

In- en doorstroom van nieuwkomers in beeld

Opgetekende lessen uit acht casussen rond de opvang van asielzoekers in Nederland

J. Kuppens, L. Klein Haneveld, R. Rijnink, H. Ferwerda



In- en doorstroom van nieuwkomers in beeld

In- en doorstroom van nieuwkomers in beeld

Opgetekende lessen uit acht casussen rond de opvang van asielzoekers in Nederland

Jos Kuppens

Lisa Klein Haneveld

Rebecca Rijnink

Henk Ferwerda

In opdracht van: het programma Politie en Wetenschap van de Politieonderwijsraad.
Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice
Postbus 20025
2500 EA Den Haag
tel.: (070) 378 98 80
website: www.sdu.nl

Omslagontwerp: Joris Clappers | Elgersma Reclame en Media
Foto omslag: Shutterstock

ISBN: 9789012405843
NUR: 600

© 2020 Sdu Uitgevers, Den Haag; Politie & Wetenschap, Den Haag; Bureau Beke, Arnhem

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO, Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp www.cedar.nl/pro. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
1 Inleiding	11
1.1 De asielprocedure in vogelvlucht	12
1.2 Aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksvragen	13
1.3 Relevantie van het onderzoek	15
1.4 Gebruikte onderzoeksmethoden	15
1.5 Leeswijzer	18
2 Bevindingen in media en literatuur	19
2.1 Openbare orde	19
2.2 Criminaliteit en terrorismedreiging	23
2.3 Incidenten op de opvanglocaties	28
2.4 Onveiligheidsgevoel onder omwonenden van een opvanglocatie	29
2.5 De typering van verschillende asielzoekersgroepen	30
2.6 Kortom	36
3 Beschreven werkwijzen	39
3.1 Aanloop naar de werkwijze vanuit politieperspectief	40
3.2 Kern van de werkwijze in documenten	40
3.2.1 Bestuurlijke overeenkomsten	41
3.2.2 Beheer- en veiligheidsplannen (gezamenlijk beheer met ketenpartners)	42
3.2.3 Uitgeschreven scenario's	44
3.2.4 Plannen van aanpak/draaiboeken van de politie	46
3.2.5 Communicatieplannen	46
3.3 Verschillende overlegvormen	47
3.4 (In)formele evaluaties tijdens en na de opvang	48
3.5 De doorstroomcasus: integraal plan met diverse ketenpartners	50
3.6 Kortom	51
4 Bevindingen van ketenpartners	53
4.1 De opstartfase richting het vestigen van een opvanglocatie	53
4.1.1 Bepalende factoren voor de te nemen besluiten	54
4.1.2 Verschil in typen opvang	55
4.2 Inzoomen op (de omgang met) asielzoekers	56

4.2.1	Dagelijkse gewoonten van asielzoekers en de praktische invulling hiervoor	56
4.2.2	Gegeven verklaringen voor fricties in de omgang tussen en met asielzoekers	57
4.3	Beheer rondom een opvanglocatie	59
4.3.1	De politie	59
4.3.2	Het COA	61
4.3.3	De gemeente	62
4.3.4	Schilpartners	63
4.3.5	Samenwerking	64
4.4	Het verwerken van informatie en het borgen van kennis	65
4.4.1	Het vooraf opdoen van kennis over (sub)groepen asielzoekers	65
4.4.2	Informatie-uitwisseling	65
4.4.3	Informatiedeling	66
4.4.4	Het borgen van kennis onder ketenpartners	67
4.4.5	Informatieverstrekking aan asielzoekers	67
4.5	Uitstroom van nieuwkomers in wijken	68
4.5.1	Plaatsing	68
4.5.2	Informatiedeling	69
4.5.3	Overlast	70
4.6	De invloed van media	70
4.6.1	Invloed op de algemene opinie	70
4.6.2	Acties naar aanleiding van media-aandacht	71
4.7	Kortom	72
5	Opbrengsten van het onderzoek	75
5.1	Terugblik op het onderzoek	75
5.2	Algemene ontwikkelingen en bevindingen uit de casussen	77
5.2.1	Ontwikkelingen vanuit literatuur en media	78
5.2.2	Bevindingen uit de casussen	80
5.2.3	Worst/best practices en aandachtspunten	82
5.3	Handelingsperspectieven voor de ketenpartners	84

Lijst met afkortingen	89
Geraadpleegde mediaberichtgeving	91
Literatuurlijst	95
Bijlage 1 Geraadpleegde respondenten	99
Bijlage 2 Bestuursovereenkomsten	101
Bijlage 3 ROV-maatregelen op een rij	103
Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap	105
Uitgaven in de reeks Politiekunde	107

Voorwoord

In 2015 is in Europa sprake van een verhoogde asielzoekersinstroom, met name vanuit Syrië en Eritrea. Ook in Nederland wordt een aanmerkelijk groter aantal asielzoekers geregistreerd. Dit had een tekort in opvanglocaties tot gevolg, waarna het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), in samenwerking met gemeenten, diverse nieuwe en vaak tijdelijke opvanglocaties heeft geopend. Het ging toen vooral om crisis- en noodopvang, naast al bestaande asielzoekerscentra.

Tezamen met de vestiging van deze opvanglocaties is er in die tijd bij de belangrijkste ketenpartners (COA, gemeenten en politie) zeer veel kennis opgedaan rondom de doelgroep zelf, het opstellen van veiligheidsplannen en scenario's en het beheer rondom de opvanglocaties. Nu de instroom teruggelopen is en de crisis- en noodopvanglocaties weer gesloten zijn, bestaat de kans dat alle opgedane kennis bij de ketenpartners wegsijpelt. Vandaar dat er door ons een onderzoeksvoorstel in het kader van de Call van het Programma Politie en Wetenschap is ingediend om op basis van acht casussen een eerste aanzet te geven tot het optekenen van allerlei asielzoekgerelateerde bevindingen op de vier thema's openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden.

Binnen het onderzoek zijn diverse handelingen verricht die we niet hadden kunnen uitvoeren zonder de ondersteuning van twee betrokkenen. Het gaat dan om Hans Regterschot en Valérie Peeck van de Nationale Politie, die we hiervoor hartelijk willen danken. Daarnaast zijn we alle respondenten dank verschuldigd omdat zij zich in de gesprekken open en betrokken toonden. Hun namen staan in bijlage 1 vermeld.

Ten slotte willen we de leden van de leescommissie danken voor hun inzet in het onderzoek. Deze commissie bestaat uit de volgende leden:

De heer Hermsen	COA Schalkhaar
De heer Leerkes	Erasmus Universiteit Rotterdam/WODC
De heer Regterschot	Politieacademie
Mevrouw Scholten	Politieacademie
Mevrouw Venderbosch	Politie en Wetenschap
De heer Loef	Politie en Wetenschap
Mevrouw Yondemli	Politie Nijmegen

Arnhem, 2020
De onderzoekers

1 Inleiding

In 2015 nam de asielzoekersstroom richting Europa en daarmee ook Nederland sterk toe. In de opvangvoorzieningen was sprake van nieuwkomers die enkele jaren geleden nog niet naar Nederland kwamen, zoals Syriërs en Eritreeërs. Ter indicatie: tussen 2014 en medio 2016 kwamen 92.000 asielzoekers naar Nederland. De grootste groepen waren Syriërs (46.000) en Eritreeërs (13.000).¹

In de media komt zowel positieve als negatieve berichtgeving rondom asielzoekers voor. In positieve zin blijkt uit Frans onderzoek onder vijftien Europese landen (waaronder Nederland) dat de komst van vluchtelingen de economie goed doet.² Vooral de werkloosheid in het land daalt enigszins en het nationaal product lijkt iets toe te nemen. Beide bevindingen duiden erop dat de vluchtelingenstroom in 2015, in tegenstelling tot de publieke opinie, geen financiële last is, maar een economische motor kan zijn.³ Ook wordt een positief effect gezien onder statushouders die een tijdelijk onderkomen hebben bij Nederlandse gezinnen. Ze hebben vaker een opleiding of een baan en hebben vaker contact met Nederlanders dan statushouders die in de reguliere opvang wachten op huisvesting.⁴

In negatieve zin is in de media regelmatig verschenen dat verschillende nationaliteiten, maar met name Syriërs en Eritreeërs, conflicten met elkaar hebben.⁵ Dit heeft deels te maken met verschillende gewoonten, normen en waarden. Daarnaast is uit berichtgeving in de media bekend dat incidenten op het terrein van verschillende opvangvoorzieningen regelmatig voorkomen waar ook de politie bij heeft opgetreden.⁶ Het is een variëteit aan incidenten, maar in de meerderheid betreft het lichte voorvallen. In hoofdzaak gaat het dan om het overtreden van huisregels, maar ook komen intimidaties, bedreigingen en mishandelingen voor. Van deze laatste vormen kunnen zowel medebewoners als het personeel het slachtoffer zijn. Daarnaast komen in geringe mate incidenten voor die verband houden met de geestelijke gezondheid, zoals zelfmoord, hongerstaking en zelfverbranding. Tot slot hebben politie en gemeenten te maken

1 Bron: www.cbs.nl.

2 De economische effecten van vluchtelingen zullen echter niet worden meegenomen in het onderzoek en rapportage.

3 Bron: *de Volkskrant*, 'Komst vluchtelingen doet economie goed, vooral werkloosheid gaat omlaag', op 20 juni 2018.

4 Bron: *Trouw*, 'Vluchtelingen hebben baat bij logeren bij gastgezinnen', op 9 juli 2019.

5 Neem bijvoorbeeld de volgende bron: www.omroepbrabant.nl/nieuws/185086/Vechtpartij-asielzoekerscentrum-Overloon-gevolg-van-spanningen-tussen-Eritreeërs-en-Syriërs.

6 Bron: www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/rapportage-vreemdelingenketen-en-incidentenregistratie-2018.

gehad met hevig verzet vanuit de omwonenden voorafgaand aan de komst van verschillende opvanglocaties.

De politie verricht, samen met ketenpartners, een belangrijke taak in het beheersen van de openbare orde en veiligheid rondom verschillende soorten opvang voor nieuwkomers. Een gevolg van de toegenomen instroom is dat dezelfde betrokken partijen, aangevuld met woningcorporaties, ook een belangrijke taak krijgen om statushouders te huisvesten in woningen.⁷ Van belang is dan dat er rekening gehouden wordt met het integreren van verschillende culturele gewoontes van zowel de bestaande bewoners als de nieuwkomers, met het oog op reductie van zo veel mogelijk overlast en criminaliteit. In zowel de asielopvang als het plaatsen van statushouders in woningen is de politie op verschillende niveaus (onder andere via de Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit, de basisteams en de wijkagent) betrokken en is het belangrijk dat eerder opgedane ervaringen van elders gebruikt kunnen worden.

De momenteel opgedane lokale kennis rondom opvangvoorzieningen wordt binnen de politie en in de lokale keten alleen vaak niet geborgd en dreigt te verdwijnen zodra een opvangvoorziening sluit.

De informatiepositie van de politie en de ketenpartners blijft door het ontbreken van borging relatief zwak, terwijl deze juist in aanloop naar, tijdens en na de opvang sterk moet zijn, bijvoorbeeld vanwege het monitoren van risico's op gezondheid, openbare orde, criminaliteit en radicalisering.

