiestromen door veel verschillende factoren zoals corona en seizoens- en weersomstandigheden.

Opbouw bezetting Ter Apel en Budel-Cranendonck

Met de gemeenten zijn bij de start afspraken gemaakt over een geleidelijke en beheerste opbouw van het aantal asielzoekers in het afgeschermd gedeelte. Deze geleidelijke opbouw is terug te zien in het verloop van de bezetting. In het najaar is de doelgroep van spoor 2 doorgeplaatst naar de reguliere locaties in het land omdat er onvoldoende capaciteit was in Ter Apel en Budel-Cranendonck. Ook deze beweging is terug te zien in de resultaten.

Gemiddelde verblijfsduur

De gemiddelde verblijfsduur bij het COA wordt beïnvloed door diverse factoren zoals de termijn van beslissing, doorlooptijden van beroepszaken bij de rechtbank, herbeoordeling van veilige landen (bijvoorbeeld Algerije). Spoor 2 betreft een relatief kleine populatie. Uitschieters van een klein aantal zaken kan al snel van grote invloed zijn op de (totaal)gemiddelden. Er zijn zaken die na maanden vanuit een ander spoor instromen in spoor 2.

De verblijfsduur bij het COA en de doorlooptijden van het IND zijn twee verschillende indicatoren met een eigen definitie. De doorlooptijden van de IND voor spoor 2 zijn hieronder weergegeven²⁰. Dit betreft de periode tussen aanvraag en beschikking. De wettelijke doorlooptijd voor een beslissing op een asielaanvraag is 6 maanden. Het uitgangspunt is dat spoor 2 aanvragen versneld worden afgehandeld. De cijfers gaan over de eerste aanvragen.

Tabel 2: Doorlooptijden IND spoor 2, periode 01-06-2020 tot 31-07-2021 (Bron www.ind.nl)

Asielspoor 2 (veilig land en status in EU)	Doorlooptijd in weken	Genomen beslissingen in beslistermijn in procenten
Juni 2020	10 weken	95%
Juli 2020	12 weken	93%
Augustus 2020	11 weken	93%
September 2020	9 weken	94%
Oktober 2020	7 weken	96%
November 2020	7 weken	95%
December 2020	7 weken	96%
Januari 2021	7 weken	96%
Februari 2021	8 weken	95%
Maart 2021	8 weken	95%
April 2021	9 weken	96%
Mei 2021	9 weken	94%
Juni 2021	9 weken	94%
Juli 2021	7 weken	95%

²⁰ www.ind.nl: Doorlooptijden asielpcedure 2020 en 2021 spoor 2

Er is een toename zichtbaar in de doorlooptijd van de IND vanaf oktober-december 2020 van gemiddeld 7 weken, naar gemiddeld 9 weken in april-juni 2021. Ook in de gemiddelde verblijfsduur van de doelgroep spoor 2 is een stijging zichtbaar van de gemiddelde verblijfsduur. De gemiddelde doorlooptijd van spoor 2 aanvragen zoals hierboven weergegeven kent vele nuanceringen waardoor dit gemiddelde geen goede graadmeter is voor eventuele effecten van de pilot. Door de IND zijn de volgende nuanceringen meegegeven:

- Uitschieters hebben veel consequenties voor het gemiddelde vanwege de relatief kleine doelgroep;
- Medische indicaties/problematiek kan ook zorgen voor een langere procedure;
- Indien asielzoekers Met Onbekende Bestemming vertrekken geldt een wachttermijn van 2 weken welke mee wordt geteld in deze doorlooptijd. Het komt ook voor dat er opnieuw uitgenodigd moet worden, omdat er geen reactie van de asielzoeker komt op het voornemen de asielaanvraag buiten behandeling te stellen. In spoor 2 vertrekken relatief veel asielzoekers MOB;
- Bij het omklappen van spoor wordt het totaal geteld als doorlooptijd, terwijl de doorlooptijd in spoor 2 dan relatief kort kan zijn; aan omklapzaken is vaak al een advocaat gekoppeld en dient ook rekening gehouden te worden met de agenda van de advocaat. Deze zaken worden over het algemeen minder snel gepland;
- Door corona duren procedures soms langer;
- De herbeoordeling van de veilige landen heeft gezorgd voor een tijdelijke stop op beslissingen van asielzoekers uit een aantal landen, wat zorgt voor een langere doorlooptijd.

Vanuit alle ketenpartners wordt aangegeven dat de IND zich inspant voor om de asielzoeker tussen dag 4 en 9 te horen, waarbij er binnen 8 dagen na het verhoor een beslissing wordt genomen. Vanuit alle ketenpartners wordt aangegeven dat een lange totale verblijfsduur van spoor 2 asielzoekers gerelateerd is aan lopende beroepsprocedures.

3.5 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag

Hieronder wordt het antwoord op onderzoeksvraag 1 samengevat.

1. Wat is de bezetting van de modaliteiten in Ter Apel, Budel-Cranendonck en op reguliere opvanglocaties geweest?
In totaal zijn er 1242 unieke personen opgevangen in de sobere opvang spoor 2, het afgeschermd gedeelte in Ter Apel en Budel-Cranendonck, het niet afgeschermd gedeelte van Ter Apel en Budel-Cranendonck en de overige locaties. De bezetting in het afgeschermd deel is conform de opbouw zoals afgesproken met gemeenten.
- *Hoeveel personen uit de doelgroep zijn sinds september opgevangen in de modaliteiten in Ter Apel en Budel-Cranendonck en in de reguliere opvanglocaties?*
In Ter Apel zijn 284 unieke personen opgevangen in het afgeschermd gedeelte en in Budel-Cranendonck zijn 261 unieke personen opgevangen in het afgeschermd gedeelte.
In Ter Apel zijn 444 unieke personen opgevangen in het niet afgeschermd gedeelte en in Budel-Cranendonck zijn 315 unieke personen opgevangen in het niet afgeschermd gedeelte. Op de overige locaties zijn 175 unieke personen opgevangen.
- *Hoe lang verbleven personen uit de doelgroep gemiddeld in de sobere opvang?*
De gemiddelde verblijfsduur van spoor 2 asielzoekers is 39 dagen (afgeschermd, niet afgeschermd Ter Apel en Budel-Cranendonck en overige locaties). Het aantal dagen is mogelijk vertekend doordat Ter Apel Col en Sp II volgorde op elkaar zijn. De gemiddelde verblijfsduur in de afgeschermd opvang is 37 dagen in Budel-Cranendonck en 32 dagen in Te Apel.

4. Effecten sobere opvang spoor 2

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de effecten van de sobere opvang voor de doelgroep. Er wordt antwoord gegeven op deelvraag 2 en 3.

2. *Wat zijn de effecten van de versobering(-maatregelen) van de spoor 2 opvang op de doelgroep (effecten op doelgroep die worden geplaatst in de speciale modaliteiten in Ter Apel en Budel-Cranendonck afzetten tegen effect op doelgroep in reguliere opvanglocaties)?*
 - Hebben de versoberingsmaatregelen een ontmoedigend effect op de doelgroep en zo ja, hoe? (Kan o.b.v. Europees beeld eventueel iets gezegd worden (wijzigingen van asielstromen);
 - Wat is het effect van de versobering(-maatregelen) op de asiel- en vertrekprocedures? (kwalitatief beeld van wat de verschillende elementen van de versobering al dan niet betekenen voor ondersteuning van versnelde asiel- en vertrekprocedure);
 - Welk effect heeft de clustering van de doelgroep in de modaliteiten in Ter Apel en Budel-Cranendonck op de beheersbaarheid van de doelgroep op- en buiten locatie (veiligheid en leefbaarheid)?;
 - Wat gebeurt er met asielzoekers na opvang in sobere opvang? Asielvergunning, Vreemdelingenbewaring, Terugkeer, Met Onbekende Bestemming, overheveling ander spoor, plaatsing in de VBL (versoerd) of gezinslocatie (o.a. o.b.v. Ferreira arrest).
3. *Wat zijn de effecten van de versoberingsmaatregelen van de spoor 2 opvang op de COA-opvanglocaties (zowel speciale modaliteiten in Ter Apel, Budel-Cranendonck en reguliere azc's)?*
 - Wat is het effect geweest op het aantal en de categorie incidenten?;
 - Hoe hebben andere asielzoekers van de opvanglocaties effecten van de sobere opvang van hun medeasielzoekers ervaren?;
 - Hoe hebben medewerkers van het COA, IND, DT&V, AVIM en DJI effecten van de sobere opvang van de doelgroep ervaren?;
 - Zijn de locaties toegerust om asielzoekers uit de doelgroep versoerd op te vangen en de leefbaarheid en veiligheid op de locatie te borgen? Zo nee, waarom niet?

4.1 Effect op de doelgroep

De effecten op de doelgroep zijn beschreven vanuit het perspectief van de doelgroep, vanuit het perspectief van de betrokken ketenpartners, vanuit het perspectief van de gemeenten en vanuit het perspectief van de betrokken uitvoerende medewerkers.

Effect op de doelgroep vanuit perspectief doelgroep

Om inzicht te krijgen in het perspectief van de doelgroep zelf hebben de woonbegeleiders in het afgeschermd gedeelte van Ter Apel en Budel-Cranendonck per locatie vier asielzoekers bevestigd op basis van een vragenlijst. Vanzelfsprekend is dit representatief voor de gehele doelgroep, wel geeft het een beeld vanuit het perspectief van de

doelgroep. De beschrijving hieronder is gebaseerd op deze opbrengst²¹. Het perspectief van de doelgroep wordt grotendeels bevestigd door de betrokken ketenpartners.

Een aantal van de bevroegde asielzoekers heeft, op de vraag hoe zij de sobere opvang ervaren, bij de woonbegeleiders aangegeven dat zij andere asielzoekers adviseren om niet naar Nederland te komen. De reden die zij hiervoor aangegeven is dat zij de versobering niet prettig vinden. De bevroegde asielzoekers geven een positief beeld over de COA-medewerkers, zij maken tijd voor mensen en zijn respectvol in de omgang.

Het perspectief vanuit de doelgroep in het afgeschermd gedeelte op de interventies:

- *Toezicht en controle*
De doelgroep heeft bij de woonbegeleiders aangegeven dat zij het toezicht en de controle als onprettig ervaren. De geclusterde opvang in het afgeschermd gedeelte wordt als onprettig ervaren doordat er verschillende mensen bij elkaar zijn gehuisvest, namelijk overlastgevers en mensen die zich wel aan de regels houden. Een aantal asielzoekers heeft aangegeven dat zij zich onveilig voelen door het gedrag van mede-asielzoekers. Er is aangegeven dat de beveiligers wel veiligheid brengen. Een aantal van de asielzoekers geeft aan dat er veel wordt gestolen door medeasielzoekers. Asielzoekers brengen veel tijd door op de locatie zelf en vervelen zich omdat er niets te doen is. Er wordt dan ook gevraagd om voorzieningen zoals een tafeltennistafel of fitness mogelijkheden, waarbij wordt aangegeven dat dit voorkomt dat asielzoekers zich vervelen en zich daardoor op elkaar af gaan reageren. De inhuysregistratie en meldplicht worden als vervelend ervaren en ze vinden ook dat er streng wordt gehandeld bij het niet nakomen van de inhuysregistratie. Meerdere asielzoekers hebben tijdens het gesprek aangegeven dat asielzoekers de afgeschermd opvang ervaren als een gevangenis, zowel in de uiterlijke kenmerken als de beleving van asielzoekers. Deze ervaring vanuit de doelgroep is ook vaak teruggekomen in de interviews met de medewerkers en ketenpartners.
- *Versnellen versnelde procedure*
De uitvoering van de procedure mag sneller van de doelgroep. Een aantal van hen geeft aan dat ze al een aantal maanden wachten op een beslissing op hun asielprocedure/ een uitspraak van de rechter;
- *Verstrekkingen in natura*
De asielzoekers maken veel opmerkingen over de maaltijden, ze vinden het te weinig en niet lekker. Er wordt aangegeven dat ze liever zelf koken. Ook zijn er asielzoekers die aangeven dat de verstrekkingen in natura goed bevallen zodat asielzoekers hun geld niet op kunnen maken aan drugs en drank en vervolgens medebewoners onder druk zetten om hun maaltijd af te staan;
- *Overige opmerkingen*
De sobere opvang wordt vergeleken met het land van herkomst of de kampen in Griekenland. De sobere opvang is beter doordat er een kamer, sanitaire voorzieningen zoals warm water, dienstverlening van de migratieketen en dagelijks eten is.