1.1 De asielprocedure in vogelvlucht

Bij binnenkomst in Nederland meldt een asielzoeker zich bij een aanmeldcentrum. Eenmaal daar krijgt hij over het algemeen zes dagen rust waarna de algemene asielprocedure wordt gestart, die ongeveer acht dagen in beslag neemt. Tijdens deze dagen woont de asielzoeker in een procesopvanglocatie (POL). Ook wordt de asielzoeker voorafgaand aan de asielprocedure medisch onderzocht waaruit moet blijken of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) met bepaalde zaken rekening moet houden bij beoordelen van de asielaanvraag. De algemene asielprocedure bestaat uit twee gehoren met de IND, waarbij de asielzoeker advies krijg van zijn advocaat. Tijdens de gehoren worden een aantal zaken vastgesteld, zoals de identiteit van de asielzoeker, zijn reisroute en de reden waarom hij gevlucht is. Na deze gehoren neemt de IND een beslissing over de asielaanvraag. Soms is er meer onderzoek nodig, bijvoorbeeld naar het thuisland van de asielzoeker. Dan volgt er een verlengde asielprocedure. Gedurende die procedure kan de asielzoeker in een asielzoekerscentrum (azc) verblijven. De IND moet binnen zes maanden een beslissing nemen op de aanvraag.

Wanneer de asielaanvraag is goedgekeurd en de asielzoeker een asielvergunning krijgt, is hij statushouder. De eerste vijf jaar kan de asielvergunning van een statushouder

⁷ Het huisvesten van statushouders in gemeentelijke woningen is een proces dat onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Het COA heeft hierin geen rol.

worden ingetrokken als de situatie in het land van herkomst verbetert; er is bijvoorbeeld geen reden meer om te vrezen voor vervolging of onmenselijke behandeling. Als de vijf jaar verstreken zijn, kan de statushouder een meer definitieve asielvergunning krijgen.

Wanneer de asielaanvraag door de IND is afgewezen, moet de asielzoeker in principe Nederland verlaten. De asielzoeker kan echter tegen de beslissing van de IND in beroep gaan bij de rechtbank; zij beoordeelt de beoordeling van de IND. Na uitspraak van de rechter kan zowel de IND als de asielzoeker nog in hoger beroep gaan bij de Raad van State. Wanneer de asielzoeker het tot slot niet eens is met de uitspraak van de Raad kan hij ook nog naar de Europese rechter gaan: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zij beoordeelt of de asielzoeker bij terugkomst in eigen land slachtoffer kan worden van een onmenselijke behandeling.

Tijdelijke noodmaatregelen in 2015

In de loop van 2015 steeg de instroom van asielzoekers in Nederland ver boven de geschatte capaciteit van dat jaar. Deze onverwacht hoge instroom leidde er toe dat het COA noodmaatregelen moest treffen. Onder deze noodmaatregelen worden zowel de tijdelijke opvangvoorzieningen verstaan die op verschillende locaties in het land tijdelijke zijn ingericht, alsook maatregelen ten behoeve van registratie en identificatie. Zo werd besloten om het aanmeldcentrum Ter Apel te ontlasten en zes extra locaties in te richten voor identificatie en registratie van nieuwkomers. Door deze uitbreiding was het voor de politie mogelijk om, ondanks de verhoogde instroom, de nationaliteit en biometrische gegevens van de instromende vreemdelingen zo snel mogelijk vast te leggen (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2015).

1.2 Aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksvragen

Door Bureau Beke is een onderzoeksidee uitgewerkt en voorgelegd aan het programma Politie en Wetenschap. De achterliggende gedachte van het idee was om via onderzoek de in de vorige paragraaf beschreven kennislacune (het niet consolideren van lokale kennis op landelijk niveau) op te vullen, zodat de politie en de ketenpartners meer handelingsperspectieven voor de toekomst hebben. Het onderwerp van dit onderzoeksidee richtte zich daarmee op de verbinding tussen de wens van de politie tot meer kennisverspreiding en -borging rondom nieuwkomers en meerdere politiethema's. Met dit laatste wordt de politieaanpak rondom de vluchtelingenproblematiek als thema benoemd, maar ook wordt gewezen op de kwaliteitswaarborging van het politieoptreden richting de hele nieuwkomerketen.

Een aandachtspunt is dat de opgedane ervaringen rondom opvangvoorzieningen en de opgebouwde informatie over bijvoorbeeld culturele achtergronden en daaraan mogelijke gekoppelde risico's (op het gebied van openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocatie en het veiligheidsgevoel onder omwonenden) kan wegsijpelen. Binnen de politie bestaat de informatiebron Kompol (voorheen Politiekennisset), maar

dit is volgens de door ons geraadpleegde politiefunctionarissen in de voorgesprekken naar het onderzoek niet afdoende.

De succesfactoren en aandachtspunten bij de opvang van nieuwkomers, bijvoorbeeld als het gaat om het voorkomen van overlast en criminaliteit, kunnen van het grootste belang zijn voor de politie en andere ketenpartners die in hun gemeente voorzieningen krijgen voor nieuwkomers. Bijkomend voordeel is dat dit mogelijk ook het draagvlak onder de bevolking voor nieuwkomers en opvangvoorzieningen vergroot.

Tijdens de afstemming met Politie en Wetenschap is bepaald dat in het onderzoek in ieder geval ook de volgende punten worden meegenomen:

1. er is rekening gehouden met ander onderzoek op het gebied van asielzoekers en voornamelijk toegespitst op toezicht;
2. er dient breder gekeken te worden dan alleen naar de politie. In ieder geval dienen gemeentelijke vertegenwoordigers en medewerkers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) in het onderzoek betrokken te worden;
3. er is gekeken naar relevante ontwikkelingen in vluchtelingenproblematiek op de langere termijn;
4. speciale aandacht is gevestigd op de positie van de wijkagent en zijn of haar lokale perspectief.

Het onderzoek richt zich specifiek op de thema's criminaliteit, gevolgen voor de openbare orde, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden. Zijdelings wordt het thema terrorismedreiging onder criminaliteit meegenomen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke voor openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden relevante (politiële) lessen kunnen worden opgetekend bij het proces van het plaatsen van nieuwkomers in opvangcentra en statushouders in woningen?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn de volgende drie deelvragen geformuleerd.

1. Welke voor de politie en andere ketenpartners relevante ontwikkelingen op het gebied van openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden vinden sinds 2015 plaats rond het vestigen van nieuwkomers?
2. Welke voor de politie en andere ketenpartners relevante lessen op het gebied van openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden zijn op te tekenen als het gaat om de achtergronden, gedrag en de omgang met nieuwkomers? Zitten daarin verschillen tussen bevolkingsgroepen en, zo ja, wat zijn deze verschillen en welke implicaties heeft dit voor het politieel optreden?

3. Hoe is een optimaal handelingsperspectief voor de politie en de keten van samenwerkende instanties vorm te geven, rekening houdend met de opgetekende lessen uit onderzoeksvragen 1 en 2?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Vanuit de politie is in voorgesprekken richting het onderzoeksdesign opgemerkt dat het zowel interessant als noodzakelijk is om de ervaringen op te tekenen. Dit met het doel om ten eerste wijkagenten en teamleiding van de politie handvatten aan te reiken hoe om te gaan met nieuwkomers in opvangvoorzieningen en statushouders in gemeenten. Maar ook de ketenpartners van de politie in de asielopvang kunnen profiteren van de bevindingen uit onderzoek, zowel voor zichzelf als in de samenwerking met andere partners.

Met het onderzoek kan voor de ketenpartners meer zicht ontstaan op de culturele achtergronden van groepen nieuwkomers en vervolgens meer kennis over (het gedrag van) die groepen, maar ook op de reactie van de ketenpartners hierop. Essentieel moet zijn dat door middel van onderzoek een proces op gang komt om de lokale kennis over nieuwkomers te delen, zodat bijvoorbeeld de omgang met nieuwkomers optimaler wordt. Het is dus van belang om nader te bepalen welke kennis en daaruit voortvloeiende handelingsperspectieven op het gebied van openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden voorhanden is. Dit geldt zowel voor de periode dat asielzoekers in tijdelijke opvang zitten als voor de periode daarna, als ze permanent in wijken gehuisvest worden. De politie kan daarin een cruciale rol spelen, samen met andere partners (met name gemeenten, COA, woningcorporaties en instanties voor (geestelijke) gezondheidszorg en Vluchtelingen-Werk Nederland).

Eigen ervaring van Bureau Beke met risicoanalyses rondom opvangvoorzieningen leert dat binnen deze analysevorm nog veel progressie te boeken is (o.a. Kuppens e.a., 2016). Als het beeld bijvoorbeeld bestaat dat er alleen maar jonge, vrijgezelle mannen, zakkenrollers en zedendelinquenten gehuisvest worden, ontstaat vaak angst onder de bevolking. Het gaat er dan om dat die angst met onderbouwde kennis in een realistisch kader wordt geplaatst, ook voor de ketenpartners zelf. Uiteindelijk wordt naar een handzaam eindproduct toegewerkt waarin op basis van enkele casussen in Nederland een beeld van de te leren lessen zijn vervat in concrete handelingsperspectieven.

1.4 Gebruikte onderzoeksmethoden

Eerder is al aangegeven dat de wens bestaat om in het onderzoek breder te kijken dan alleen naar de politie, maar ook naar voor de politie relevante partners in de asielketen. Dit geldt zowel ten tijde van het huisvesten van asielzoekers in tijdelijke opvang als ten tijde van de fase daarna, wanneer asielzoekers met een status in woningen terechtkomen.

In het onderzoek zijn acht casussen meegenomen. Deze zijn mede met behulp van de Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit van de Nationale Politie geselecteerd. Daarnaast zijn diverse gemeenten benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. Een deel van deze gemeenten heeft echter aangegeven niet te willen meewerken aan het onderzoek. Uiteindelijk zijn in het onderzoek zowel azc's, noodopvangen als in een gemeente gevestigde statushouders meegenomen. In het volgende overzicht staan de casus benoemd:

Tabel 1.1: De in het onderzoek betrokken casus

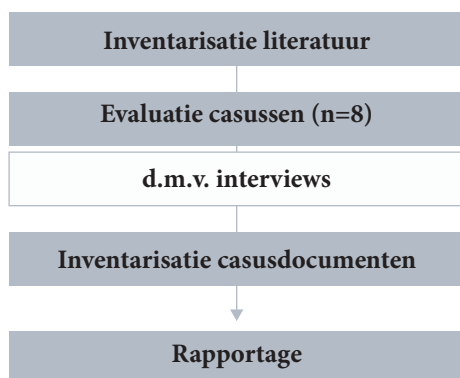
Casus	Soort opvanglocatie	Maximaal aantal asielzoekers	Geopend in:	Gesloten op:
Alkmaar	azc	600	2016	2018
Amstelveen	noodopvang	400	2016	2016
Apeldoorn	noodopvang	400	2015	2016
Den Helder	azc	575	2015	Nog open
Heumensoord ¹	noodopvang	3.000	2015	2016
Schalkhaar	azc	600	1992	Nog open
Utrecht	statushouders	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Zutphen	azc	700	2016	Nog open

1 Heumensoord is gelegen op het grondgebied van de gemeente Heumen, maar de gemeente Nijmegen is juridisch eigenaar van de grond van het gebied Heumensoord.

Het aantal onderzochte casus is beperkt en geeft geen representatief beeld van de opvangsituatie in Nederland. Bovendien ligt de focus meer op opvangvoorzieningen dan op doorstroom van statushouders richting woningen. De reden hiervoor is dat het niet altijd gemakkelijk bleek om wat betreft het laatste thema medewerking van gemeenten te krijgen. Het onderzoek is dus geenszins bedoeld om een representatieve weergave van de stand van zaken rondom nieuwkomers in Nederland te schetsen. Veeleer is het een eerste aanzet om een beeld te krijgen van succesfactoren en aandachtspunten die voor de politie in de toekomst bruikbaar kunnen zijn voor de aanpak rondom (de opvang en doorstroom van) nieuwkomers. Dit geldt zowel voor situaties waarin sprake is van verhoogde instroom of situaties waarin nieuwe opvangvoorzieningen worden geopend dan wel doorstroom wordt gerealiseerd.

Per casus is getracht de aanwezige kennis bij de politie en de relevante partners op te halen om daar vervolgens lering uit te trekken. Daarbij is de focus zowel gelegd bij culturele achtergronden en gedrag van groepen asielzoekers als de aanpak van de ketenpartners. Visueel is het onderzoeksdesign voor alle acht casus als volgt weer te geven. Iedere onderzoekshandeling wordt afzonderlijk toegelicht.

Figuur 1.1: Onderzoeksdesign



Inventarisatie literatuur

Om de meest recente stand van zaken rondom de vier thema's (openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden) het onderzoek vast te stellen, is een literatuurinventarisatie uitgevoerd. Daaruit wordt een overzicht van onderzoeken en andere relevante documenten gegeven. Daarvoor geldt het jaar 2015, waarin een verhoogd aantal asielzoekers Nederland binnen kwam, als startmoment voor de literatuurinventarisatie.

Het inventariseren documenten in de acht casus

Om een beeld te krijgen van de aanpak per casus, zijn zo veel mogelijk documenten per casus verzameld. Het gaat dan om bestuursovereenkomsten, beheerplannen, scenario-beschrijvingen, et cetera). Het doel hiervan is om zicht te krijgen op de wijze waarop invulling gegeven is aan het gehele lokale opvangproces. Een van de zaken waar bijvoorbeeld naar is gekeken, is of met verschillende culturele achtergronden van asielzoekers rekening gehouden wordt en op welke wijze dat in de praktijk is gebeurd. Er is onder meer aandacht uitgegaan naar de volgende thema's:

- culturele achtergrond van (sub)groepen asielzoekers;
- aanwezige kennis van achtergronden van (sub)groepen asielzoekers;
- het gedrag binnen groepen asielzoekers;
- het gedrag tussen groepen asielzoekers;
- overlast en criminaliteit van asielzoekers;
- de aanpak die door de ketenpartners is gekozen om de orde (zowel op als buiten het terrein) te handhaven;
- de wijzen waarop invulling gegeven wordt aan uitstroom richting permanente bewoning;
- de aandachtspunten en succesfactoren in de samenwerking tussen de ketenpartners.

Interviews

Per casus zijn diverse gesprekken gevoerd met de relevante partners in het vestigingsproces. Dit betekent dat binnen de politie enkele betrokkenen zijn benaderd voor een (groeps)gesprek. Ook zijn zo veel mogelijk vertegenwoordigers van het COA en de gemeenten gesproken. In die gesprekken heeft zowel het eigen perspectief als dat van de politie centraal gestaan. De gespreksonderwerpen die aan bod kwamen, zijn gerubriceerd naar de in de hoofdvraag genoemde vier thema's openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de bestaande literatuur rondom de vier thema's uit de onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de ontvangen stukken (bestuursovereenkomsten, beheerplannen, scenariobeschrijvingen, et cetera) vanuit vertegenwoordigers van de beschreven casus. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de uitgevoerde interviews die per casus gehouden zijn. In hoofdstuk 5 wordt teruggeblikt op het onderzoek, antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en een handelingsperspectief voor de toekomst gegeven.

2 Bevindingen in media en literatuur

In dit hoofdstuk zal worden beschreven in hoeverre de nieuwkomers, die vanaf 2015 Nederland zijn binnengekomen, invloed hebben gehad op de Nederlandse samenleving. Hierbij is een onderverdeling gemaakt in de thema's openbare orde (paragraaf 2.1), criminaliteit en terrorismedreiging (paragraaf 2.2), incidenten op de opvanglocaties (paragraaf 2.3) en het veiligheidsgevoel onder omwonenden (paragraaf 2.4). Het thema openbare orde zal worden toegespitst op zowel verstoring van de openbare orde door de Nederlandse bevolking als tegenreactie op de komst van nieuwkomers, als van de nieuwkomers zelf. Tevens zal per nieuwkomersgroep worden besproken welke risico's zij lopen wat betreft ouderschap, slachtofferschap en gezondheid (paragraaf 2.5).

2.1 Openbare orde

Als gekeken wordt naar de invloed van het vestigen van een asielopvang op de openbare orde kunnen twee actoren onderscheiden worden: de bevolking die ageert tegen een vestiging en de asielzoekers zelf.

Agerende bevolking en openbare orde

Door de toestroom van asielzoekers werd de openbare orde continu uitgedaagd, zowel door de asielzoekers zelf als ook de reguliere bewoners in Nederland. Op basis van berichtgeving in de media (NOS, 15 juni 2016 en *Trouw*, 6 november 2016) blijkt dat door burgers in diverse gemeenten werd geprotesteerd tegen de komst van een asielzoekerscentrum. Een illustratief overzicht van protesten en de gevolgen voor de besluitvorming rond de vestiging van een azc staat in tabel 2.1 weergegeven.

Tabel 2.1: Protesten per gemeente en gevolgen voor de besluitvorming rond de vestiging van een azc

Gemeente	Soort protest	Gevolgen voor de besluitvorming
Ede	<ul style="list-style-type: none">na protesten wordt een inloopdag over een opvang afgeblazen	geen: komst asielopvang blijft een voornemen
Enschede	<ul style="list-style-type: none">demonstratie, waarbij zes mensen worden aangehouden voor wapenbezit, aanstootgevend spandoek en geweld tegen politie	geen: komst asielopvang blijft een voornemen
Geldermalsen	<ul style="list-style-type: none">verstoren raadsvergadering met vuurwerk en gooien stenen. Ontruiming raadzaal	wel: raad stemt tegen azc

Gemeente	Soort protest	Gevolgen voor de besluitvorming
Heesch	<ul style="list-style-type: none"> twee dode varkens neergelegd op de beoogde azc-locatie zand op de oprit van de burgemeester massaal asielzoekersprotest loopt uit de hand; agenten worden bekogeld en vuurwerk wordt afgestoken 	wel: azc voor 500 mensen gaat niet door, wel worden 225 statushouders opgevangen
Oranje	<ul style="list-style-type: none"> felle protesten tijdens raadsvergadering 	wel: het aantal te plaatsen asielzoekers wordt gereduceerd van 1.400 naar 596
Purmerend	<ul style="list-style-type: none"> verhinderen raadsvergadering negatieve sfeer tijdens inspraakavond 	wel: raad stemt tegen azc
Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> rumoerige informatieavond werpen met stenen naar politie 	geen: komst asielopvang blijft een voornemen
Steenbergen	<ul style="list-style-type: none"> grimmige sfeer tijdens informatieavond 	geen azc, wel kleinschaliger opvang
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> rumoerige informatieavond opstootjes tussen voor- en tegenstanders asielopvang 	geen: komst asielopvang blijft een voornemen

Bron: NOS, 15 juni 2016 en *Trouw*, 6 november 2016.

De spanning bleef aanwezig onder de Nederlandse bevolking. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) gaf al ten tijde van de verhoogde instroom aan dat een grote groep Nederlanders het oneens is met de steun die veel asielzoekers krijgen van de overheid, terwijl de Nederlanders die het moeilijk hebben volgens hen aan hun lot worden overgelaten.⁸ Ook is er vanuit burgers kritiek op de grote groep vluchtelingen die in relatief kleine gemeenten worden geplaatst, zoals gebeurde in de gemeente Oranje.⁹ Vooral in Beverwaard, een wijk in Rotterdam, heerste er een sterke afkeer tegen de komst van een azc. Toch zijn veel inwoners daarop teruggekomen. Velen voelden zich opgehitst en negatief beïnvloed door rondgaande verhalen en er heerste vooral veel angst voor het onbekende.¹⁰

Wetenschappelijke studies geven meerdere verklaringen voor de protesten van burgers door de toestroom van asielzoekers. Lubbers, Coenders en Scheepers (2006) concluderen uit hun sociologisch onderzoek dat lageropgeleiden sterker weerstand voelen tegen azc's dan hogeropgeleiden. De grootte van het azc speelde hierin geen rol. Tevens voelen individuen met een hoger inkomen een sterkere weerstand tegen grote azc's dan dat individuen met lagere inkomens dat voelen. Contextueel vonden Lubbers, Coenders en Scheepers (2006) dat in buurten met waardevolle woningen mensen sterker tegen de komst van kleine azc's zijn. De belangrijkste factoren die de perceptie van burgers over onder andere veiligheid, maatschappelijke onrust en polarisatie beïnvloeden zijn: de onderlinge verbondenheid en betrokkenheid bij de directe omgeving, de mate van

⁸ Bron: *Trouw*, 30 november 2016.

⁹ Bron: *Trouw*, 6 november 2016.

¹⁰ Bron: *Trouw*, 30 november 2016.

befef van mensen dat zij een risico lopen en de nabijheid van individuen of groepen die men beschouwt als ‘tegenstanders’ (Smeets, Moors & Baetens, 2011; Witte, 2016). Eerder onderzoek stelde al dat de protesten tegen asielzoekers en asielzoekerscentra een radicaal rechtse oorsprong kunnen hebben. Ondanks dat veel demonstranten zich beroepen op het argument dat hun gemeente onvoldoende infrastructuurlele middelen bezit om asielzoekers op te vangen, zij duidelijk asielzoekers als gevaarlijk en onrustgevend lijken te zien. Groepen van buitenaf vormen in die zin een bedreiging voor hun veilige en (vaak) blanke omgeving (Hubbard, 2005).

Zoals uit tabel 2.1 al bleek, hebben sommige protesten geleid tot het afbreken van de azc-plannen binnen die gemeenten. Karsten & Van der Velden (2018) geven een verklaring voor deze gewijzigde besluitvorming. In een goed functionerende democratische samenleving worden de gekozen bestuurders meestal niet gedwongen om voor of tegen een bepaald beleid te zijn. Door gewelddadige protesten, in dit geval tegen de komst van asielzoekerscentra, wordt juist veel druk gelegd op het onafhankelijke oordeel van politici. Ondanks dat het directe effect van protesten op politieke besluitvorming meestal gelimiteerd blijft, kunnen gewelddadige protesten de informatiestroom tussen burgers en politici vervuilen en daardoor het debat verstoren.