²¹ Opbrengst interviews met doelgroep afgeschermd gedeelte door woonbegeleiders Ter Apel en Budel-Cranendonck.

Vanuit de doelgroep komt de wens om niet iedereen bij elkaar te plaatsen en onderscheid te maken tussen hen die zich positief of negatief gedragen. Ook wordt gevraagd om meer activiteiten om stress te kunnen verminderen.

Effect op de doelgroep vanuit het perspectief van de ketenpartners

De ketenpartners geven allen aan dat de versoering effect heeft op de doelgroep, zowel de doelgroep die verblijft op het afgeschermd gedeelte, alsook de doelgroep die verblijft op het niet afgeschermd gedeelte in Ter Apel en Budel-Cranendonck en op de overige locaties. De *Staat van migratie 2021* geeft aan dat het totale aantal internationale migranten is verminderd door de coronapandemie ten opzichte van een jaar eerder²². De staat van migratie geeft inzicht in stromen naar Nederland tot 2019/ 2020 en daardoor geen inzicht in een mogelijk ontmoedigend effect. Op basis van de aangeleverde informatie kan er geen causaal verband worden aangetoond tussen de wijze van huisvesten van spoor 2 en de Europese en Nederlandse migratiestromen. Dit komt doordat migratiestromen worden beïnvloed door veel verschillende factoren zoals seizoens- en weerfluctuaties, de definiëring van veilige landen en de effecten van corona.

De ketenpartners en samenwerkingspartner Vluchtelingenwerk horen terug van de asielzoekers op het afgeschermd gedeelte dat zij de sobere wijze van opvang niet prettig vinden. De wijze van opvang spreekt de doelgroep niet aan. De hekken worden als een gevangenis ervaren, er wordt geklaagd over de verstrekkingen in natura (de hoeveelheid en de kwaliteit) en men ervaart druk door de extra toezicht en controle op het afgeschermd gedeelte. AVIM heeft een rol bij de meldplicht voor alle asielzoekers. Extra controle betreft de dagelijkse inhuysregistratie.

De ketenpartners merken dat een deel van de asielzoekers dan ook de procedure niet afwacht, maar al eerder vertrekt. Vanuit alle ketenpartners wordt benadrukt dat de wijze van opvang moet voldoen aan internationale afspraken, humaan moet zijn en asielzoekers met respect behandeld dienen te worden. Tijdens het werkbezoek aan beide locaties zijn geen afwijkingen in dit geschetste beeld geconstateerd in de bejegening en invulling van de sobere opvang.

Asielzoekers op het niet afgeschermd gedeelte geven aan bij de professionals dat ze het verschil zien ten opzichte van andere asielzoekers. Met name bij kinderen ontstaan schrijnende situaties bij een langere verblijfsduur. De maaltijden zijn uitgebalanceerd, mits alles wordt gegeten. De maaltijden zijn anders dan gewend is uit een eigen cultuur. In Ter Apel ontvangen ze signalen van de GZA dat er sprake is van ondervoeding bij een aantal kinderen en dat dit psychische problemen veroorzaakt bij de moeders. Door de verstrekkingen in natura is er niet bij ieder gezin financiële ruimte voor vervanging van kleding bij groei van kinderen.

Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat de sobere opvang positief is doordat het bijdraagt aan het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van deze doelgroep, zorgt voor een betere beheersbaarheid van de doelgroep en waar mogelijk versneld vertrek. Het draagt bij aan een ketenbrede aanpak voor het bevorderen van de doorstroom van de groep asielzoekers in spoor 2 die weinig kans heeft op een positieve uitkomst van de asielaanvraag. Door het afschermen van de groep, meer toezicht en controle is er meer grip op deze groep asielzoekers.

²² Ministerie van Justitie en Veiligheid, de staat van migratie 2021

Er zijn ook kritische geluiden: De sobere opvang wordt ook door de samenwerkingspartner Vluchtelingenwerk als negatief ervaren. Een groot deel van de asielzoekers is niet overlastgevend en wordt wel versoberd opgevangen, oftewel een generieke aanpak voor een specifiek probleem. Overlast wordt ook door andere doelgroepen veroorzaakt die niet versoberd worden opgevangen. De versnelde procedure is niet nieuw en ook de ketenaanpak bestaat al langer, hiervoor is geen sobere opvang noodzakelijk. De verstrekkingen in natura zorgen ervoor dat inwoners niet zelf kunnen koken op een wijze die aansluit bij hun eigen wensen en cultuur. Het afgeschermd opvangen voorkomt niet alleen overlast, het zorgt ook voor stress en frustratie waardoor incidenten ontstaan. Er zijn veel asielzoekers die langer dan 4 weken verblijven en daar is de sobere opvang niet geschikt voor.

Ook vraagt Vluchtelingenwerk aandacht voor de erkende asielzoekers die doorreizen vanuit Griekenland. Zij zijn door de recente uitspraak van de rechter niet meer kansarm volgens Vluchtelingenwerk. Met de gemeenten Westerwolde en Cranendonck is met name gesproken over het effect op omgeving.

Vanuit de ketenpartners wordt een dubbel gevoel gedeeld. Enerzijds een positief gevoel doordat de pilot bijdraagt aan de beheersbaarheid van de doelgroep, het versnellen van de procedure en het werken aan vertrek van deze doelgroep. Anderzijds is er de kanttekening dat de asielzoeker op een later moment een nieuwe aanvraag in kan dienen. Ook is er regelmatig sprake van vertrek Met Onbekende Bestemming (MOB) waardoor niet met zekerheid kan worden gezegd waar de asielzoekers terechtkomen.

Effect op de doelgroep vanuit het perspectief van de gemeenten

Het afgeschermd plaatsen van de doelgroep van spoor 2 met meer toezicht en controle wordt als een goede ontwikkeling gezien. Vanuit de gemeenten wordt aangegeven dat het wel erg vroeg is om conclusies te trekken over de effecten van de pilot op de doelgroep, locatie en omgeving. Dit is mede ingegeven doordat het enkele maanden duurde voordat de fysieke inrichting van de sobere opvang gereed was. Daarbij heeft de nieuwe manier van samenwerken opstarttijd nodig gehad.

Vanuit de gemeenten Westerwolde en Cranendonck wordt op bestuurlijk en ambtelijk niveau het signaal gegeven dat het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de opvang van asielzoekers afneemt in de betrokken gemeenten, met name de groep die weinig kans heeft op een positieve asielaanvraag. Het afnemende draagvlak uit zich in vastgestelde moties door de gemeenteraden, asielzoekerspeticities en aandacht in de media. Vanuit beide gemeenten wordt duidelijk aangegeven dat wat hen betreft 31 december 2021 een harde einddatum is voor de sobere opvang op Budel-Cranendonck en Ter Apel. Dan loopt de pilot af en zijn andere gemeenten aan de beurt. In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op het perspectief van de gemeenten.

Voor beide locaties geldt dat er sprake is van een gefaseerde en beheerste opbouw van de bezetting. Het heeft enige tijd geduurd voordat de locatie in Ter Apel volledig is ingericht conform de strekking van het uitvoeringskader zowel fysiek, het werk als de personele bezetting. Dit zorgt voor ongemak bij de betrokken gemeente. De wens is om de pilot zo optimaal mogelijk te benutten om daarmee een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de effecten voor de doelgroep, de locatie en de omgeving.

Knelpunten die door de gemeenten worden ervaren met betrekking tot de doelgroep zijn:

- De mogelijkheid dat asielzoekers 's nachts van het terrein af zijn doordat asielzoekers voor 22:00 vertrekken;

- Incidenten buiten de azc locatie. Het gaat dan om incidenten in de omgeving zoals diefstallen, bedreigende situaties, overlast, delicten, het niet houden aan coronamaatregelen en overlast in het openbaar vervoer. Daarbij wordt overigens onderkend dat dit niet vanuit de doelgroep van spoor 2 hoeft te zijn veroorzaakt. Er wordt erkend dat dit ook asielzoekers uit andere sporen kunnen zijn, van andere locaties, of niet-asielzoekers;
- Communicatie over de doelgroep en wijze van opvang. Het is niet overal duidelijk wat de spoor 2 opvang is en voor welke doelgroep dit wordt ingezet.

Effect op de doelgroep vanuit het perspectief betrokken uitvoerende medewerkers

De medewerkers van het COA en DJI ervaren dat zij door de afscherming en het verscherpte toezicht en de controle meer grip hebben op de doelgroep. Zij voelen zich veilig en voldoende toegerust bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Vanuit hun ervaring vergelijken zij de reguliere opvang van spoor 2 t.o.v. de sobere opvang. Hun bevinding is dat de doelgroep ontmoedigd wordt tot een lang verblijf door de sobere opvang, zij ervaren dat een fors aantal asielzoekers de procedure niet afwacht. De asielzoekers zijn over het algemeen rustig en er is veel grip op de dynamiek. Het wordt als een goede ontwikkeling gezien om deze doelgroep af te schermen van het overige terrein omdat zij een lage kans hebben op een positieve uitkomst van de asielaanvraag.

4.2 Effect op de procedures

Perspectief ketenpartners

Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat er voor spoor 2 al een aantal jaren een versnelde procedure wordt ingezet en in de keten wordt samengewerkt. De sobere opvang in het afgeschermd gedeelte heeft een positief effect op de procedure. De doelgroep is goed beschikbaar en vindbaar voor het meewerken aan de asielprocedure door de dagelijkse inhuysregistratie. Brieven kunnen nu persoonlijk worden overhandigd aan de asielzoeker waardoor de opkomst bij afspraken met de IND groter is. Er is wekelijks algemeen overleg over bijzondere casussen waarbij men elkaar snel weet te vinden voor het versnellen van procedures. Indien noodzakelijk kunnen er interventies worden ingezet vanuit de IND door het versnellen van de versnelde asielprocedure of DT&V bij het versnellen van de vertrekprocedure. Daarbij wordt overigens wel de opmerking gemaakt dat de doelgroep veelal niet bereid is mee te werken aan vertrek naar het land van herkomst of een lidstaat waar de vreemdeling internationale bescherming geniet.

Een fors gedeelte van de doelgroep vertrekt niet via de formele procedures, maar met onbekende bestemming (MOB). Vanuit de diverse ketenpartners wordt intensief gewerkt aan een zorgvuldige procedure en opbouw van het dossier. Het wordt dan ook soms als frustrerend ervaren dat er veel werk wordt verzet waarbij vertrek naar het land van herkomst niet is gerealiseerd door voortijdig vertrek van spoor 2 bewoner. Het vertrek MOB wordt dubbel ervaren door ketenpartners. Positief is dat deze doelgroep de asielketen zo kort mogelijk belast. Anderszijds vinden ketenpartners het bezwaarlijk dat zij op een later moment een nieuw verzoek in kunnen dienen.

Vanuit alle ketenpartners wordt aandacht gevraagd voor de juridische procedures bij rechtbanken. Een langere verblijfsduur van een spoor 2 bewoner wordt vaak veroorzaakt door het wachten op de behandeling van een beroep. Een langere beroepsprocedure kan verschillende redenen hebben, maar is voornamelijk het resultaat van een capaciteitstekort bij de rechtbanken.