Wel blijkt in het onderzoek sprake van in positieve zin veranderde gevoelens bij omwonenden. Zo heeft I&O Research (Kanne, Klein Kranenburg & Rosema, 2015) aan ruim 3.000 Nederlands gevraagd naar hun ervaringen met asielzoekers, waaruit blijkt dat de asielzoekers minder overlast veroorzaken dan vooraf werd gevreesd.¹¹ Sowieso komt uit de mediaberichtgeving naar voren dat het in de media vooral om berichten gaat die een eenzijdig, betrekkelijk negatief beeld schetsen van de asielzoekerskwestie in brede zin; positieve berichtgeving is nagenoeg niet te vinden. In het verlengde hiervan heeft het SCP in 2018 onderzoek verricht naar de civil society rondom opvanglocaties (Mensink, 2018). Mensink komt tot de conclusie dat er vaak sprake is van uitersten in de opvatting over asielzoekers en opvanglocaties: ‘Mensen organiseerden zich ook wel op basis van hun uiteenlopende opvattingen: sommige om vluchtelingen te ondersteunen, anderen om zich te verzetten tegen opvanglocaties in de wijk.’ Dit heeft dan ook geleid tot zowel acties om bijvoorbeeld uitgeprocedeerde asielzoekers aan werk te helpen als tot verzet tegen de komst van door het COA en de gemeenten aangekondigde azc’s.

Asielzoekers en openbare orde

De kwestie van asielzoekers die openbareordefeiten plegen, is in een stroomversnelling geraakt sinds de door asielzoekers gepleegde incidenten in de openbare ruimte die zich tijdens oud en nieuw 2015-2016 in de stad Keulen afspeelden. Naar aanleiding van de incidenten die zich toentertijd voordeden, is door staatssecretaris Dijkhoff een Handelingsperspectief overlastgevende asielzoekers opgesteld (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016). Het doel van dit handelingsperspectief was om het lokaal gezag in het

11 Bron: *Trouw*, 19 december 2015.

kader van de bestuurlijke instrumenten ondersteuning te bieden om overlast van asielzoekers tijdens de jaarwisseling tegen te gaan. In de brief waarin het handelingsperspectief werd aangekondigd, werd de toentertijd bestaande asieloverlast in de openbare ruimte toegesplitst tot 'een groep asielzoekers uit zogenoemde veilige landen die eigenlijk niet in de asielprocedure thuishoren'.

De *hausse* aan overlast in de openbare ruimte speelde zich voornamelijk in 2016 af, hoewel overlast zich zeker niet overal manifesteerde: in veertien van de 42 geraadpleegde gemeenten met een of meer opvanglocaties kwam in 2016 overlast van asielzoekers voor. In 28 gemeenten kwam juist geen of geen noemenswaardige overlast in het afgelopen jaar voor. De overlast bestond uit onder meer uit diefstal, verward gedrag, vechtpartijtjes in en rond het azc en intimidatie. Het ging daarbij vaak om kleine groepjes van tien tot vijftien mannen uit veilige landen, zoals Marokko, Tunesië en Algerije (*RTL Nieuws*, 27 december 2016). Hiertegenover blijkt uit een jaarlijkse evaluatie van de overlast rondom azc Zutphen dat overlast van asielzoekers aldaar een constant dalende lijn vertoont (Kuppens & Ferwerda, 2019).

Toch blijkt de openbare orde ook momenteel nog steeds in het geding rondom sommige opvanglocaties. Zo wordt in het Groningse Ter Apel extra politie ingezet tegen de overlast van asielzoekers. Met name rondom de buslijn die naar het opvangcentrum rijdt, komt veel overlast voor (*NRC*, 11 juli 2019). Ook in Ter Apel zou het voornamelijk om overlastgevers uit veilige landen gaan. Een analyse van de berichtgeving op internet leert dat hetzelfde geldt voor een subgroep asielzoekers die verblijven in opvanglocaties in onder andere Middelburg (*Omroep Zeeland*, 26 juni 2019).

Verder blijkt dat minderjarige asielzoekers ook nog regelmatig voor overlast in de openbare ruimte zorgen. Zo blijkt een groep van dertig minderjarigen in Echt winkel-diefstallen te plegen en burgers te intimideren. Ook deze asielzoekers komen uit zogenaamde veilige landen, een subgroep die al langer overlast in Echt veroorzaakt (*L1*, 8 november 2019).¹²

Een gevolg van de overlast van specifieke groepen asielzoekers is dat steeds meer gemeenten aangeven dat ze geen asielzoekers meer willen huisvesten als deze uit veilige landen afkomstig zijn. Zo hebben Rotterdam en de gemeente Cranendonck al aangegeven een stop op dergelijke asielzoekers te willen. De gemeenten treden daarvoor in overleg met het COA, om nadere afspraken te maken (*AD*, 3 november 2018). Een ander gevolg van de groeiende overlast van asielzoekers heeft geleid tot de komst van twee extra begeleiding- en toezichtlocaties. De ebtL-maatregel kan aan overlastgevende asielzoekers opgelegd worden, waarbij zij gedurende drie maanden in een verzaamd asielregime worden geplaatst en onder andere gedragstrainingen aangeboden krijgen. Daarnaast wordt hen een gebiedsbeperkende maatregel opgelegd, zodat ze zich in een beperkte omgeving rond de ebtL mogen begeven. Sinds eind 2017 waren twee ebtL's geopend, in Amsterdam en Hoogeveen.

12 Soortgelijke berichtgeving is gevonden over minderjarige asielzoekers in Oisterwijk (*NRC*, 30 juli 2018).

2.2 Criminaliteit en terrorismedreiging

In de ‘Rapportage Vreemdelingenketen’ van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019) wordt op jaarbasis het aantal geregistreerde incidenten vermeld waarbij asielzoekers als verdachte van een misdrijf zijn aangemeld. De incidenten hebben betrekking op het jaar 2018 en zijn niet vergelijkbaar met eerdere jaren omdat het ‘overzicht andere gegevens bevat dan de voorgaande jaren’. In een tabel staan 4.600 incidenten vermeld, als volgt opgedeeld:

Tabel 2.2: Aantal geregistreerde incidenten waarbij asielzoekers als verdachte van een misdrijf zijn aangemeld

Aard incident	Aantal
Winkeldiefstal	2.030
Zakkenrollerij/tassenrollerij	250
Eenvoudige mishandeling	250
Bedreiging	240
Vernieling overige objecten	200
Overige (eenvoudige) diefstal	180
Heling	160
Gekwalificeerde diefstal	120
Diefstal fiets	90
Belediging	80
Overige	1.000

Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019)

De cijfers leidden in mei 2019 tot ophef omdat de ‘overige incidenten’ aanvankelijk niet waren gespecificeerd. Na aandringen van de Tweede Kamer heeft staatssecretaris Harbers de lijst van de ‘overige’ incidenten aangeleverd, waarna hij is afgetreden. De duizend genoemde overige incidenten bleken onderverdeeld in 73 categorieën, waaronder zware mishandeling (51), aanranding (47), verkrachting (4) en moord/doodslag (31). Vooral de laatste categorie zorgden voor ophef bij de publieke opinie en de politiek. Harbers gaf de verklaring dat in ‘slechts één geval er sprake was van een succesvolle poging. Andere keren ging het om poging tot moord of dubbelregistraties.’¹³ Het beeld werd in latere mediaberichten weer genuanceerd. Zo werd gemeld dat het belangrijk is om in acht te houden dat politieregistraties een grove indicator zijn om criminaliteit onder asielzoekers in beeld te brengen; van de 4.600 meldingen neemt het Openbaar Ministerie ongeveer 60 procent in behandeling en wordt 12 procent door het OM geseponeerd. Van de vervolgte zaken komt ongeveer driekwart voor de rechter, die vervolgens in 93 procent van de gevallen het misdrijf als bewezen acht. Hoeveel

13 Bron: *de Volkskrant*, ‘Deze cijfers hebben Mark Harbers uiteindelijk de kop gekost’, op 21 mei 2019.

zware zaken daarbij zitten, is niet uit de cijfers te halen.¹⁴ Tevens bevatten politieregistraties lang niet altijd formele verdachten, maar personen die mogelijk als verdachte worden aangemerkt. Dergelijke cijfers worden normaal gesproken niet gepubliceerd en het is niet bekend hoe de cijfers over ‘informele’ verdachten zich verhouden tot de reguliere bevolking.¹⁵

Recent is op grond van soortgelijke politieregistratie een onderzoek naar subgroepen asielzoekers die in 2018 als misdrijfverdachte te boek staan uitgevoerd (Kuppens e.a., 2019). Het gaat dan enerzijds om de groep asielzoekers (N=247) die na het plegen van overlast een ebtL-maatregel opgelegd hebben gekregen en anderzijds om de groep asielzoekers (N=37.020) die qua overlast binnen de standaard regels van het COA blijven.¹⁶ In tabel 2.3 staan de resultaten per subgroep vermeld.

Tabel 2.3: in BVH geregistreerde incidenten op verdachtenniveau in 2018 (in n en %)

Incidenten op CBS-hoofdcategorie	N en % incidenten van verdachte reguliere asielzoekers (N=1.709)		N en % incidenten van verdachte ebtL'ers (N=178)	
	n	%	n	%
Vermogensmisdrijven*	2.490	77,7%	279	48,2%
Vernielingen/misdrijven openbare orde/gezag*	266	8,3%	112	19,3%
Geweldsmisdrijven*	312	9,7%	160	27,6%
Seksuele misdrijven	66	2,1%	8	1,4%
Misdrijven WvSr (overig)	40	0,0%	13	2,2%
Verkeersmisdrijven	5	0,2%	0	0,0%
Drugsmisdrijven	24	0,7%	2	0,3%
(Vuur)wapenmisdrijven	1	0,0%	4	0,7%
Misdrijven overige wetten	1	0,0%	1	0,2%
Totaal	3.205	100,0%	579	100,0%

Bron: Kuppens e.a. (2019)

* Significant op niveau $p < .05$.¹⁷

Ten eerste blijkt dat 178 ebtL'ers (72,1 procent van het totaal van 247 ebtL'ers in 2018) binnen de politieregistratie voorkomen als verdachte van ten minste één strafbaar feit, tegenover 1.709 reguliere asielzoekers (4,6 procent van het van het totaal van 37.020 in

14 Bron: *de Volkskrant*, 'Wat zegen de cijfers die Harbers nekten over de criminaliteit onder asielzoekers?', op 21 mei 2019.

15 Het CBS publiceert enkel cijfers over formele verdachten van criminaliteit.

16 Deze regels zijn vervat in de zogenaamde ROV-maatregelen. Zie hiervoor bijlage 3.

17 De significanties zijn bepaald na weglating van de cellen met een ontbrekende of minimale vulling ($n < 5$). De (vuur)wapenmisdrijven, misdrijven overige wetten en verkeersmisdrijven zijn daarom niet meegenomen in deze analyse.

2018).¹⁸ De 178 verdachte ebt'ers hebben 579 feiten (gemiddeld 3,3 feiten) op hun naam staan, tegenover 3.205 feiten (gemiddeld 1,9 feiten) voor de 1.709 verdachte reguliere asielzoekers. Verder blijkt dat verdachte ebt'ers op drie delictscategorieën verschillen van verdachte reguliere asielzoekers: vermogensmisdrijven, vernielingen/misdrijven openbare orde/gezag en geweldsmisdrijven. Overlastgevende asielzoekers die een ebtl-maatregel opgelegd hebben gekregen, worden aanzienlijk vaker verdacht van geweldpleging, vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde/gezag. Daarentegen komen verdachte ebt'ers aanzienlijk minder dan verdachte reguliere asielzoekers (maar nog wel regelmatig) met de politie in aanraking vanwege vermogensmisdrijven. In het verlengde van het voorgaande is een laatste bevinding uit het onderzoek naar de ebtl-maatregel dat zich onder de ebt'ers weinig, 11 van de 322 personen (3,4 procent) veiligelanders bevinden. Dit is ook logisch, omdat de ebtl-maatregel strikt genomen niet voor deze doelgroep bestemd was. Veiligelanders vallen dus vooral onder de groep reguliere asielzoekers, de groep die aanzienlijk vaker vermogensmisdrijven pleegt. Dit versterkt de eerdere constatering in paragraaf 2.1 dat onder de mensen die verdacht worden van incidenten in de openbare ruimte (waaronder ook winkeldiefstallen) juist ook veiligelanders voorkomen.

Terrorismedreiging

Om de te bespreken onderwerpen actueel te houden, is besloten enkel in te gaan op de terrorismedreiging en -aanpak vanaf de vluchtelingenstroom in 2015, waardoor de focus komt te liggen op Syrische vluchtelingen. Ook is belangrijk om vooraf op te merken dat de politie in het begin niet als primaire taak had om te letten op (signalen van) terrorisme. De primaire taak behelsde het identificeren en registreren van binnenkomende asielzoekers. De secundaire taak was de toets op nationale veiligheid en openbare orde.

Naar aanleiding van de aanslagen in Parijs en Brussel door de jihadistische groepering Islamitische Staat (IS) in 2015 en 2016 is opnieuw gekeken naar de rol van asielzoekers bij terrorisme. Momenteel wordt er op drie risico's ingezet: 1) het risico dat jihadisten met de migratiestroom Europa binnenkomen en (in Nederland) asiel aanvragen; 2) het risico dat asielzoekers onder jihadistische voorwaarden worden geronseld en 3) het risico dat asielzoekers tijdens het verblijf in opvangcentra radicaliseren (Van Wijk & Bolhuis, 2016).

In de vluchtelingenstroom van 2015 zijn terroristen meegekomen, zo stelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid Dick Schoof. IS zou veelvuldig aanslagplegers hebben meegestuurd in de asielstroom vanuit Syrië.¹⁹ Tevens valt ongeveer een vijfde van de Syrische nieuwkomers die via de Turkije-deal²⁰ asiel aanvraagt in

18 Het verschil is significant op niveau $p < .01$.

19 Bron: NOS, 'Terroristen komen mee met vluchtelingen', op 11 juli 2016.

20 De Turkije-deal betreft een vluchtelingenafpraak die op 19 maart 2016 tussen de EU en Turkije is gemaakt. Afgesproken is dat Turkije meer migranten opvangt en haar grenzen beter zal bewaken. In ruil daarvoor ontvangt Turkije extra financiële steun van de EU en zijn er afspraken gemaakt over de afschaffing van de visumplicht voor Turken die naar de EU reizen.

Nederland af wegens extremistische sympathieën of omdat hun denkbeelden niet stroken met de Nederlandse normen en waarden.²¹

Toch werden aan het begin van de vluchtelingenstroom niet alle geradicaliseerde Syriërs gesignaleerd, omdat de toestroom van asielzoekers te groot was om hierop te screenen. De andere reden waarom deze personen (en mensenhandelaars en -smokkelaars) niet worden geïdentificeerd zou deels te wijten zijn aan het tijdgebrek in de aanmeldcentra en deels omdat deze vorm van criminaliteit zich per definitie in het verborgene afspeelt (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016b). Uit onderzoek en cijfers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat rond de dertig asielzoekers in 2015 en 2016 Nederland zijn binnengekomen met een gesignaleerd paspoort dat vermoedelijk wordt gebruikt door terreurbewegingen, waaronder IS. Veiligheidsdiensten maken zich zorgen over de dreiging van die potentiële terroristen. De asielzoekers hebben verschillende verklaringen voor de verdachte paspoorten. Het zou verkregen zijn via een familielid of vanuit de Syrische autoriteiten.²² Toch worden de paspoorten van deze asielzoekers niet altijd ingetrokken. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zegt dat er geen grond is om de verblijfsvergunningen van de asielzoekers in te trekken als er geen bewijs is dat zij actief zijn (geweest) voor een jihadistische groepering of op een andere manier een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.²³

Door het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) zijn de risicofactoren voor terrorisme nader onderzocht (Thijs, 2019). Het blijkt dat een migrantenachtergrond, alleen lager onderwijs, een uitkering, een verleden in een instelling (bijvoorbeeld kindertehuis of detentie) en een crimineel verleden tot de onafhankelijke risicofactoren behoren. Daarnaast kan een aantal zogenaamde 'triggerfactoren' kansverhogend werken. Dan gaat het bijvoorbeeld om werkloos raken en juist het stoppen met criminaliteit plegen. Thijs noemt dit bewust kansverhogende factoren, geen voorspellers van terrorisme.

Casus: psychologische factoren bij terroristische motieven

Op 5 mei 2018 steekt de Syrische statushouder Malek F. drie willekeurige voorbijgangers neer. Hij verklaarde aan de politie 'martelaar' te willen worden. Tegelijkertijd stond de Syrische dader ook bekend als een verward persoon en bleek dat hij een aantal weken in een ggz-kliniek verbleef en psychische problemen kreeg na de dood van zijn vader op de Middellandse Zee. Ook scheen de Syriër kort voor de steekpartij een kerk in Den Haag te willen binnendringen om 'duivelaanbidders' neer te steken. Tevens verklaarde hij later aan de politie een hekel te hebben aan de Nederlandse samenleving, echter dit ontkende hij later weer. Het Openbaar Ministerie wilde in deze zaak de verdachte laten opnemen in het Pieter Baan Centrum vanwege een mogelijke psy-

21 Bron: *de Volkskrant*, 'Een vijfde Syriërs te radicaal voor asiel', op 29 augustus 2018.

22 Bron: *NRC.nl*, '30 asielzoekers in Nederland met een IS-paspoort', op 18 februari 2018.

23 Bron: *Elsevier Weekblad*, 'Nederland zet asielzoekers met IS-paspoort niet uit', op 19 februari 2018.

chose waarin hij verkeerde tijdens de steekpartij.²⁴ Terroristische motieven lijken daarmee in sommige gevallen gevolgen te zijn van psychische symptomen.

In 2015 was de toestroom asielzoekers dermate groot dat het vanwege personeelsgebrek bij de verantwoordelijke instanties niet mogelijk was om iedereen te identificeren en vervolgens te screenen op terroristische dreiging. Dit gold voor asielzoekers die naar de noodopvang werden gestuurd zonder dat hun identiteit was vastgesteld, bagage was onderzocht of telefoons waren uitgelezen. Ongeveer een driekwart jaar later konden de IND, de politie en de marechaussee deze mensen alsnog screenen (*de Volkskrant*, 16 juni 2016). Mede naar aanleiding van de ervaringen tijdens de verhoogde instroom heeft de IND met de politie een plan van aanpak opgesteld om het screeningsproces te verbeteren. Ook de Inspectie Veiligheid en Justitie concludeerde in 2016 dat er tussen de voorgenomen uitvoering van het identificatieproces en de daadwerkelijke uitvoering daarvan verschillen bestaan. De inspectie noemde de uitvoering van het proces toentertijd 'op dit moment onvoldoende zorgvuldig om de doelstellingen te kunnen realiseren'. Daardoor werd de beoogde bijdrage aan onder andere de bestrijding van terrorisme hooguit beperkt gerealiseerd (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016a).

Huijskes e.a. (2017) stellen dat het huidige systeem van identificeren en registreren van binnenkomende asielzoekers onvoldoende capaciteit heeft om met de migratiecrisis om te gaan met als gevolg lange wachttijden en veel en volle asielzoekerscentra. Dit kan in sommige gevallen radicalisering voorkomen, als potentiële terroristen het wachten zat blijken te zijn en uit Nederland vertrekken. Een illegaal verblijf in Nederland, nadat de asielaanvraag is afgewezen, kan echter ook radicalisering in de hand werken. Het herkennen van (potentiële) terreurzaaiers is echter complexer dan vaak wordt gedacht. Onderzoek van het WODC stelde in 2008 al dat jihadistische gemeenschappen moeilijk te typeren zijn doordat ze uit wisselende sociaal-culturele samenstellingen bestaan. Hierdoor zijn er geen eenduidige risicoprofielen van jihadistische individuen te geven (De Poot e.a., 2009).

Oorlogsmisdadigers

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat mensen die verdacht worden van oorlogsmisdaden, terrorisme, marteling of andere zware misdrijven geen recht hebben op asiel. Uit een rapport van het Ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat in 2016 de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) 170 onderzoeken heeft uitgevoerd naar asielzoekers die mogelijk betrokken zijn bij oorlogsmisdaden. In twintig gevallen kreeg de asielzoeker hierdoor geen verblijfsvergunning. Specifieke zaken werden in de cijfers van de IND niet genoemd, maar het leek voornamelijk om Syrische vluchtelingen te gaan. Zij vormen ook sinds 2015 de grootste groep uit de asielzoekersstroom.²⁵

24 Bron: *Het Algemeen Dagblad*, 'Malek F. wilde ook in kerk toeslaan, justitie houdt vast aan terreur', op 23 juli 2018.

25 Bron: *Het Algemeen Dagblad*, '170 onderzoeken naar oorlogsmisdadigers onder asielzoekers', op 8 maart 2017.

2.3 Incidenten op de opvanglocaties

Sinds 2017 is het 'Incidentenoverzicht COA-locaties' een vast onderdeel van de Rapportage Vreemdelingenketenincidenten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het COA registreert meldingen op de volgende manier: geweld, verbaal geweld, non-verbaal geweld, het overtreden van huisregels, verbale suïcidedreiging en zelf-destructieve acties. In 2015 zijn er ruim 8.000 meldingen geregistreerd bij het COA. Bij 5.000 meldingen ging het om het overtreden van de huisregels van het azc, zoals het niet schoonmaken van de eigen kamer of het veroorzaken van geluidsoverlast. In meer dan 1.300 gevallen ging het om fysieke agressie.²⁶ Ten opzichte van 2015 registreert het COA in de daaropvolgende jaren meer incidenten.²⁷ In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd onderzoek laat zien dat het merendeel (59 procent) van de 18.089 in 2016 geregistreerde incidenten in een azc te vatten is onder de noemer 'het niet naleven van de huisregels' (Ufkes, Zebel & Den Besten, 2017). In 2017 zijn er in totaal 11.800 meldingen gemaakt, waarvan eveneens de meeste gingen over het overtreden van de huisregels. Non-verbaal (14 procent) en fysiek (14 procent) geweld kwamen op respectievelijk de tweede en derde plaats.²⁸ In 2018 steeg het aantal meldingen naar 13.349, waarbij overtreding huisregels (16 procent) en fysiek geweld (11 procent) het meest voorkwamen.²⁹ Over het algemeen krijgen COA-medewerkers vaak met agressie of geweld te maken, maar in de meeste gevallen gaat het om geweld tussen asielzoekers onderling (Ufkes, Zebel & Den Besten, 2017).