Er is aandacht gevraagd voor de toegankelijkheid van voorlichtingsvoorzieningen. De sobere afgeschermd opvang heeft een negatief effect op de toegankelijkheid van voorzieningen op de COA-locatie. Voor asielzoekers is het

bijvoorbeeld lastig om gebruik te maken van de dienstverlening van Vluchtelingenwerk Nederland, zoals voorlichting over de procedure, doordat zij niet zomaar binnen kunnen lopen in het kantoor. Vluchtelingenwerk Nederland vraagt daarbij aandacht voor de statushouders. Door de uitspraak van de Raad van State ²³ zijn de asielzoekers die een asielstatus hebben verkregen in Griekenland en vervolgens zijn doorgereisd naar Nederland en een asielaanvraag hebben ingediend minder kansarm volgens Vluchtelingenwerk Nederland. De noodzaak tot aanvullende motivatie zorgt mogelijk voor langere procedures en een langere verblijfsduur in de opvang. Of dit ook de versoberde opvang in spoor 2 zal zijn is op dit moment nog onduidelijk.

Onderbouwing effect

De kwantitatieve data laat tussen juli 2020 en juli 2021 een toename van de doorlooptijden en verblijfsduur zien. Zoals eerder aangegeven kunnen meerdere factoren daarin een rol spelen zoals de doorlooptijden van juridische procedures en de herbeoordeling van veilige landen.

4.3 Effect beheersbaarheid / incidenten

Perspectief ketenpartners

De betrokken ketenpartners ervaren dat de versobering bijdraagt aan de beheersbaarheid van de doelgroep. Door het toezicht en de controle worden mogelijke incidenten snel gesignaleerd en indien noodzakelijk geïntervenieerd. Dit gevoel van het hebben van meer grip wordt breed gedragen. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen met de geregistreerde incidenten in het afgeschermd gedeelte en het niet afgeschermd gedeelte van spoor 2. Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat de agressie vooral gericht is tegen medeiasielzoekers, zij voelen zichzelf niet onveilig tijdens hun werkzaamheden. Het beeld is dat incidenten sterk samenhangen met de duur van de procedure: hoe langer de procedure, hoe groter de kans op incidenten. Tevens is de groepssamenstelling van invloed. Bij te weinig 'mix' van nationaliteiten ontstaan er eerder incidenten, is het beeld.

Op basis van deze registratie is het lastig een vergelijking te maken met de beheersbaarheid van dezelfde doelgroep vóór de pilot. De reden hiervan is dat door de toename van toezicht en controle er een toename is van de zichtbaarheid van incidenten en daarmee waarschijnlijk ook een toename van de registratie. Sinds een aantal jaren wordt er beter geregistreerd. Er zijn meer incidenten in het afgeschermd gedeelte dan in het niet-afgeschermd gedeelte. 60% Van de incidenten heeft betrekking op het overtreden van de huisregels, waarbij dit lichte en zware overtredingen kunnen zijn. Verhoudingsgewijs zijn er meer incidenten in Ter Apel dan in Budel-Cranendonck geregistreerd.

4.4 Redenen vertrek

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen met de redenen van vertrek. De meest gebruikte reden voor vorm van vertrek is met onbekende bestemming, 78% van de doelgroep spoor 2 vertrekt MOB. Specifiek is dit per modaliteit:

- Het afgeschermd gedeelte van Budel-Cranendonck 74%;
- Het niet afgeschermd gedeelte in Budel-Cranendonck 77%;
- Ter Apel het afgeschermd gedeelte 89%;
- Ter Apel het niet afgeschermd gedeelte 72%;
- De overige locaties 69%.

²³ Uitspraak ECLI:NL:RVS:2021:1626

De ketenpartners geven aan dat bij vertrek Met Onbekende Bestemming het lastig is te achterhalen waar de asielzoekers naar toe gaan. Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat men veelal vertrekt voorgaand aan een beslissing op de procedure. Dit kan zijn richting Frankrijk, België, Duitsland of naar familie. Vanuit meerdere ketenpartners wordt aangegeven dat de V-nummers van met MOB vertrokken asielzoekers gecheckt worden bij de politie en dat zij niet in grote getale terugkomen in de registratie van overlast en strafbare feiten. Het lijkt dus aannemelijk dat ze niet illegaal in Nederland blijven, al valt het ook niet in z'n geheel uit te sluiten. Bij de ketenpartners bestaat het beeld dat deze asielzoekers vertrekken naar het buitenland.

4.5 Effect op de opvanglocaties

Perspectief asielzoekers azc

Tijdens de interviews zijn geen signalen afgegeven dat asielzoekers verblijvend op de azc-locatie (vanuit andere sporen) opmerkingen hebben gemaakt over de sobere opvang bij de betrokken uitvoerende medewerkers en ketenpartners. Wel ontstaat er een beeld bij andere asielzoekers over de asielzoekers die versoberd worden opgevangen op een reguliere locatie. De verstrekkingen in natura worden ook uitgevoerd bij asielzoekers met een time-out (maatregel bij niet houden aan de huisregels), waardoor het beeld ontstaat dat er wat bijzonders aan de hand is met de spoor 2 asielzoekers, er ontstaat een stigma.

Perspectief ketenpartners

Vanuit de medewerkers van het COA, IND, DT&V, DJI en door de ketenmariniers wordt aangegeven dat zij de sobere opvang van spoor 2 asielzoekers als een positieve ontwikkeling ervaren. Er wordt aangegeven dat het prettig is dat deze doelgroep gescheiden wordt van de overige doelgroepen op de COA-locatie omdat de groep spoor 2 asielzoekers een hoger risico heeft op het veroorzaken van overlast. Daarbij wordt overigens ook vaak spoor 1 aangehaald als mogelijke doelgroep die in de toekomst ook in aanmerking zou kunnen komen voor een versoberd regime op basis van de beperkte kans op een succesvolle aanvraag.

De afgeschermdde locaties zijn toegerust voor het opvangen van de doelgroep. Daarbij zijn er voor Budel-Cranendonck wel een aantal verbeterpunten bij een structurele invulling. Met de huidige inrichting kan niet conform de coronarichtlijnen worden gewerkt. De gangen zijn te smal, de spreekkamers zijn te klein en niet coronaproof, de kantooruimte is te beperkt en de internetverbinding is instabiel.

Verder wordt opgemerkt dat het COA niet volledig is toegerust voor het opvangen van verwarde personen, terwijl dit wel voorkomt in deze doelgroep. Dit is overigens ook geen taak van het COA.

Een aantal respondenten geeft aan dat er collega's van andere gedeelten van COA-locaties soms kritisch kijken naar de opvang van spoor 2 en de versobering. Met name de hekken geven het afgeschermdde deel een gevangenisbeeld in de ogen van sommige collega's. Daarbij wordt steeds aangegeven door medewerkers van het afgeschermdde gedeelte dat asielzoekers vrij zijn om het terrein te verlaten en later binnen te komen.

Het opvangen van spoor 2 asielzoekers op de overige locaties -buiten Ter Apel en Budel-Cranendonck- is wel uitvoerbaar maar wordt niet als efficiënt ervaren door het beperkte aantal asielzoekers per locatie. Er moet voor één of enkele asielzoekers maaltijden worden verzorgd en er is een dagelijkse inhuisregistratie. Daarbij ontstaat er lokale inkleuring van de sobere opvang, waarbij de mate van versobering kan verschillen per locatie.

Perspectief betrokken medewerkers

Tijdens de eindevaluatie is aangegeven dat de afgeschermdde locaties in Ter Apel en Budel-Cranendonck voldoende zijn toegerust om de doelgroep versoberd op te vangen en de leefbaarheid en veiligheid op de locatie te waarborgen. Dit heeft enige aanlooptijd gekost in met name Ter Apel. Er is wel een aantal verbeteringen mogelijk:

- Budel-Cranendonck:
De gangen zijn smal waardoor 1,5 meter afstand houden, conform de coronamaatregelen, niet mogelijk is. De spreekkamers zijn klein, waardoor het niet mogelijk is conform coronamaatregelen met drie tot vier personen aanwezig te zijn in één spreekkamer (medewerker IND, DT&V, bewoner en eventueel een tolk). In Budel-Cranendonck wordt ook een weerbaarheidstraining ingezet vanuit het COA. De medewerkers zien de toegevoegde waarde van een DJI-training.
- Ter Apel:
Hekwerk versmallen zodat ook zeer dunne mensen hier niet doorheen kunnen. Daarnaast is het wenselijk om fitnessmogelijkheden te hebben in de buitenruimte. Het uitgangspunt is een sobere opvang zonder dagbestedingsmogelijkheden. De doelgroep van spoor 2 betreffen alleenstaande mannen die hun energie wel kwijt willen, een buiten-fitnessstoestel zou hierbij kunnen ondersteunen. In Ter Apel ontvangen de COA-begeleiders een DJI-training voor veiligheid en weerbaarheid.

4.6 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag

Hieronder wordt kort antwoord gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen.

2. *Wat zijn de effecten van de versobering(-maatregelen) van de spoor 2 opvang op de doelgroep (effecten op doelgroep die worden geplaatst in de speciale modaliteiten in Ter Apel en Budel-Cranendonck afzetten tegen effect op doelgroep in reguliere opvanglocaties)?*
De sobere opvang heeft een effect op de doelgroep, maar het effect hangt af van het type opvang en de kenmerken van de asielzoekers. De versobering in het afgeschermdde gedeelte heeft het grootste ontmoedigende effect. De versobering in de reguliere locaties wordt als onprettig ervaren. De ketenpartners geven aan dat asielzoekers die reizen met kinderen zich minder makkelijk verplaatsen naar andere landen daardoor langer verblijven in de opvang.
- *Hebben de versoberingsmaatregelen een ontmoedigend effect op de doelgroep en zo ja, hoe? (Kan o.b.v. Europees beeld eventueel iets gezegd worden (wijzigingen van asielstromen).*
Het aantal spoor 2 asielzoekers is de afgelopen periode afgenomen, wat mogelijk verklaard kan worden door het ontmoedigende effect, wijzigingen door de herbeoordeling van veilige landen, corona en seizoensfluctuaties. Uit de interviews blijkt wel dat de asielzoekers, medewerkers en ketenpartners aangeven dat de versoberingsmaatregelen een ontmoedigend effect hebben. Dit uit zich in een hoog percentage vertrek Met Onbekende Bestemming en signaal dat asielzoekers aan anderen aviseren om niet naar Nederland te reizen. Op basis van het Europese beeld kan geen causaal verband worden gelegd tussen het ontmoedigende effect op de doelgroep en de migratiestromen.
- *Wat is het effect van de versobering(-maatregelen) op de asiel- en vertrekprocedures? (Kwalitatief beeld van wat de verschillende elementen van de versobering al dan niet betekenen voor ondersteuning van versnelde asiel- en vertrekprocedure).*

Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat de set aan maatregelen bijdraagt aan het ondersteunen van een versnelde procedure. De geclusterde huisvesting in combinatie met toezicht en controle zorgt voor een betere beschikbaarheid van de doelgroep voor procedures. De overleggen in de keten zorgen voor een goed samenspel waarmee snel interventies kunnen worden uitgevoerd. De sobere opvang zorgt voor een verminderde bereikbaarheid van de voorlichtingsvoorziening.

- *Welk effect heeft de clustering van de doelgroep in de modaliteiten in Ter Apel en Budel-Cranendonck op de beheersbaarheid van de doelgroep op- en buiten locatie (veiligheid en leefbaarheid)?*

Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat de doelgroep beter beheersbaar is in de afgeschermd opvang. Ook geven de ketenpartners aan dat de beheersbaarheid buiten de locatie is verbeterd. Vanuit de gemeenten wordt dit anders ervaren, zij ervaren geen tot nauwelijks afname van incidenten. Of incidenten specifiek veroorzaakt worden door bewoners van spoor 2 is niet altijd duidelijk.

- *Wat gebeurt er met asielzoekers na opvang in sobere opvang? Asielvergunning, Vreemdelingenbewaring, Terugkeer, Met Onbekende Bestemming, overheveling ander spoor, plaatsing in de VBL (versoerd) of gezinslocatie (o.a. o.b.v. Ferreira arrest).*

78% Van de asielzoekers vertrekt Met Onbekende Bestemming, waarbij de ketenpartners het beeld hebben dat dit veelal richting het buitenland is.