In het al eerder aangehaalde onderzoek van Kuppens e.a. (2019) naar de ebtl-maatregel is ook gekeken of overlastgevende asielzoekers die een ebtl-maatregel opgelegd hebben gekregen een ander incidentpatroon hebben binnen de opvanglocaties. Daarvoor is gekeken naar de incidentregistratie van het COA. Uit deze analyse blijkt dat in totaal 322 asielzoekers in 2018 in een ebtl zijn ondergebracht en dat daarnaast 8.042 asielzoekers reguliere opvang kregen. Het blijkt dat er binnen de groep asielzoekers een klein deel verantwoordelijk is voor een relatief groot deel van de incidenten op de opvanglocaties. Onder de ebtl'ers vinden in 2018 gemiddeld bijna vijf keer zo veel incidenten plaats dan onder reguliere asielzoekers. Dit verschil geldt grofweg voor bijna alle soorten incidenten, vermissingen uitgezonderd (zie tabel 2.2).

26 Bron: Geregistreerde COA en politiemeldingen op en rondom COA-opvanglocaties, 2015.

27 COA: Incidentenrapportage 2016, www.coa.nl.

28 COA: Incidentenrapportage 2017, www.coa.nl.

29 COA: Incidentenrapportage 2018, www.coa.nl.

Tabel 2.2: Gemiddeld aantal incidenten per asielzoeker in 2018, opgedeeld naar soorten incidenten (in n)

	Niet- ebtl'ers (n=8.041)	Ebtl'ers (n=322)
Hoofdsoorten incidenten (gemiddeld)		
Inclusief overtreden huisregels*	2,47	11,57
Exclusief overtreden huisregels*	1,20	6,97
Subsoorten incidenten (gemiddeld)		
Agressie en geweld tegen personen fysiek*	0,35	1,97
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal*	0,09	0,66
Agressie en geweld tegen personen verbaal*	0,33	2,67
Honger en/of dorststaking*	0,00	0,03
Medische noodzaak*	0,14	0,31
Overtreden huisregels*	1,27	4,70
Verbale suïcidedreiging*	0,13	0,46
Vermissing	0,09	0,08
Zelfdestructieve actie*	0,07	0,52
Overige incidenten ¹ *	0,00	0,17

Bron: Kuppens e.a. (2019)

* Significant op niveau $p < .05$

- 1 Onder 'overige incidenten' valt het volgende: onacceptabel gedrag (n=30), vandalisme (n=8), brand (n=3), geluidsoverlast (n=3), diefstal (n=2), stankoverlast (n=2), (uitingen van) extremisme (n=1), (vermoeden van) mensenhandel (n=1), bewonersactie (n=1), illegale overnachting (n=1), ongewenste intimiteiten of aanrandingen (n=1), (vermoeden van) huiselijk geweld (n=1).

2.4 Onveiligheidsgevoel onder omwonenden van een opvanglocatie

In diverse studies is getracht te onderzoeken in hoeverre de initiële zorgen van buurtbewoners over de komst van een azc in hun wijk terecht zijn. Hoewel asielzoekers oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteitscijfers (tussen 2005 en 2015), zijn zij enkel verantwoordelijk voor een beperkt deel van de geregistreerde criminaliteit; het betreft slechts een kleine groep in de samenleving (Achbari & Leerkes, 2017). De oververtegenwoordiging zou ook te verklaren zijn door de afwijkende leeftijds- en geslachtskenmerken van de asielzoekers: het betreft meestal jonge mannen. Daarnaast bevindt deze groep zich veelal in een zwakke sociaal-economische positie. Tevens zou de aanwezigheid van een COA-locatie niet gepaard lijken te gaan met een grotere kans op slachtofferschap in de directe omgeving. Dit zou eventueel verklaard kunnen worden doordat een deel van de door asielzoekers gepleegde criminaliteit buiten de omgeving van de locatie plaatsvindt (Achbari & Leerkes, 2017). Rondom azc Zutphen wordt jaarlijks gemonitord op veiligheids- en leefbaarheidsaspecten, zowel binnen als buiten het azc (Dickie e.a., 2019). De laatste meting had als belangrijkste bevinding dat de ervaren overlast nagenoeg gelijk is aan de ervaren overlast voor de komst van een azc.

Tevens neemt na een daling direct na de komst van het azc het veiligheidsgevoel onder omwonende weer toe.³⁰

Ook in de media komt na de betrekkelijk negatieve berichtgeving ten tijde van de vestiging van opvanglocaties na verloop van tijd een betrekkelijk positief beeld naar voren. Zo berichtte de NOS in 2015 over het veiligheidsgevoel onder twintig gemeenten die een groot asielzoekerscentrum op hun grondgebied hebben. Hun gezamenlijke ervaring is dat er vooraf bezorgdheid onder omwonenden is, maar dat er zich weinig tot geen incidenten hebben voorgedaan waarbij mensen van buiten het azc gedupeerd werden (NOS, 16 oktober 2015).

2.5 De typering van verschillende asielzoekersgroepen

In deze paragraaf zullen we ons richten op verschillende asielzoekersgroepen en hoe deze gelinkt kunnen worden aan de beschreven onderzoeksthema's. Per groep zal uiteen worden gezet in hoeverre deze dader dan wel slachtoffer kunnen zijn van misdrijven en terrorisme. Tevens zullen we kijken of en zo ja, welke gezondheidsproblemen bij de verschillende groepen van toepassing zijn. De informatie is afkomstig uit verschillende factsheets, opgesteld door en voor de politie.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers)

Van de AZC-populatie is er bijna een kwart minderjarig. Een deel van deze groep is als alleenstaande vreemdeling naar Nederland gekomen doordat zij hun familie zijn verloren in het land van herkomst of op de vluchtroute. Het is ook mogelijk dat de minderjarigen vooruit zijn gestuurd om later gezinshereniging mogelijk te kunnen maken. De meeste AMV'ers zijn afkomstig uit Eritrea, Syrië of Afghanistan (Kulu-Glasgow e.a., 2018).

In 2016 werd deze groep aangevuld met AMV'ers uit Marokko en Algerije. Met name deze groep zorgde volgens de Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016) voor veel overlast: ze worden vaak omschreven als straatjongens die niets te verliezen hebben dan wel als veiligelanders. Juist deze groep is daarom zeer kwetsbaar en is eerder geneigd om mee te lopen of mee te doen met groepen of individuen die hen veiligheid of middelen beloven.³¹ Er zijn volgens de taskforce daarom verschillende risicofactoren aanwezig bij de groep AMV'ers. Zo zijn ze zeer beïnvloedbaar, omdat ze alleen zijn en geen netwerk hebben om van te leren.³² Daarnaast verdwijnen veel jongeren van de radar, vermoedelijk in de criminaliteit (bij criminele bendes). Ook is er een vermoeden dat onder de minderjarige groep er veel kampen met posttraumatische stressstoornis (PTSS), waardoor ze vaak in de overlevingsstand staan. Deze psychische problematiek leidt ook tot overmatig gebruik van alcohol en drugs. Tevens komen de AMV'ers volgens de taskforce veel uit landen waar een sterke eer-cultuur heerst, waar-

30 In hoofdstuk 3 zal uitgebreider op deze studie worden ingegaan.

31 Bron: Factsheet Kwetsbaarheid vluchtelingen, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

32 Bron: Factsheet Politie in contact met vluchtelingen, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

bij geweld kan worden gebruikt om de eer te herstellen of te beschermen. Doordat de genoemde risicofactoren aanwezig zijn, zijn AMV'ers zelf ook kwetsbaar om zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Zo vallen minderjarigen eerder ten prooi aan mensenhandelaars of worden ze gedwongen door bendes om te stelen, dan wel te werken in de seksindustrie. Ook onderling is er een verhoogd risico op geweldsuitingen; dit risico kan worden vergroot door drank- en drugsgebruik.³³

Eritrese vluchtelingen

Sinds 2014 is er een verhoogde instroom van Eritrese vluchtelingen zichtbaar in Nederland. Eritrea is een zeer onderdrukkend regime, waarbij mensenrechten worden geschonden, er is geen kritiek op de overheid mogelijk en religieuze minderheidsgroepen lopen het risico om vervolgd te worden. Wie het land illegaal probeert te verlaten, kan worden doodgeschoten.

Over het algemeen is deze groep minder hoog opgeleid dan andere asielzoekers. Vooral de recente groep (vanaf 2014) is afkomstig uit arme families of het platteland; velen hebben geen opleiding gevolgd en zijn analfabeet. Volgens professionals zijn vluchtelingen uit Eritrea weinig toegankelijk en zeer gesloten. Ze hebben een traumatische reis achter de rug en lijken in sommige gevallen wereldvreemd. Daarnaast hebben veel Eritreeërs angst en wantrouwen richting overheidsinstanties. De arm van het regime van Eritrea kan tot in Nederland reiken en velen zijn bang dat hun achtergebleven familie iets wordt aangedaan.³⁴ Daarnaast speelt de orthodoxe Koptische kerk een grote rol binnen de Eritrese gemeenschap. De priesters hebben veel macht en dit maakt de groep kwetsbaar voor uitbuiting en misbruik.

Dublinclaimanten

Onder de Eritrese vluchtelingen bevinden zich veel zogenaamde Dublinclaimanten (spoor 1). Deze groep heeft in al eerder een asielaanvraag gedaan in een ander Europees land. Dublinclaimanten vallen onder de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA) en het COA-maatregelenbeleid. Ze hebben echter geen recht op een verblijfsstatus in Nederland en moeten terug naar het land waar ze als eerste geregistreerd staan, vaak betreft dit Italië. Wanneer ze verdwijnen uit de opvanglocaties is de kans groot dat ze in de criminaliteit verdwijnen.³⁴

Wat betreft de risicofactoren blijken Eritreeërs het meest slachtoffer te worden van (seksueel) geweld, arbeidsuitbuiting en intimidatie. Doordat er veel op deze groep wordt neergekeken, kan dit in de opvangcentra tot spanningen leiden. Het blijkt dat Eritreeërs bereid zijn grof geweld te gebruiken en ze grijpen snel naar voorwerpen die als wapen gebruikt kunnen worden.³⁵

33 Bron: Factsheet Alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

34 Bron: COA.nl.

35 Bron: Factsheet Eritrese vluchtelingen, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

Lhbtï-vluchtelingen

Onder vluchtelingen uit onveilige landen bevinden zich lhbtïers: lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgenders en intersekse personen. De reden voor asielaanvraag, zelfs vanuit veilige landen, zit hem altijd in de onveiligheid die deze groep voelt in het land van herkomst. Het is niet duidelijk hoeveel lhbtïers jaarlijks asiel aanvragen in Nederland. In 2011 werd het aantal geschat op 200 per jaar in Nederland en duizenden in Europa.

Deze groep is kwetsbaar, omdat een deel van de andere bewoners uit de opvanglocaties afkomstig is uit landen waar lhbtïers niet geaccepteerd worden. Hierdoor kan de vluchteling moeilijk voor zijn of haar seksuele geaardheid uitkomen. Ook kunnen er spanningen ontstaan omdat de lhbtïer zijn of haar geaardheid juist laat zien, omdat hij of zij denkt dat het eindelijk mogelijk is. Ook dit kan verkeerd vallen binnen de bewonersgroep van de opvanglocaties. Een andere factor dat deze groep kwetsbaar maakt, is dat ze vaak alleen zijn gevlucht. Ze hebben vaak geen contact meer met het thuisfront vanwege hun geaardheid en hebben ook in Nederland nog geen goed netwerk opgebouwd.

Deze groep valt eerder in de slachtoffer- dan in de dadercategorie. De lhbtï-groep loopt een verhoogd risico om buitengesloten, vernederd of bedreigd te worden door medebewoners.³⁶ Dit kan zelfs leiden tot fysiek geweld. Tevens is deze groep verhoogd kwetsbaar voor verschillende vormen van uitbuiting, zoals in de prostitutie terechtkomen. Juist omdat deze groep op zoek gaat naar een netwerk bestaat de kans dat ze verkeerde mensen ontmoeten en hierdoor te maken krijgen met (seksueel) overschrijdend gedrag.³⁷

Syrische vluchtelingen

Door een burgeroorlog in Syrië trokken er vanaf 2015 tienduizenden asielzoekers en nareizigers uit Syrië naar Nederland. Vrijwel alle Syrische asielzoekers komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor in ieder geval vijf jaar. Een groot deel van de Syriërs is relatief hoog opgeleid en spreekt goed Engels. Daarnaast geeft tachtig procent van de in een studie ondervraagde Syriërs aan een Nederlandse taalcursus te volgen. Veel Syriërs zeggen tevens bewust voor Nederland als eindbestemming te hebben gekozen vanwege de manier waarop Nederland omgaat met vluchtelingen en de kans om een verblijfsvergunning te krijgen relatief groot is voor hen (Dagevos e.a., 2018). Al deze factoren vergroten hun kansen op een succesvolle integratie in Nederland, waardoor ze als een minder kwetsbare asielzoekersgroep worden beschouwd. Wel beschikt niet elke Syriër over een goed netwerk in Nederland. Ze wonen vaak verspreid over het land, waardoor ze minder bekenden in de buurt hebben waarop ze kunnen steunen.

36 De motie van VVD-Kamerlid Azmani stelde dat lhbtï-asielzoekers veel worden gepest in de COA-opvanglocaties. Om deze overlast tegen te gaan, stelde Azmani dat daders moeten worden overgeplaatst naar een andere, strengere locatie. Deze motie heeft uiteindelijk geleid tot de formulering van de extra begeleiding- en toezichtlocatie (ebt)-maatregel.

37 Bron: Factsheet LHBTI vluchtelingen, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

De psychische problematiek (41 procent) vormt wel een risicofactor onder de Syrische vluchtelingen. Dit betekent echter niet dat Syriërs allemaal ongelukkig zijn. Onderzoek door het SCP (Dagevos e.a., 2018) stelt dat Syriërs met psychische problemen in Nederland hun geluk een hoger cijfer geven (8,5 op een schaal van één op tien) dan de autochtone Nederlander met psychische problemen (6-6,5). De reden voor dit verschil zou zijn dat Syriërs hun leven in Nederland kunnen vergelijken met hun verleden in Syrië. De Syriërs komen uit een land waar de leefomstandigheden minder goed zijn, waardoor ze hun geluk in Nederland beoordelen met een 8,5.³⁸ Toch blijft het een feit dat de Syrische nieuwkomers afkomstig zijn uit een oorlogsgebied; ze hebben in veel gevallen traumatische dingen gezien of meegemaakt. Ook hebben velen een lange tijd doorgebracht in vluchtelingenkampen. Door al deze ervaringen kampt een groot deel van de groep met posttraumatische stress. Hierdoor zal deze groep het risico lopen om geweld te gebruiken, binnen opvanglocaties tegen andere AZC-bewoners of binnen het gezin tegen hun vrouw en kinderen. Dit heeft naast de psychische problematiek ook deels te maken met de Syrische cultuur die gebaseerd is op eer van de familie of de gemeenschap. De vrouwelijke Syrische vluchtelingen zijn soms een gedwongen kindbruid, die samen met hun echtgenoot naar Nederland zijn afgereisd. Deze vrouwen, hoewel ze relatief hoog opgeleid zijn, hebben beperkte sociale contacten en ze zijn in het gezin ondergeschikt aan hun echtgenoot. Tevens kan een deel van de Syriërs extremistische of jihadistische denkbeelden hebben, zoals eerder in paragraaf 2.2 werd aangegeven. Daarom wordt deze groep bij binnenkomst zwaarder gecontroleerd. Tot slot lopen de Syrische vluchtelingen soms risico om slachtoffer te worden van arbeidsuitbuiting. Deze groep wil graag aan het werk om geld te verdienen en hun dag goed besteden. Doordat de concurrentie op de arbeidsmarkt groot is en hun Nederlands beperkt is, lopen ze de kans te werken onder niet de juiste omstandigheden.³⁹

Vrouwelijke vluchtelingen

Cijfers van het COA geven aan dat in mei 2017 ongeveer 40 procent van de personen in de asielopvang vrouw was. In eerste instanties doorlopen mannen eerst de asielprocedure alvorens ze hun vrouw en kinderen laten reizen voor gezinshereniging. Echter sinds de vluchtelingenstroom is er sinds 2016 een stijging in het aantal vrouwen en kinderen merkbaar dat ging vluchten via illegale routes.

Over het algemeen zijn vrouwelijke vluchtelingen afkomstig uit landen waarin zij een ondergeschikte positie innemen ten opzichte van de man. Zo is huiselijk geweld niet ondenkbaar en zijn vrouwen niet altijd toegestaan zich alleen in de samenleving te bewegen. De afhankelijke status van deze vrouwen aan hun echtgenoot zorgt er soms voor dat zij een afgeleide verblijfsstatus van de partner hebben in plaats van een eigen verblijfstitel. Dit werkt de kwetsbaarheid van vrouwen in de hand aangezien zij mogelijk hun verblijfsstatus verliezen wanneer ze hun echtgenoot verlaten. Daarnaast zijn

38 Bron: *de Volkskrant*, Syriërs geven leven in Nederland een 8,5, maar hun perspectief stemt somber, op 31 mei 2018.

39 Bron: Factsheet Syrische vluchtelingen, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

deze vrouwen gezien hun positie kwetsbaar voor intimidatie op de opvanglocaties, voor seksuele uitbuiting, kunnen vrouwen zijn binnengekomen als kindbruiden en is het risico op genitale verminking aanwezig bij sommige culturen.⁴⁰

Ongedocumenteerde vluchtelingen

Wanneer asielzoekers geen verblijfsvergunning krijgen toegekend dienen zij het land te verlaten. Na afwijzing van het beroep heeft de asielzoeker nog maximaal vier weken recht op opvang, waarin wordt voorbereid op terugkeer naar het land van herkomst. Deze terugkeer gebeurt volgens de Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016) echter lang niet altijd; velen vertrekken vrijwillig 'met onbekende bestemming' (MOB), dus zonder begeleiding van de zijde van de overheid. Ze verdwijnen van de radar en blijven soms in Nederland als ongedocumenteerde. Deze groep ongedocumenteerden bestaat voornamelijk uit Dublinclaimanten, asielzoekers die al eerder in een ander land asiel hebben aangevraagd, en personen uit veilige landen. Het aantal illegaal verblijvende ex-asielzoekers blijft stijgen. Volgens Amnesty International verblijven tienduizenden personen dan ook zonder geldige verblijfsvergunning in Nederland.⁴¹ De ongedocumenteerde vluchtelingen kunnen opvang krijgen in reguliere maatschappelijke opvang of sobere bed-bad-broodvoorzieningen. Op 10 oktober 2017 kondigde het kabinet-Rutte III in het regeerakkoord aan dat vertrekplichtige asielzoekers die niet direct zelfstandig terugkeren een beperkte periode gebruik kunnen maken van opvang in de zogenaamde Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's).⁴² Ongedocumenteerden staan bloot aan bepaalde slachtofferrisico's. Het fundament daarvoor zit hem in de term 'cimmigratie': de tendens om migratie criminaliseren. Van der Leun e.a. (2013) omschrijven deze term als een versmelting van het migratierecht en strafrecht: '*... waarbij migratie en criminaliteit als synoniemen gebruikt lijken te worden*'. Het effect van deze term is dat veel ongedocumenteerden een onzichtbaar bestaan leiden. Het illegale verblijf is geen strafbaar feit, maar wel een bestuurlijke overtreding. Als blijkt bij een overtreding dat een persoon onrechtmatig in Nederland verblijft, zal hij of zij worden opgepakt en wellicht worden uitgezet. De situatie van ongedocumenteerde vluchtelingen is daardoor vaak uitzichtloos en zeer gevoelig voor slachtofferschap. Men overleeft op straat, met eventuele ondersteuning van maatschappelijke netwerken. Ze zijn een gemakkelijke prooi voor zowel criminele, seksuele als ook arbeidsuitbuiting.⁴³

Wat betreft ouderschap onder ongedocumenteerden stelt Leerkes (2007) een interessante tweedeling. Enerzijds is het denkbaar dat de leefsituatie als illegale vluchteling zorgt voor sociale uitsluiting. Deze uitsluiting zou dergelijke vreemdelingen kunnen

40 Bron: Factsheet Vrouwelijke vluchtelingen, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

41 Bron: Ongedocumenteerden (illegalen) en uitgeprocedeerden, www.amnesty.nl.

42 Bron: www.vng.nl. De eerste twee weken van verblijf geldt er geen voorwaarde tot meewerken aan terugkeer, daarna kan bij niet meewerken de opvang en ondersteuning worden ontzegd. Hiertoe wordt een akkoord gesloten met de VNG. Onderdeel hiervan moet zijn dat gemeenten hun bed-bad-broodlocaties sluiten; maar enkele dagen opvang door gemeenten moet in het kader van de openbare orde mogelijk blijven.

43 Bron: Factsheet Ongedocumenteerde vluchtelingen, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

aansporen tot het zoeken van alternatieve, dan wel illegale middelen om hun bestaan mogelijk te maken. Anderzijds kan de positie van illegale vreemdelingen en hun angst om uitgezet te worden een belemmering vormen voor wetsovertreding. Wanneer men de regels zo veel mogelijk naleeft, verkleint dit de kans op politiecontacten en uiteindelijk uitzetting.