3. *Wat zijn de effecten van de versoeringsmaatregelen van de spoor 2 opvang op de COA-opvanglocaties (zowel speciale modaliteiten in Ter Apel, Budel-Cranendonck en reguliere azc's)?*

De ketenpartners geven aan dat de geclusterde afgeschermd opvang een positief effect heeft op de COA-opvanglocaties doordat de doelgroep met een verhoogd risico op overlast gevend gedrag niet meer aanwezig is in de reguliere opvang. De opvang op de overige locaties kent als risico's dat de uitvoering niet efficiënt is. Doordat de groep relatief klein is zal versoering op deze locaties zeer tijds- en arbeidsintensief zijn ten aanzien van het aantal asielzoekers.

- *Wat is het effect geweest op het aantal en de categorie incidenten?*

De data voor de pilot en tijdens de pilot kan niet met elkaar worden vergeleken doordat de context waarbinnen incidenten worden geregistreerd gewijzigd is. Door de pilot is er extra toezicht en controle waardoor de registratie van incidenten toeneemt, waarbij dit niet wil zeggen dat er een toename is van het aantal incidenten met deze doelgroep.

Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat hun beeld is dat er minder incidenten zijn en ook minder ernstige incidenten. De beheersbaarheid van deze doelgroep is toegenomen.

Er zijn nauwelijks tot geen incidenten met de doelgroep van spoor 2 die verblijft buiten het afgeschermd gedeelte.

- *Hoe hebben andere asielzoekers van de opvanglocaties effecten van de sobere opvang van hun medeasielzoekers ervaren?*

Er zijn geen signalen bekend hoe andere asielzoekers de effecten van de sobere opvang in het afgeschermd gedeelte in Ter Apel en Budel-Cranendonck ervaren. De asielzoekers van de overige locaties hebben het beeld dat er iets bijzonders aan de hand is met asielzoekers die onder een versoerd regime worden opgevangen, de doelgroep van spoor 2 krijgt een stigma doordat asielzoekers met een time-out (maatregel bij niet volgen huisregels) ook verstrekkingen in natura ontvangen.

- *Hoe hebben medewerkers van het COA, IND, DT&V, AVIM en DJI effecten van de sobere opvang van de doelgroep ervaren?*

De ketenpartners zijn positief over de effecten op de doelgroep, zowel de ontmoediging, de versnelde procedure alsook de beheersbaarheid van de doelgroep op de locatie. Daarbij is wel de kanttekening gemaakt dat er bij de opvang van kwetsbare asielzoekers schrijnende situaties kunnen ontstaan bij een langere verblijfsduur.

- *Zijn de locaties toegerust om asielzoekers uit de doelgroep versoberd op te vangen en de leefbaarheid en veiligheid op de locatie te borgen? Zo nee, waarom niet?*

De locaties Budel-Cranendonck en Ter Apel zijn op dit moment goed toegerust voor het opvangen van de doelgroep, waarbij er wel een aantal verbeterpunten zijn. Voor Budel-Cranendonck zijn dit ruimere gangen, kantoorruimten en spreekruimten passend bij de coronarichtlijnen.

De overige locaties zijn in staat om de doelgroep versoberd op te vangen, waarbij niet geclusterde uitvoering lastig is. Het risico is dat dit niet efficiënt gebeurt en binnen de afgesproken kaders doordat het een relatief kleine populatie is die veel werk vraagt. In de tussen evaluatie is dit uitgebreid beschreven.

5. Effecten sobere opvang spoor 2 omgeving

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de effecten van de versobering op de omgeving. De betrokken gemeenten Westerwolde en Cranendonck zijn bevraagd op hun ervaringen.

4. Wat zijn de effecten van de versoberingsmaatregelen van de spoor 2 opvang op de directe omgeving van de opvanglocaties (Ter Apel, Budel-Cranendonck en reguliere azc's)?
 - Hierbij dienen de gemeenten Westerwolde en Cranendonck betrokken te worden om aan te geven wat zij belangrijk vinden;
 - Zijn de speciale sobere opvangmodaliteiten in Budel-Cranendonck en Ter Apel toegerust om asielzoekers uit de doelgroep versoberd op te vangen en de leefbaarheid en veiligheid op de locatie te borgen? Zo nee, waarom niet?;
 - Zijn de reguliere azc's toegerust om kwetsbare en doorgeplaatste asielzoekers uit de doelgroep versoberd en op te vangen en de leefbaarheid en veiligheid op de locatie te borgen? Zo nee, waarom niet?

5.1 Effect op de omgeving

Tijdens het onderzoek is gevraagd om feitelijke informatie over de effecten van de sobere opvang van spoor 2 op de omgeving. Vanuit de gemeenten en de samenwerkingspartners wordt aangegeven dat er beelden zijn bij het effect op de omgeving, zowel positief, negatief als neutraal. Hiervoor gebruiken zij veelal eigen informatie (handmatig bijgehouden incidenten spoor 2 asielzoekers in de gemeenten van de COA-locatie). Veelal wordt er verwezen naar de landelijke databank van de politie voor het algemene overzicht van de incidenten in de gemeente. Dit geeft een algemeen beeld van de ontwikkeling van incidenten en veiligheid in de gemeenten Westerwolde en Cranendonck. Deze cijfers schommelen, waarbij er geen afwijkende stijging zichtbaar is ten opzichte van voorgaande jaren. Deze algemene informatie is niet goed bruikbaar voor dit onderzoek:

- Het heeft niet specifiek betrekking op incidenten gepleegd door asielzoekers van de COA-locatie, of specifiek spoor 2 asielzoekers;
- Het beeld bij de gemeente is dat niet van alle incidenten aangifte wordt gedaan;
- Er een verschil is tussen de objectieve data over misdrijven en de subjectieve beleving van inwoners, ondernemers en de gemeentelijke organisatie over incidenten.

Motie raad Westerwolde 30 juni 2021

Constateringen:

- De gemeente Westerwolde met het COA en de ketenmariniers indicatoren heeft vastgesteld op basis waarvan de voortgang van de pilot wordt gemonitord. Onder andere wordt gemonitord op het effect van deze pilot op het dorp Ter Apel, voor zowel winkeliers als inwoners;
- Uit de informatie van de politie blijkt dat er in het dorp Ter Apel nog geen vermindering merkbaar is van het aantal winkeldiefstallen en de overlast;
- De sobere opvang een positief effect lijkt te hebben op vermindering van de instroom van asielzoekers uit veilige landen in Nederland, maar geen enkel verschil lijkt te maken op de effecten voor winkeliers en inwoners. De overlast gaat onverminderd door.

5.2 Effect omgeving vanuit perspectief gemeenten

Om inzicht te krijgen in het effect op de omgeving is er gesproken met een bestuurlijk en ambtelijke afvaardiging van de gemeente Westerwolde en Cranendonck. Beide gemeenten zijn voorstander van sobere opvang van deze doelgroep, waarbij zij aangeven dat zij nu hun verantwoordelijkheid hebben genomen. Na de pilot zijn andere gemeenten aan de beurt. Vanuit beide gemeenten wordt aangegeven dat in hun beleving het aantal incidenten in ieder geval niet is afgenomen de afgelopen periode. Vanuit hun perspectief heeft de sobere afgeschermd opvang dan ook geen effect op de incidenten in de omgeving. De incidenten buiten het COA-terrein zijn regelmatig onderwerp van gesprek tussen de gemeente, politie en het COA waarbij gezamenlijk wordt ingezet op het voorkomen van overlast. Binnen de AVG-richtlijnen wordt informatie uitgewisseld om te analyseren in welke modaliteit de plegger woont en welke acties mogelijk zijn. Vanuit de gemeenten wordt aandacht gevraagd voor de beleving van inwoners. De gemeente Westerwolde heeft bijvoorbeeld 25000 inwoners waarvan er 4500 wonen in de kernen nabij de COA-locatie. Op de COA-locatie kunnen 2000 mensen verblijven. De beleving van de gemeenten wordt niet alleen gebaseerd op de feitelijke incidenten. Zij hebben hun eigen oordeel over de effecten van de COA-locatie en spoor 2 op hun woon- en leefomgeving. Ook wordt aangegeven dat niet altijd aangifte wordt gedaan waardoor de feitelijke data niet overeenkomen met de beleving van inwoners. Men ervaart ook overlast in het openbaar vervoer, wat niet altijd gaat om strafbare feiten. Daarbij wordt wel de nuancering geplaatst dat het lastig is om exact te bepalen welke asielzoeker uit welke modaliteit de overlast veroorzaakt. Dit kan een bewoner van spoor 2 zijn, van een andere modaliteit op terrein, een bezoeker of een andere inwoner die soortgelijke uiterlijke kenmerken heeft als de asielzoekers van de COA-locatie.

5.3 Effect omgeving vanuit perspectief ketenpartners

Niet alle spoor 2 asielzoekers geven overlast en niet alle overlastgevers zijn afkomstig uit spoor 2. De ketenpartners geven aan dat de incidenten buiten de COA-locatie door spoor 2 asielzoekers is afgenomen. De registratie van de politie wordt binnen de AVG-richtlijn gedeeld met het COA om te analyseren in welke modaliteit de plegger woonachtig is en welke interventies er mogelijk zijn. Er is regelmatig overleg met de gemeente, waarbij ook de incidenten worden besproken. De informatie die wij mondeling op locatie hebben ontvangen is dat in Ter Apel spoor 2 verantwoordelijk voor ongeveer 40% van de incidenten in de gemeenten in de periode tussen 1 februari en 1 juli. Deze informatie wordt ook gedeeld met de gemeente. De incidenten hebben met name betrekking op winkeldiefstallen. Dit betreft handmatig bijgehouden informatie door de politie en het COA. De asielzoekers in het niet afgeschermd gedeelte en de overige locaties veroorzaken niet tot nauwelijks overlast in de omgeving.

Vanuit diverse ketenpartners wordt ingeschat dat ongeveer 90% van de spoor 2 asielzoekers geen overlast veroorzaakt. Daarbij is de groepsdynamiek bepalend voor de mate van onrust op een locatie en de omgeving. Door de afgeschermd sobere opvang is er meer grip op hen, meer toezicht en bij incidenten kan snel worden ingegrepen. Ook bij incidenten in de omgeving kunnen er snel interventies worden ingezet.

De ketenpartners begrijpen dat er naast de incidenten een subjectief onveiligheidsgevoel kan ontstaan, bijvoorbeeld doordat een groep asielzoekers samen wacht bij een pinautomaat. Daarbij is het lastig om altijd goed inzicht te krijgen in de achtergrond van de veroorzaker van overlast, is deze woonachtig op de COA-locatie en zo ja in welke modaliteit. Het COA betaalt voor beveiliging in de gemeenten van de COA-locaties.

5.4 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag

Hieronder wordt het antwoord op onderzoeksvraag 4 samengevat.

5. *Wat zijn de effecten van de versoeringsmaatregelen van de spoor 2 opvang op de directe omgeving van de opvanglocaties (Ter Apel, Budel-Cranendonck en reguliere azc's)?*

De meningen zijn verdeeld over de effecten van de versoeringsmaatregelen van de afgeschermdde spoor 2 opvang op de directe omgeving. Vanuit de gemeente Budel-Cranendonck en Ter Apel wordt aangegeven dat de versoering nauwelijks tot geen effect heeft. Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat de versoering leidt tot een verlaging van het aantal en de ernst van de incidenten. Daarnaast leidt de versoering en de daarmee samenhangende ketensamenwerking tot snelle interventies zoals opgenomen in de maatregelen spoor 2 Budel-Cranendonck en Ter Apel.

- *Zijn de speciale sobere opvangmodaliteiten in Budel-Cranendonck en Ter Apel toegerust om asielzoekers uit de doelgroep versoerd op te vangen en de leefbaarheid en veiligheid op de locatie te borgen? Zo nee, waarom niet?*

De meningen zijn verdeeld over of de afgeschermdde opvangmodaliteiten toegerust zijn om asielzoekers versoerd op te vangen. Vanuit de ketenpartners is aangegeven dat op dit moment de afgeschermdde gedeelten voldoende zijn toegerust met een aantal verbeterpunten. Vanuit de gemeenten is aangegeven dat het toezicht en de controle scherper mag, bijvoorbeeld door geen vertrek en aankomst 's nachts mogelijk maken, betere controle en meer meldingsplicht.

- *Zijn de reguliere azc's toegerust om kwetsbare en doorgeplaatste asielzoekers uit de doelgroep versoerd en op te vangen en de leefbaarheid en veiligheid op de locatie te borgen? Zo nee, waarom niet?*

De reguliere azc's zijn toegerust om kwetsbare en doorgeplaatste asielzoekers uit de doelgroep versoerd op te vangen, de leefbaarheid en veiligheid te waarborgen. Er zijn nauwelijks tot geen incidenten met deze groep op de reguliere azc's. Aandachtspunt op de overige locaties zijn de risico's op een niet efficiënte en niet conform uitvoeringskader vastgestelde uitvoering. Voor Budel-Cranendonck is het aandachtspunt een fysieke inrichting passend bij de geldende coronarichtlijnen.

6. Lerend evalueren: Bestuurlijke proces pilot

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in welke leerpunten zijn opgedaan in de pilot. De leerpunten hebben betrekking op de externe communicatie, de samenwerking met gemeenten en de ketensamenwerking. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op vraag 5:

5. Welke lering kunnen we trekken uit het bestuurlijk proces rondom de pilot?
- Externe communicatie;
 - Samenwerking met gemeenten;
 - Ketensamenwerking.

6.1 Bestuurlijke proces pilot

Hieronder volgt de beschrijving van het bestuurlijke proces.

- Op 18 december 2019 gaat er een brief van de staatssecretaris naar de Kamer waarin reeds wordt gesproken over ontmoediging van de groep veilige landers in Nederland;
- Er start een periode waarin gezocht wordt naar separate opvang op een COA-locatie in Nederland. COA krijgt geen toezeggingen van een of meerdere gemeenten voor een combinatie van een geschikte locatie en bestuurlijk draagvlak voor aparte opvang van personen wier asielaanvraag in spoor 2 wordt behandeld.
- In gesprekken tussen de staatssecretaris, COA-bestuur en burgemeesters wordt overeengekomen dat op de locaties Ter Apel en Budel-Cranendonck de sobere opvang vormgegeven wordt. Dit in de vorm van een pilot tot 31 december 2021;
- Op 14 september 2020 is de pilot gestart met 30 sobere opvangplaatsen op beide locaties;
- Er zijn afspraken gemaakt over een zorgvuldige opbouw, waarbij niet is afgesproken wat de afweging is om tot de uitbreiding te komen. Er zijn maatwerkafspraken gemaakt met de gemeenten;
- Op grond van overleg met de gemeente en op basis van de positieve ervaringen (ook in de tussenevaluatie) destijds is de capaciteit in Cranendonck eind december 2020 opgehoogd naar 60;
- Op 1 februari 2021 is de capaciteit verhoogd naar 60 in Ter Apel;
- Op 1 maart 2021 was de bezetting circa 90 personen per locatie;
- De pilot heeft een einddatum van 31 december 2021.

Het beeld vanuit de gemeenten is dat deze startdatum hen nogal overviel. Enkele afspraken waren nog niet geformaliseerd, bijvoorbeeld een document met werkafspraken omtrent de veiligheid in de samenwerking tussen politie en COA. Het beeld van medewerkers van COA op zowel beleids- als uitvoeringsniveau is daarin overeenkomstig. Het heeft tijd en energie gekost om na de vlotte start op vlieghoogte te komen en in de uitvoering handen en voeten te geven aan wat er op papier was afgesproken.

Tweede Kamer

De sobere opvang komt terug in een aantal brieven aan de Tweede Kamer (zie bijlage 1 voor de vindplaatsen).

- In de brief van december 2019 wordt een separate sobere opvang voor veilige landers aangekondigd. Er wordt beschreven dat het COA op zoek is naar een locatie voor deze opvang, maar dat deze nog niet gevonden is. Als

tussenoplossing is het COA gevraagd de opvang van deze doelgroep op bestaande locaties te versoberen door ze geconcentreerd en versoerd op te vangen. In de praktijk betekent dit dat op één opvanglocatie verschillende regimes van toepassing zijn, waarbij erkend wordt dat dit een complicerende factor is voor de uitvoering;

- In de brief van september 2020 wordt de sobere opvang toegelicht. De doelgroep van de sobere opvang betreft personen met een relatief kansarme asielaanvraag uit spoor 2. Dit zijn asielzoekers uit een veilig land van herkomst en vreemdelingen die in een andere lidstaat van de Europese Unie reeds internationale bescherming genieten. Daarbij wordt aangegeven dat asielzoekers in een extra kwetsbare positie niet in het afgeschermd sobere gedeelte worden opgevangen;
- In de brief van november 2020 wordt aangegeven dat uit gesprekken met betrokken partijen o.a. in Westerwolde en Cranendonck blijkt dat zij steeds meer grip hebben op de aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers. Binnen de (inter)nationale wet- en regelgeving wordt gezamenlijk gezocht naar de grenzen om de overlast terug te dringen. In deze brief wordt beschreven dat er in mei 2019 3 ketenmariniers zijn aangesteld die als taak hebben aan te sturen op een zero-tolerance aanpak. In september 2020 is een 4^e ketenmarinier gestart. Sinds 1 mei 2020 wordt er gewerkt met een Top X aanpak²⁴. In deze brief wordt aangegeven dat veilige landers van wie de asielaanvraag wordt afgedaan is spoor 2 versoerd worden opgevangen in de COA locaties in Ter Apel en Budel-Cranendonck.

Relevante jurisprudentie Raad van State

- De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gedurende de looptijd van de pilot een uitspraak gedaan over de herbeoordeling van de aanwijzing veilig land van herkomst²⁵. Er is als eerste gestart met een herbeoordeling van Marokko, Tunesië, Georgië en Algerije en inmiddels heeft de herbeoordeling van Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro, Ghana, Oekraïne en Senegal plaatsgevonden. Uitkomst van deze herbeoordeling is dat Algerije niet meer is aangewezen als veilig land;
- Uitspraak Raad van State ²⁶ dat erkende asielzoekers uit Griekse opvangkampen niet zonder aanvullende motivatie mogen worden teruggestuurd op basis van hun bescherming in Griekenland.

Algemeen beeld bestuurlijke proces

Er is voorafgaand aan de pilot veel overleg geweest tussen de diverse ketenpartners, de wens van sobere opvang was er al langere periode. Het opstarten van de uitvoering heeft een impuls gekregen door de inzet van de ketenmarinier. De keuze voor de locatie Budel-Cranendonck en Ter Apel is kort voorafgaand aan de start van de pilot gemaakt. Dit zorgt voor implementatievraagstukken bij de ketenpartners en de gemeenten. Gemeenten hadden het gevoel dat ze achter de feiten aanliepen. Ze waren nog in gesprek over randvoorwaarden terwijl de afgeschermd opvang al geopend werd. De fysieke inrichting, personele bezetting en het ketenoverleg was nog niet conform afspraken geregeld bij start van de pilot in Ter Apel. De start wordt dan ook als rommelig ervaren in Ter Apel. In Budel-Cranendonck was bij de start de personele bezetting, fysieke inrichting en het ketenoverleg snel geregeld, de implementatie wordt daar als soepel ervaren. Er zijn verschillende beelden bij de gemaakte afspraken zoals het doel van de pilot, de eventuele vervolgstappen, bezetting, toezicht en controle.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2671

²⁵ AbRS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:738

²⁶ Uitspraak ECLI:NL:RVS:2021:1626

6.2 Externe communicatie

Er is tijdens de pilot aandacht geweest voor de externe communicatie, waar mogelijk is dit ook afgestemd met de betrokken gemeenten. Communicatie kan altijd meer en beter, in ieder proces, dus ook in deze pilot. De aangedragen aandachtspunten zijn:

- Transparante communicatie over wat er gebeurt, met welke doelgroep en met welk resultaat;
- Proactief communiceren over relevante ontwikkelingen;
- Vanuit eigen kracht en trots zelf proactief de regie nemen. Media-aandacht kan spannend zijn maar geeft ook inzicht in de werkzaamheden van het COA en de dilemma's die hierbij horen.

Op het gebied van communicatie hebben de gemeenten hoge verwachtingen en zijn zij kritisch. In de context van het maatschappelijke en politieke draagvlak en de beleving van incidenten is het de vraag of in de toekomst kan worden voldaan aan de verwachtingen van de betrokken gemeenten, op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau.

6.3 Samenwerking met gemeenten

De gemeenten ervaren dat de samenwerking met het COA de afgelopen jaren is verbeterd. Het COA is positief over de samenwerking. Het is intensief, complex en bestaat uit een goede samenwerkingsstructuur. De lijnen tussen de diverse partijen zijn kort.

Ter Apel

- Vierwekelijks is er een "klein" veiligheidsoverleg (alleen spoor 2). Aanwezig; Locatiemanager spoor 2, gemeente, politie en eventueel AVIM;
- Vierwekelijks is er een "groot" veiligheidsoverleg (locatie Ter Apel). Aanwezig; (adjunct) Locatiemanagers Ter Apel, gemeente en politie;
- 1 à 2 Wekelijks winkeliers overleg. Aanwezig; winkeliers, gemeente, politie, beveiliging, COA en ketenmarinier;
- De (adjunct) regiomanager COA onderhoud(t)(en) de bestuurlijke contacten;
- Overleg tussen communicatie COA en gemeente.

Budel-Cranendonck

- Twee keer per week is er een overleg met de gemeente en politie over incidenten;
- Gemeentenoeverleg;
- Overleg tussen communicatie COA en gemeente.

Daarnaast hebben beide gemeenten contact gehad met de bestuurders en directie van het COA en de staatssecretaris.

Het COA heeft in beide gemeenteraden een toelichting gegeven over de sobere opvang spoor 2. Gemeenten zijn kritisch over de opvang van deze doelgroep in hun gemeente, de resultaten, effecten op de locatie en effecten in de gemeenten. Dit uiten zij in diverse overleggen. De gemeenten ervaren dat zij vooral het initiatief moeten nemen voor de samenwerking en het zoeken naar oplossingen voor vraagstukken. Zij willen graag meer toezicht en controle dan op dit moment wordt ingezet. Een terugkerende vraag is wie de rekening betaalt van inzet zoals een eigen buslijn,

extra handhaving of toezicht in winkelcentra. Verzoek van gemeenten is om ook te kijken naar andere overlastgevende groepen zoals AMV-ers. Wisselingen van aanspreekpunt wordt als ongewenst ervaren.

Het COA ervaart de samenwerking met gemeenten als complex. Er is oog en waardering voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid die gemeenten nemen in het opvangen van asielzoekers en de consequenties die deze opvang heeft voor de gemeenten. De complexiteit bestaat uit het balanceren tussen de verantwoordelijkheid en de rol van het COA, het maatschappelijke en politieke draagvlak voor de opvang van asielzoekers (en specifiek de doelgroep van spoor 2), beelden en feiten, en willen werken aan het imago van het COA als samenwerkingspartner.

Het COA werkt op dit moment hard aan het verbeteren van de samenwerking met de gemeenten en ketenpartners. Er is aangegeven dat dit meerdere redenen heeft. Het maatschappelijk en politiek draagvlak neemt af waardoor het steeds lastiger is om nieuwe locaties te vinden. Daarnaast is aangegeven dat in 2015 tijdens de vluchtelingencrisis door gewijzigde omstandigheden een aantal afspraken met gemeenten helaas niet konden worden nagekomen. Beide redenen hebben invloed op het imago van het COA, waardoor op dit moment extra intensief de samenwerking wordt gezocht met gemeenten. Vanuit de interviews ontstaat het beeld dat het COA enorm inzet op het tegemoetkomen van de wensen van de gemeenten. Een aandachtspunt daarbij is het scherp houden van elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Er zijn 3 leerpunten:

- Vooraf duidelijke procesafspraken maken over de samenwerking en afwegingscriteria;
- Helder vastleggen van inhoudelijke afspraken en beslissingsbevoegdheid voor operationele invulling;
- Zoveel mogelijk werken met een vast aanspreekpunt (geen wisseling in locatiemanager).

6.4 Ketensamenwerking

Door meerdere ketenpartners wordt aangegeven dat de samenwerking in de keten niet nieuw is. Ook voor de pilot werd er samengewerkt tussen de diverse ketenpartners. Voorafgaand aan de pilot zijn afspraken gemaakt over de inzet per partij, zie hiervoor het volgende hoofdstuk. De intensiteit van de samenwerking is versterkt in deze pilot zoals zichtbaar is in bijlage 3. Op uitvoerend niveau wordt de samenwerking als intensief, effectief en prettig ervaren. Op casusniveau weet men elkaar snel te vinden.

Op management en bestuurlijk niveau wordt de samenwerking in de keten ook als prettig ervaren. In alle gesprekken is er oog voor de complexiteit en context waarbinnen de diverse ketenpartners werken. De ketenpartners zijn het niet altijd allemaal met elkaar eens, bijvoorbeeld over het resultaat Met Onbekende Bestemming of de nut en noodzaak van sobere opvang. De gesprekken tussen de ketenpartners worden als constructief ervaren zowel op bestuurlijk, management en uitvoerend niveau.

Er is waardering voor de inzet van de keten om gezamenlijk zo snel mogelijk de pilot te implementeren en gezamenlijk te werken aan de uitvoering en gezamenlijk te leren. Men is trots op wat er nu staat één jaar na implementatie. De ketenpartners willen dit graag doorzetten op de bestaande locatie om daarmee kapitaalvernietiging te voorkomen. De bijdrage van de ketenmarinier wordt als positief ervaren, deze neemt een onafhankelijke rol in en probeert partijen aan elkaar te verbinden.

Beelden bij vervolg

De evaluatie heeft geen betrekking op de toekomst van de sobere opvang spoor 2. Tijdens de diverse interviews is de toekomst van sobere opvang wel benoemd. De sobere opvang spoor 2 wordt door de meeste ketenpartners als goede oplossing gezien voor het minder aantrekkelijk maken van Nederland voor kansarme asielaanvragers en het beheersbaar huisvesten van asielzoekers met een lage kans op asiel. Vanuit alle partijen wordt de wens uitgesproken de sobere opvang spoor 2 door te zetten. Vanuit de gemeenten wordt aangegeven dat er een harde einddatum is van 31 december 2021 voor deelname aan de pilot, daarna zijn andere locaties wat hen betreft aan de beurt. Er zijn verschillende beelden bij mogelijke oplossingsrichtingen.

6.5 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag

Hieronder wordt het antwoord op onderzoeksvraag 5 samengevat.

5. *Welke lering kunnen we trekken uit het bestuurlijk proces rondom de pilot?*

- *Externe communicatie*

De externe communicatie kan proactiever;

- *Samenwerking met gemeenten*

Het bestuurlijke proces bij het starten, implementeren en uitvoeren van de pilot wordt wisselend ervaren. De vraag is of binnen de context van de opdracht, namelijk het uitvoeren van een politiek-bestuurlijke opdracht en de bijbehorende besluitvorming een ander proces mogelijk is. De samenwerking tussen gemeenten, politie en COA is intensief. Er zijn aanvullende wensen in de samenwerking, zoals een meer proactieve houding vanuit de asielketen; Er zijn 3 leerpunten:

- Heldere procesafspraken;
- Duidelijke inhoudelijke afspraken;
- de voorkeur voor één vast contactpersoon.

- *Ketensamenwerking*

In de keten wordt al langer samengewerkt en ook de versnelde procedure in spoor 2 is in Ter Apel en Budel-Cranendonck bestaand beleid. De samenwerking wordt als intensief en positief ervaren.

7. Doelmatigheid sobere opvang spoor 2

Hoe verhoudt de extra inzet van ketenpartners om de versoering(-smaatregelen) te realiseren zich tot de resultaten (kosten/baten)?

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de inzet van de diverse ketenpartners en de doelmatigheid van deze inzet.

7.1 De extra inzet van ketenpartners

De inzet zoals weergegeven in het uitvoeringskader is:

Per locatie bestaat de formatie van het COA uit minimaal 13 fte woonbegeleiders, 2 fte casemanagers en 1 fte (adjunct-) locatiemanager die ondersteund kan worden door 1 fte management assistent (mas). Voor het versterken van het toezicht op de locatie en het tegengaan dan wel begrenzen van ongewenst gedrag wordt vanwege de veiligheid en leefbaarheid op de locatie aanvullend op de bovengenoemde basisformatie een inzet van circa 13 fte georganiseerd van COA, DJI en/of Trigion personeel. Dit geldt bij opvang vanaf circa 50 tot 200 asielzoekers per locatie. Huidige inschatting is dat bij minder dan 50 asielzoekers kan worden gewerkt met een kleiner team en bij meer dan 200 asielzoekers het team dient te worden uitgebreid.

De dagelijkse bezetting is regulier in het verlengde van de col-norm, dus er zijn voor deze locaties geen extra wijzigingen op de reguliere roosterinzet (reguliere vroeg/laat of A/B diensten te weten: 08.00-16.30uur en 13.30-22.00uur en reguliere weekenddiensten). In de nacht zijn medewerkers van Trigion aanwezig.

De ketenpartners zijn betrokken bij de projectgroep die de pilot hebben uitgewerkt, ketenoverleggen op directie, management en uitvoerend niveau.

COA

De formatie inzet van het COA ligt in het verlengde van de reguliere inzet. De inzet van het COA in de afgeschermd opvang is:

- Ter Apel 13 fte;
- Budel-Cranendonck 13 fte.

Daarnaast is zij één van de partners in de asielketen en daardoor is er extra inzet op overleggen met de keten en de gemeenten. De extra inzet van het COA bestaat o.a. uit de implementatie en inrichtingskosten. Er is een overzicht van de formatiekosten, er is geen volledig overzicht van de eenmalige kosten zoals inrichtingskosten en projectkosten. Op basis van de gesprekken gaat het om de extra kosten zoals:

- Het plaatsen van het hekwerk;
- De inrichting van de kantoorruimten en spreekkamers;
- Het inrichten van de sobere opvang voor de doelgroep;
- Aanschaffen van koelmogelijkheden voor de maaltijden;
- De inkoop van maaltijden (dit is duurder dan het verstrekken van eetgeld);
- Beleids-, management-, en directiecapaciteit voor het ontwikkelen van het uitvoeringskader, de ketenoverleggen en overleg met de gemeenten;

- Inzet communicatie;
- Extra inzet Trigion in onrustige periodes.

DJI

Alle personele inzet van DJI is extra inzet. Dit betreft voor:

- Budel-Cranendonck, 10 fte;
- Ter Apel, 13 fte.

In Ter Apel hebben de DJI medewerkers dezelfde functie als de COA medewerkers namelijk woonbegeleider en dragen zij geen uniform. In Budel-Cranendonck hebben de DJI medewerkers hun eigen functie en dragen zij een uniform.

IND

De versnelde procedure in spoor 2 is een bestaand beleid voor de IND. Ook zijn zij al langere tijd één van de partners in de asielketen. Naast de overleggen in de keten is er geen sprake van extra inzet om de versoeringsmaatregelen te realiseren. Voor de IND betreft dit ketenoverleggen op beleidsniveau en operationele overleggen.

DT&V

De versnelde procedure in spoor 2 is bestaand beleid voor de DT&V. Ook zijn zij al langere tijd één van de partners in de asielketen. Naast de overleggen in de keten is er geen sprake van extra inzet om de versoeringsmaatregelen te realiseren. Voor de DT&V betreft dit ketenoverleggen op beleidsniveau en operationele overleggen. Door de DT&V is aangegeven dat het een intensieve inzet vraagt, waarbij er effect is voor de keten en minder effect voor de DT&V zelf. Voor de DT&V levert de pilot soms frustraties op doordat er veel asielzoekers MOB vertrekken. Het dossier wordt nu zoveel mogelijk compleet gemaakt waardoor er mogelijk wel effect is op langere termijn als de asielzoeker zich opnieuw meldt. De caseload van de DT&V voor deze doelgroep is verplaatst naar Budel-Cranendonck en Ter Apel. De DT&V is gewend te werken met veel projecten en veranderingen.

AVIM

De AVIM is al langere tijd één van de partners in de asielketen. Eenmaal per week een meldplicht van spoor 2 bewoners gefaciliteerd door AVIM. Dit betreft extra inzet naast het reguliere I&R-proces; Voor de AVIM betreft dit naast het ketenoverleg ook de operationele overleggen.

Vluchtelingenwerk Nederland

Vluchtelingenwerk is al langere tijd één van de samenwerkingspartner in de asielketen. Naast de overleggen met de keten is er geen sprake van extra inzet om de versoeringsmaatregelen te realiseren.

Vanuit de ketenpartners wordt aangegeven dat het overigens voor hen gebruikelijk is om te werken met projecten, pilots en veranderingen. Ook zijn zij gewend te werken met korte implementatietermijnen binnen een dynamische context.

7.2 Inzet ketenpartners

Er is niet mogelijk een kosten-bataen analyse uit te voeren op basis van de aangeleverde informatie. De reden hiervoor is dat er geen kwantitatieve data beschikbaar zijn over de exacte kosten en baten van de pilot. Als voorbeeld: het is bekend wat de gemiddelde verblijfsduur is van asielzoekers, er is niet bekend wat de gemiddelde verblijfsduur was van deze asielzoekers voorafgaand aan de pilot en in welke mate de pilot exact heeft bijgedragen aan een ontmoediging. Dit heeft ook mede te maken met de Kamerbrief van 14 september. Hierin is geregeld dat asielzoekers met reeds internationale bescherming in een EU-lidstaat het beroep/vovo in de opvang mogen afwachten (was voorheen namelijk niet het geval). Dit leidt tot een langere verblijfsduur (ondanks het pakket aan maatregelen in het kader van versoering). Het is niet inzichtelijk te maken welke kosten exact bespaard is in de asielketen.

De pilot is een opdracht vanuit de staatssecretaris om te werken aan een maatschappelijk vraagstuk, het ontmoedigen van asielzoekers met een kansarme inwilliging van hun verzoek, waarbij met name de doeltreffendheid centraal staat. Over de doelmatigheid kan op basis van de interviews wel worden geconcludeerd dat de inzet van alle ketenpartners gericht is op het realiseren van het gewenste doel, ondersteunen van versneld proces en ontmoedigen.

Vanuit de diverse ketenpartners wordt aangegeven dat zij de inzet als intensief ervaren. Daarbij is het goed mogelijk dat dit intensief is door de combinatie van het voorbereiden, het opstarten en nu het uitvoeren van het project.

Er is één signaal afgegeven over een niet doelmatige inzet, namelijk het huisvesten van de doelgroep op niet geclusterde wijze. Dit is voor een reguliere coa locatie wel uitvoerbaar maar niet doelmatig in te vullen. De voorkeur gaat uit naar een geclusterde opvang van spoor 2 asielzoekers, ook indien deze worden doorgeplaatst naar COA-locaties buiten Ter Apel en Budel-Cranendonck zodat de sobere opvang geclusterd kan worden vormgegeven.

Er zijn geen andere signalen ontvangen over een niet doelmatige inzet van ketenpartners.

7.3 Lerend evalueren

Het doel van de pilot is ervaring opdoen. In de pilot sobere opvang spoor 2 is gezamenlijk in de keten ervaring opgedaan met het versoeren van de opvang, de resultaten, de effecten en het bestuurlijke proces. Binnen de keten heeft men de ruimte ervaren om gezamenlijk ervaring op te doen, te leren en te werken aan de beste oplossingen voor een ketenbrede aanpak van de versoering. Er is veel goed gegaan bij het uitvoeren van de pilot, zoals de samenwerking in de keten. Op het gebied van uitvoering zijn er verbeterpunten benoemd zoals:

- Het besluitvormingsproces: een aantal partners geeft aan dat het proces plotseling was doorlopen, waarbij anderen aangeven dat dit erg lang heeft geduurd;
- De implementatie van de pilot;
- Niet snel genoeg of juist te snel voor de gemeenten;
- De samenwerking en communicatie met de gemeenten;
- Wel veel contact, maar niet proactief genoeg;
- Buiten het afgeschermd gedeelte en op de overige locaties krijgt de uitvoering van de versoering minder aandacht dan op het afgeschermd gedeelte.

De ketenpartners hebben nogal eens verschillende beelden bij de diverse thema's. Wat duidelijk is geworden tijdens dit onderzoek is dat veranderprocessen, projecten en pilots een constante factor zijn in de asielketen en de gemeenten van COA-locaties. Ook zijn besluitvormingsprocessen en implementatieprocessen niet altijd planbaar.

Tijdens de interviews is duidelijk geworden dat de diverse ketenpartners de verbeterpunten serieus nemen en hun uiterste best doen om tijdens een pilot verbeterpunten door te voeren.

De verbeterpunten en aanbevelingen die zijn benoemd in de tussenevaluatie zijn:

Verbeterpunten en aanbevelingen	Actie
1. In Westerwolde is aangegeven dat er verbeterpunten zijn bij de opvolging na incidenten/overlast. Zo is de vraag of htl-plaatsing ook kan worden toegepast bij incidenten/overlast buiten de locatie, de gemeente geeft aan dat is nu niet mogelijk. Daarnaast werd bij de feedback gevraagd om een meer proactieve informatiedeling.	Er is wekelijks tot 2 wekelijks overleg met de gemeente Westerwolde, waarbij incidenten en overlast worden besproken en informatie wordt gedeeld tussen politie, gemeente en COA.
2. In Cranendonck is aangegeven dat sturing op het totaal aantal spoor 2 asielzoekers in het begin van de pilot te wensen overliet. Daarnaast wordt een meer proactieve houding bij overleggen door het COA op prijs gesteld.	Er is 2 keer per week overleg tussen de gemeente en het COA waarbij vanuit het COA informatie wordt gedeeld over de bezetting en incidenten.
3. Het voortzetten van de pilot tot eind 2021 is van groot belang om te zien of de zichtbare effecten ook van duurzame aard zijn.	De pilot is voortgezet na de tussentijdse evaluatie
4. Dat het COA met de gemeentes Westerwolde en Cranendonck bespreekt hoe de aangedragen verbeterpunten kunnen worden uitgevoerd.	Er is regelmatig overleg met de gemeenten, waarin mogelijke verbeterpunten, ook tussentijds, worden besproken.
5. Dat het COA met de gemeentes bespreekt hoe de opvang van spoor 2 asielzoekers er na 1/1/2022 uitziet vanuit de opdracht en taken van alle betrokken partijen.	De COA is gestart met de gesprekken met gemeenten.
6. Dat de opvang van spoor 2 asielzoekers buiten de centrale opvang in Cranendonck en Westerwolde verder wordt af gebouwd aangezien deze decentrale aanpak aandachtspunten en risico's met zich meebrengt.	De opvang op de overige locaties is afgebouwd.
7. Ten slotte is het essentieel om in samenspraak met de rechtbanken te bespreken hoe de doorlooptijd m.b.t. van spoor 2 zaken kan worden verkort.	De werkvoorraad en omstandigheden maken het niet altijd mogelijk maken om versneld beroepszaken spoor 2 af te handelen. Bij overlastgevende asielzoekers kan een verzoek worden gedaan om prioritering te verlenen, hier wordt welwillend mee omgegaan.

7.4 Samenvatting antwoord onderzoeksvraag

Hieronder wordt een samenvatting gegeven op onderzoeksvraag 6.

6. *Hoe verhoudt de extra inzet van ketenpartners om de versobering(-maatregelen) te realiseren zich tot de resultaten (kosten/baten)?*

Door de ketenpartners wordt een positief effect ervaren, de pilot wordt als effectief ervaren. De inzet wordt door de ketenpartners als intensief ervaren. Een zo efficiënt mogelijke uitvoering is geen doelstelling van deze pilot. Het doel is ontmoedigen. Op basis van de aangeleverde informatie kan geen kosten-baten analyse worden opgesteld.

8. Conclusies en reflectie

8.1. Conclusies

De centrale vraag: is de migratieketen erin geslaagd om de sobere opvang voor asielzoekers van de spoor 2 opvang te realiseren zoals beoogd?

Op 14 september heeft de staatssecretaris de kamer geïnformeerd over de invulling van de sobere opvang voor asielzoekers in spoor 2. In deze brief is aangegeven dat de doelgroep verstrekkingen in natura zal ontvangen en zal worden opgevangen in afgescheiden opvangvoorzieningen, uitgezonderd de asielzoekers in een kwetsbare positie. Deze worden op reguliere locaties opgevangen onder een versoberd regime.

Deze opdracht is uitgevoerd door de migratieketen en loopt vanaf 14 september 2020 tot 31 december 2021. De migratieketen is er grotendeels in geslaagd om de sobere opvang voor asielzoekers in spoor 2 te realiseren zoals beoogd. Er is een verschil tussen de drie modaliteiten in de mate waarin het is gerealiseerd zoals beoogd. Dit is tijdens de tussenevaluatie ook geconcludeerd. Met name bij het opvangen van de doelgroep op de overige COA locaties is het niet volledig uitgevoerd zoals beoogd.

De 3 deelconclusies zijn dan als volgt:

1. De migratieketen erin is geslaagd om de sobere opvang voor spoor 2 in het afgeschermd gedeelte te realiseren zoals beoogd;
2. De migratieketen is er grotendeels in geslaagd om de sobere opvang van kwetsbare asielzoekers in spoor 2 te realiseren zoals beoogd;
3. De migratieketen is er grotendeels in geslaagd om de sobere opvang van asielzoekers van de spoor 2 opvang op de overige locaties, buiten Ter Apel en Budel-Cranendonck, te realiseren zoals beoogd.

1. *Afgeschermd gedeelte*

In het afgeschermd gedeelte:

- Is er gewerkt met de bestaande verkorte asielprocedure, waarbij deze door een ketenbrede samenwerking waar mogelijk is versneld.
- Verbleef de doelgroep in een afgeschermd versoberd ingerichte opvang.
- Met verstrekkingen in natura;
- Extra toezicht en controle zoals de dagelijkse inhuysregistratie, tassencontrole en fouilleren. Op verzoek van de gemeente is het weigeren van toegang na 22 uur niet toegepast.

In het afgeschermd gedeelte is het goed gelukt om de sobere opvang van spoor 2 asielzoekers te realiseren zoals beoogd.

2. *Kwetsbare asielzoekers spoor 2*

Bij het opvangen van kwetsbare asielzoekers spoor 2 in Budel-Cranendonck col en Ter Apel col en azc:

- Is er gewerkt met de bestaande verkorte asielprocedure, waarbij deze door een ketenbrede samenwerking waar mogelijk is versneld.

- Verbleef de doelgroep in een versoberd ingerichte opvang op het azc terrein in Budel-Cranendonck en Ter Apel;
- Met verstrekkingen in natura, waarbij er maatwerk is toegepast in Ter Apel bij kwetsbare inwoners. Reden hiervoor is het ontstaan van schrijnende situaties bij een langer verblijf, met name bij kinderen.
- Is er extra toezicht en controle, welke bestaat uit een dagelijkse inhuysregistratie. Er is geen extra kamercontrole uitgevoerd.

3. Overige locaties

Op de overige locaties:

- Is er gewerkt met de bestaande verkorte asielpcedure, waarbij deze door een ketenbrede samenwerking waar mogelijk is versneld voorafgaand aan de plaatsing op de overige locaties;
- Verbleven asielzoekers in de reguliere azc. Op basis van de ontvangen informatie zijn er locaties waar het mogelijk is dat asielzoekers deel kunnen nemen aan activiteiten. Asielzoekers zijn niet altijd direct opgevangen onder een versoberd regime doordat zij of zijn doorgestroomd door gebrek aan capaciteit in Budel-Cranendonck en Ter Apel, of omgeklapt op locatie doordat via een ander spoor/procedure een beschikking met afdoeningsgrond gekregen is, op basis waarvan versoberd kan worden.
- Is er gewerkt met verstrekkingen in natura, waarbij er op een aantal van de locaties die gesproken zijn maatwerk is toegepast. Reden voor het toepassen van maatwerk is het behouden van een goed leefklimaat in het azc of schrijnende situaties bij de kwetsbare doelgroep.
- Is er wel extra inhuys registratie ingezet, maar kan niet worden geconstateerd of er op alle locaties ook kamercontroles zijn uitgevoerd.

De context waarbinnen de migratieketen de opdracht is uitgevoerd is een korte implementatietijd waarin de fysieke inrichting en personele bezetting van de afgeschermd opvang is geregeld, de versobering en maatregelen verder zijn uitgewerkt, waarbij er sprake van was intensief overleg met de betrokken ketenpartners en samenwerkingspartners.

8.2 Reflectie

In deze paragraaf geven wij een korte reflectie.

Monitoring

Tijdens het onderzoek is gebleken dat het enorm lastig is om feitelijke data te verzamelen over:

- De incidenten buiten het azc-terrein waarbij spoor 2/ het azc bij betrokken is;
- De doorlooptijden van asiel en opvolgende vertrekprocedures;
- De kosten en baten bij de verschillende partners;
- De bestemming na uitstroom bij Met Bestemming Onbekend.

Het is aan te bevelen om informatie niet alleen op te vragen bij evaluaties maar onderdeel te laten zijn van de reguliere managementinformatie zoals de informatie over bezetting, verblijfsduur en incidenten op de locatie. Het is begrijpelijk dat er bij bovenstaande data veel toelichting en nuancering noodzakelijk is. Onze aanbeveling is dan ook om in de migratieketen duidelijke afspraken te maken over een gezamenlijke monitoring van de totale inzet, resultaten en effecten in de keten.

Op basis van de beschikbare informatie wordt duidelijk dat de sobere opvang van de doelgroep meerkosten met zich meebrengt zowel eenmalig voor de implementatie en structureel in de extra inzet van formatie. Door vooraf afspraken te maken over de registratie van extra kosten in de asielketen ontstaat een breder beeld en kan een integrale afweging worden gemaakt over een eventueel vervolg. Een zo efficiënt mogelijke uitvoering van de pilot is vooraf niet meegegeven als doelstelling, met name de effectiviteit staat centraal. Het is niet mogelijk om een kosten-baten analyse uit te voeren op basis van de aangeleverde informatie. De keuze voor de sobere opvang is een politiek-bestuurlijke keuze. Wij adviseren om bij een eventuele verlenging ook gezamenlijk in de keten kritisch te beoordelen welke inzet noodzakelijk is voor het op efficiënte wijze behalen van effecten.

Ruimte voor de professional

Een goede uitvoering valt of staat met de uitvoerende professional. Lipsky (1980) heeft dit mooi beschreven in 'Street Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Service'. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat de locaties ruimte hebben voor een eigen invulling van beleid en kaders. Het lijkt erop dat hoe kleiner de doelgroep binnen een locatie is, hoe meer maatwerk er mogelijk is en des te groter de kans is dat dit maatwerk niet meer past binnen de gestelde kaders, zoals in de vorige paragraaf ook geconcludeerd is. Ook is zichtbaar geworden wat de dilemma's zijn van uitvoering op de locaties binnen de context van hun gemeenten. De ruimte voor de professional in de uitvoering is een bewuste keuze en hoeft dus geen probleem te zijn, mits er bewuste keuzes worden gemaakt waarbij dit risico goed wordt afgewogen.

Samenwerking met gemeenten

Een COA-locatie in het algemeen en een spoor 2 opvang in het bijzonder zijn typische NIMBY-projecten, not in my backyard. De samenleving erkent de noodzaak ervan, maar niemand wil het in zijn achtertuin. Je kunt dus onmogelijk iedereen tevreden houden. Net als windmolens, hoogspanningsleidingen, snelwegen, etc. Daar is veel literatuur over beschikbaar, inclusief hoe je de besluitvorming en communicatie moet organiseren.

Wij hebben gemerkt dat zowel de asielketen als gemeenten het gesprek over de huisvesting van asielzoekers en de effecten hiervan lastig vinden. Alle partijen hebben eigen taken, verantwoordelijkheden, rollen en context die soms met elkaar conflicteren. Vanuit alle keten en samenwerkingspartners hebben wij gehoord dat zij zich inzetten om in gesprek te zijn, gezamenlijke te zoeken naar oplossingen en gezamenlijk te werken aan mogelijke verbeteringen. Dat in dit overleg altijd wensen en verbeterpunten blijven bestaan is logisch gezien de toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor het thema. Wij adviseren om naast een inhoudelijke agenda ook regelmatig met elkaar in gesprek te gaan over elkaars belevingswereld, perspectief op het vraagstuk, drijfveren, normen en waarden. Dit draagt bij aan het verbeteren van de verbinding tussen de migratieketen en de gemeenten.

Inhoudelijke dilemma's

Tijdens de interviews is door meerdere respondenten aangegeven dat zij dilemma's ervaren bij het uitvoeren van deze opdracht. In de laatste kamerbrief is het doel van de pilot beschreven als ontmoediging, waarbij in de praktijk het verminderen van overlast door deze doelgroep ook als doel wordt ervaren. Het versoberen van de opvang van de spoor 2 doelgroep wordt als positief ervaren, het is goed voor het maatschappelijk draagvlak. Het grote percentage vertrek met onbekende bestemming wordt als onbevredigend ervaren. Daarmee ontstaat een dubbel gevoel bij de betrokken professionals, managers en directieleden over de sobere opvang.

In de kamerbrief is geen maximale termijn aangegeven van verblijf in de sobere opvang. In de praktijk ervaren professionals schrijnende situaties door de doelgroep een langere periode zonder geld moet leven. Met name bij kinderen ervaart men dit als schrijnend en zoeken COA-locaties naar mogelijkheden om maatwerk toe te passen.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Referentielijst

- COA (Asielzoekerspopulatie (excel), diverse weekupdates van asielzoekersaantallen;
- COA (30-03-2021), Opvang en begeleiding asielzoekers spoor 2, uitvoeringskader definitief;
- COA (01-04-2021), Tussenevaluatie pilot sobere opvang spoor 2;
- COA, Interviews asielzoekers;
- COA, Maatregelenbeleid Ter Apel en Budel-Cranendonck spoor 2;
- IND, www.ind.nl Doorlooptijden en procedure
- Inspectie Ministerie van Justitie en Veiligheid (15-06-2021), Rapport Vervolgonderzoek naar overlastgevende asielzoekers;
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Migratie (14-09-2020), Versobering van opvang asielzoekers spoor 2, brief aan burgemeester Van Kessel;
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Migratie (14-09-2020), Sobere spoor 2 opvang, brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, de staat van Migratie 2021;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016 (08-06-2018) 19 637/33042, nr. 2671;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017 (21-11-2016), 19 637, nr. 2257;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019 (17-04-2019), 19 637, nr. 2478;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020 (18-12-2019), Kamerbrief 'Evaluatie EBTL-locaties en overlastgevende vreemdelingen';
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021 (23-11-2020), 19 637, nr. 2671;
- Uitspraak ECLI:NL:RVS:2021:1626IND;
- WODC (2020), Ongenoegen, migratie, gastvrijheid en maatschappelijke onrust.

Bijlage 2: Lijst geïnterviewde organisaties

COA – landelijk
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Locatie Ter Apel
Gemeente Westerwolde
Locatie Budel-Cranendonck
Gemeente Cranendonck
VluchtelingenWerk NL

Bijlage 3: Overzicht bestaande overlegstructuren

De volgende overlevormen worden onderscheiden:

- **Regietafel:**
 - De regietafel functioneert als aanvulling op de structuur van het Lokaal Keten Overleg (LKO) - Regionaal Afstemmingsoverleg (RAO) - Deelberaad Asiel (DA) en heeft als taak om bij aankomst het I&R zo goed mogelijk vorm te geven;
 - Frequentie: 2x per dag;
 - Doelstelling: de partijen informeren elkaar onder meer over de asielinstroom en kansen met betrekking tot snelle behandeling asielaanvraag en waar mogelijk terugkeerproces. Tevens wordt relevante informatie omtrent asielopvang gedeeld;
 - Deelnemers zijn IND, DT&V, COA (medewerker locatie en afdeling Asielzoekerslogistiek), AVIM en Nidos (afroep);
 - De regie is afhankelijk van de casus.

- **Regulier overleg op locatie:**
 - Frequentie: dagelijks;
 - Doelstelling: waar nodig delen van informatie om de dagelijkse werkzaamheden op locatie op een veilige manier uit te kunnen voeren;
 - Deelnemers zijn de organisaties die op locatie aanwezig zijn en belang hebben bij deze informatie: DJI/ COA/ Trigion / GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA);
 - De regie van het overleg ligt bij de locatiemanager van het COA.

- **Lokaal Keten Overleg (LKO):**
 - Frequentie: tenminste 1x per 2 weken;
 - Doelstelling: in overleg met ketenpartners een strategie te bepalen om het zelfstandige, desnoods gedwongen vertrek van een vreemdeling te bewerkstelligen. Het LKO bespreekt ook een mogelijke gezamenlijke aanpak van overlastgevers of andere bijzonderheden;
 - Deelnemers: DT&V, COA, AVIM, IND;
 - De regie van het overleg ligt bij de regievoerder DT&V.

- **Multidisciplinair overleg (mdo):**
 - Frequentie: tenminste 1x per 2 weken;
 - Doelstelling: afstemming met de diverse partners bereiken over begeleiding en zorg van asielzoekers waar zorgen over zijn. Het gaat in het mdo om het geven van handelingsperspectief en om een afgestemde integrale benadering van ketenpartners. Dit kan gaan over: 1.) de algemene situatie op de locatie, 2.) specifieke problematiek die betrekking kan hebben op meerdere asielzoekers, of 3.) specifieke problematiek van een individuele bewoner;
 - Deelnemers zijn: COA, een vertegenwoordiger van de huisartsenpraktijk van de locatie (een huisarts en/of praktijkverpleegkundige en/of doktersassistente) en de Praktijk Ondersteuner Huisarts - Geestelijke Gezondheidszorg (POH GGZ);
 - De regie van het overleg ligt bij de locatiemanager van het COA.

- *Omwonendenoverleg:*
 - Frequentie: op staande locaties aansluiten bij omwonendenoverleg, tenminste eenmaal per 3 maanden;
 - Dit overleg is afhankelijk van waar de locatie gerealiseerd wordt. Anders aansluiten bij wat regulier al georganiseerd is;
 - Doelstelling: vragen beantwoorden en uitwisseling van ervaringen naar aanleiding van de locatie met omwonenden;
 - Deelnemers zijn: omwonenden, waarbij ook gemeente, Politie, COA;
 - De regie van het overleg ligt bij de locatiemanager van het COA.

Bijlage 4: Gemiddelde verblijfsduur, vertrekredenen en overlastergistraties spoor 2

Tabel 3: Gemiddelde verblijfsduur sobere opvang Ter Apel en Budel-Cranendonck



4. Gemiddelde verblijfsduur Sobere Opvang Ter Apel en Budel CranenD

16-08-21

Locatie	202010	202011	202012	202101	202102	202103	202104	202105	202106	202107	202108	Gemiddeld
Budel CranenD (COL)	6,22	18,63	24,87	42,74	47,45	54,67	58,24	53,41	55,89	53,64	32,57	35,28
Budel CranenD (sp2)	5,57	20,43	32	29,53	28,43	33,23	34,84	42,11	40,21	61,59	51,32	36,94
Ter Apel AZC (sp II)							98	67,27	77,97	89,7	103,46	86,27
Ter Apel (COL)	6,24	25	30,38	31,77	40,33	41,45	41,44	13,6	13,42	29,36	20,4	26,95
Ter Apel (spoor2)	12,27	17,96	29,77	34,86	23,05	27,7	32,95	32,25	29,38	44,63	44,29	32,08
Gemiddelde vbd dgn	7,58	20,51	29,25	34,72	34,82	39,26	53,09	41,73	43,38	55,79	50,41	38,5

Verblijfsduur dgn	Budel CranenD (COL)	Budel CranenD (sp2)	Ter Apel AZC (sp II)	Ter Apel (COL)	Ter Apel (spoor2)	Totaal bezetting
A. 0 tm 7 dgn	105	93		168	84	450
B. 8 tm 30 dgn	210	169	23	215	194	811
C. 31 tm 93 dgn	134	137	63	172	125	631
D. 94 dgn en langer	42	39	55	20	29	185
Totaal bezetting	491	438	141	575	432	2.077

Tabel 4: Vertrekredenen spoor 2

Reden vertrek	Budel CranenD (COL)	Budel CranenD (sp2)	Ter Apel AZC (sp II)	Ter Apel (COL)	Ter Apel (spoor2)	Overige locaties	Totaal
Beëindiging opvang zza/admin.		1				1	2
Dublin-claim	5	1			1	3	10
Geen recht op opvang vanuit POL	21	22		29		7	79
Met Bekende Bestemming	1				3		4
Met Onbekende Bestemming	145	248	17	126	319	85	940
Naar Aanmeldcentrum					1	2	3
Naar Vreemdelingenbewaring	3	3			1		7
Ontruiming	1	37		1	22	16	77
Strafrechtelijke detentie		4		1	3		8
Vrijwillig afzien van COA opvang	7	12		8			27
Zelfstandige terugkeer	6	8		9	5	9	37
Totaal Uitstroom	189	336	17	174	355	123	1.194
Unieke personen	187	324	17	171	323	121	1.105

Tabel 5: Incidentregistraties gemeenten Cranendonck en Westerwolde

Groepering incidenten	Budel CranenD (COL)	Budel CranenD (sp2)	Ter Apel AZC (sp II)	Ter Apel (COL)	Ter Apel (spoor2)	Totaal
Agressie en geweld tegen personen	23	83		29	125	260
Overtreden huisregels	27	136		12	335	510
Verbale suicidedreiging	1	23	1	11	16	52
Zelfdestructieve actie	4	1		8	15	28
Totaal incidenten	55	243	1	60	491	850

Bijlage 5: Instroom spoor 2 vanaf oktober 2020 tot heden

aantal aanvragen op juridische startdatum afgedaan in behandeltraject Bescherming EU / veilig land (afgerond)											
	okt-20	nov-20	dec-20	jan-21	feb-21	mrt-21	apr-21	mei-21	jun-21	jul-21	Eindtotaal
	200	160	130	120	80	100	120	110	120	90	1.220

In de periode oktober 2020 tot en met juli 2021 zijn door 1.210 personen in totaal 1.220 aanvragen internationale bescherming ingediend die voor 25 augustus zijn afgedaan in het behandeltraject Bescherming EU / veilig land.

Voor 14 asielzoekers geldt dat zij meerdere keren in deze set voorkomen. 1 persoon met 3 aanvragen en 13 met 2 aanvragen.

Disclaimer:

Bron IND (Metis). Alle cijfers (zowel de totalen als de verschillende deelcijfers) zijn afgerond op tientallen. Door de afrondingen kan een ogenschijnlijk verschil ontstaan tussen de eindtotalen en de optelsommen van de verschillende deelcijfers. Voor de vermelde cijfers geldt dat cijfers over eenzelfde periode in vorige of toekomstige rapportages kunnen afwijken van de thans verstrekte informatie. Reden hiervoor is dat een klein deel van de registraties van een bepaalde rapportageperiode pas na het verstrijken van die periode plaatsvindt. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen rapportages en/of edities.