Statushouders

Wanneer vluchtelingen een verblijfsvergunning krijgen toegekend, worden zij ook wel 'statushouders' genoemd. Dit betreffen naast gevluchte personen ook de nareizigers, zoals vrouw en kinderen. De grootste groepen die de afgelopen jaren een verblijfsstatus hebben ontvangen, zijn asielzoekers uit Syrië en Eritrea. Statushouders wonen op een voor hen vaak onbekende plek in een zelfstandige woning. Hun financiële positie is zeker in het begin laag te noemen. In combinatie met de onbekende gewoonten en regelgeving in Nederland en het feit dat zij een weg zoeken richting inburgering en werk, maakt hen dit tot een risicovolle groep voor slachtofferschap van uitbuiting. Tevens zijn de statushouders niet meer in het zicht van het COA en daardoor van veel andere instanties, zoals de politie. Wat betreft ouderschap kennen statushouders een verhoogd risico op huiselijk geweld, vanwege culturele bagage, een oorlogsverleden en een vluchtervaring. Ondanks dat het statushouderschap het einde betekent van een periode van onzekerheid, is het voor velen het moment dat zij hun psychische problematiek en trauma's (PTSS) kunnen gaan verwerken. Ook zijn sommigen nog in afwachting van gezinshereniging. Al deze dingen kunnen een mate van stress, wanhoop en onzekerheid met zich meebrengen.⁴⁴

Sinds 2013 zijn vluchtelingen zelf verantwoordelijk voor het inburgeren, wat gezien wordt als één van de grootste struikelblokken voor een succesvolle integratie. Zo stelt wethouder De Jonge uit Almere: *'Mensen die snel de taal leren en daarna lekker aan de gang gaan, dat is een minderheid. De meesten kunnen die zelfredzaamheid niet aan'*. Deze verslechterde inburgering leidt ertoe dat nieuwe statushouders moeilijk aan werk komen. Op dit moment zit 78 procent van de Syriërs en 84 procent van de Eritreeërs in de bijstand (CBS, 2019).⁴⁵ Dat zo weinig vluchtelingen werk kunnen vinden, heeft naast een slechte inburgering specifiek te maken met een taalachterstand, mentale en/of fysieke gezondheidsproblemen, geen juiste opleiding/diploma voor werk in Nederland, een kleiner sociaal netwerk en vooroordelen bij werkgevers.⁴⁶

Om statushouders te helpen bij hun integratietraject heeft RadarAdvies vijf adviezen geformuleerd. Deze zijn specifiek geformuleerd voor Eritreeërs, maar gezien de inburgeringsproblematiek onder de gehele vluchtelingenpopulatie kunnen deze nuttig zijn voor alle nieuwe statushouders⁴⁷:

44 Bron: Factsheet Statushouders, Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit (2016).

45 Bron: CBS, 2019 en *EenVandaag*, 'Nieuwkomers komen moeilijk aan werk. Gemeente wil vluchteling zelf inburgeren', 16 februari 2019.

46 Bron: NOS, 'Lukt het vluchtelingen om hier een baan te vinden? Dit zijn de cijfers', 4 mei 2019.

47 Bron: RadarAdvies, 'Kansen voor Eritrese statushouders', 3 mei 2017.

1. Start het integratietraject vanaf dag één. Bij binnenkomst in de asielzoekerscentra moeten de asielzoekers gelijk worden begeleid in de Nederlandse taal en het contact met Nederlanders.
2. Naast taalvaardigheden moet er ook geïnvesteerd worden in de communicatievaardigheden van statushouders. Op cultureel vlak kunnen nieuwe statushouders een grote afstand ervaren tot de Nederlandse samenleving. Een communicatietraining kan inzetten op dit aspect van integratie.
3. Houd in de begeleiding richting de arbeidsmarkt rekening met de talenten en vaardigheden van de statushouders. Naast het Nederlands leren is het belangrijk om in te zetten op passend werk om integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen.
4. Naast de etnische en religieuze achtergrond van statushouders is het cruciaal om ook te letten op de verschillen in opleidingsniveau, geografische achtergrond (ruraal versus stedelijk) en politieke visie. Hierdoor kan er spanning en wantrouwen heersen binnen een asielzoekersgroep.
5. Heb oog voor de gezinsdynamiek van de statushouders. Veel vrouwen uit oorlogsvluchtelingen hebben door de dienstplicht van hun man vaak de opvoeding van hun kinderen volledig op zich genomen. Speciale aandacht voor deze vrouwen is nodig, omdat deze trend zich doorzet in Nederland en zij zich daardoor onvoldoende kunnen ontwikkelen en zo stilstaan in de integratie.

2.6 Kortom

In dit hoofdstuk is via een media- en literatuurinventarisatie gekeken welke invloed nieuwkomers op de Nederlandse samenleving hebben gehad. Hiervoor is een onderverdeling gemaakt op de volgende thema's: openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel van omwonenden.

De verhoogde instroom die zich in 2015 manifesteerde, heeft geleid tot diverse, soms heftige protesten vanuit de burgerbevolking en daarmee gepaard gaande spanningen. Deze protesten hebben veel media-aandacht gehad. In sommige gemeenten hebben de protesten ook geleid tot het gedeeltelijk of geheel stopzetten van de plannen om een opvanglocatie te vestigen. Aan protesten van burgers zijn ook enkele wetenschappelijke studies gewijd, hoewel deze niet expliciet betrekking hebben op de tijd van de verhoogde instroom.

Een deel van de protesten vanuit de burgers is ook ontstaan omdat er binnen de groep nieuwkomers een groep overlastgevende asielzoekers zat. Het ging dan met name om asielzoekers uit zogenaamde veilige landen ('veiligelanders'), asielzoekers die al elders in Europa een asielaanvraag hadden gedaan (Dublinclaimanten) en minderjarige asielzoekers. Een incident tijdens de jaarwisseling 2015-2016 in Keulen, waarbij asielzoekers incidenten in de openbare ruimte pleegden, speelde daarin ook een versterkende rol. Ook nu blijkt er nog regelmatig sprake van overlastgevende subgroepen asielzoekers rondom verschillende opvanglocaties in Nederland.

Wanneer enkele onderzoeken met elkaar gecombineerd worden, dan lijken met name veiligelanders verantwoordelijk te zijn voor bepaalde criminaliteit. Het gaat dan om vermogensmisdrijven (met name winkeldiefstal). Er is echter ook een subgroep notoire overlastgevende asielzoekers te onderkennen die substantieel meer geweldsincidenten en vernielingen op hun naam hebben staan. Het gaat dan om asielzoekers die een zogenaamde ebtL-maatregel opgelegd hebben gekregen. Deze asielzoekers worden in een extra begeleiding- en toezichtlocatie geplaatst en krijgen een verzwaard regime opgelegd, aangevuld met gedragstrainingen.

Als onderdeel van criminaliteit is ook gekeken naar terrorismedreiging. Uit de diverse geraadpleegde documenten blijkt dat er in de toestroom van asielzoekers in 2015 ook mensen met geradicaliseerd gedachtegoed Nederland zijn binnengekomen. Dit had grotendeels te maken met het personeelsgebrek bij diverse instanties, waardoor niet alle signalen van radicalisering bij binnenkomst zijn herkend en onderkend. Daarnaast blijkt ook dat lange wachttijden in de asielprocedure en een afwijzing van de asielaanvraag kan leiden tot radicalisering. Ook worden in onderzoek diverse risicofactoren genoemd, waaronder een laag onderwijsniveau, een uitkering en een crimineel verleden. Ook kunnen zogenaamde 'triggerfactoren', bijvoorbeeld werkloos raken, tot radicalisering leiden.

Wat betreft het derde thema, incidenten op de opvanglocaties, zijn er sinds 2015 data beschikbaar die hierop zicht geven. Het grootste deel van de incidenten op de opvanglocaties bestaat uit het overtreden van huisregels (bijvoorbeeld roken op de slaapkamer en het niet-schoonhouden van de eigen ruimte). Uit de cijfers blijkt verder dat er steeds meer incidenten op opvanglocaties geregistreerd worden. Daarnaast komt geweld tussen asielzoekers regelmatig voor en blijkt geweld tussen asielzoekers en COA-medewerkers ook een aandachtspunt. Overigens blijkt de al eerder aangehaalde groep asielzoekers die een ebtL-maatregel opgelegd heeft gekregen aanzienlijk meer incidenten van allerlei aard te plegen.

Het veiligheidsgevoel onder omwonenden is het laatste thema dat in dit hoofdstuk besproken is. Het blijkt dat dit veiligheidsgevoel in de regel aangetast wordt door de komst van een opvanglocatie, maar dat dit gevoel in de regel verbetert naarmate een opvanglocatie langer is gevestigd. Daar waar zich zware of talrijke incidenten blijven voordoen, zal het veiligheidsgevoel van omwonenden in het geding blijven.

Daarnaast heeft het onderzoek geleid tot een nadere typering van verschillende asielzoekersgroepen. Het gaat dan met name om gedragskenmerken van Eritreeërs, Syriërs veiligelanders, Dublinclaimanten en ebtL'ers.

3 Beschreven werkwijzen

In dit hoofdstuk staat de werkwijze binnen de acht door ons uitgevoerde casussen centraal. Deze werkwijze hebben we herleid uit de documenten die ter beschikking zijn gesteld door respondenten in de interviews en documenten die zijn gevonden via een internetsearch.

Bij de inventarisatie en beschrijving van de werkwijzen kijken we ten eerste of en welke documenten per casus beschikbaar zijn. Vervolgens hebben we nader geanalyseerd welke elementen binnen de vier thema's (openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden) terugkomen in de stukken.

Een aantal respondenten heeft aangegeven dat niet alle documenten voor opname in een rapportage geschikt zijn vanwege het niet-openbare karakter van de stukken. Dit geldt vooral ten aanzien van het subthema terrorismedreiging en escalatiemodellen in het geval de openbare orde in het geding is. Er zal dus niet over alle documenten worden gerapporteerd.

Ter herinnering geven we nogmaals het overzicht van de casussen, met enkele achtergrondkenmerken (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1: Kenmerken van de casus

Casus	Soort opvanglocatie	Maximaal aantal asielzoekers	Geopend in:	Gesloten op:
Alkmaar	azc	600	2016	2018
Amstelveen	noodopvang	400	2016	2016
Apeldoorn	noodopvang	400	2015	2016
Den Helder	azc	575	2015	Nog open
Heumensoord	noodopvang	3.000	2015	2016
Schalkhaar	azc	600	1992	Nog open
Utrecht	doorstroom	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Zutphen	azc	700	2016	Nog open

De enige langlopende opvanglocatie die in dit onderzoek betrokken is, is azc Schalkhaar. De resterende opvanglocaties zijn gevestigd in de periode van de verhoogde instroom uit met name Syrië en Eritrea. De noodopvangen zijn alle weer gesloten en de

azc's zijn nog steeds geopend. Begin 2018 is naast azc Den Helder een boerderij gekocht waar opvang van een kleine groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) is geplaatst. Op het terrein van azc Schalkhaar zit eveneens een Intensief begeleidende opvang (IBO), waar vijftig asielzoekers met gedrags- en aanpassingsmoeilijkheden worden opgevangen en begeleid.⁴⁸

3.1 Aanloop naar de werkwijze vanuit politieperspectief

Behalve azc Schalkhaar zijn de opvanglocaties allen 2015 en 2016 gevestigd. In de hectiek van de verhoogde instroom in 2015 werden het COA, gemeenten en de politie geconfronteerd met een versnelde procedure om opvanglocaties te vestigen. Met name de noodopvangen zorgden voor de noodzaak om flexibel en snel te opereren. Vaak werden noodopvangen in enkele weken gerealiseerd.

Wat de politie betreft, ging de uitvoerende taak in de meeste gevallen naar wijkagenten, eventueel ondersteund door politiefunctionarissen die vreemdelingen als taakaccent hadden. Maar vooral bleek het organiseren van de opvang vanuit politieperspectief een geval van *'training on the job'*. Dit is eens te meer het geval omdat asielzoekers vaak niet tot de standaardtaak en werkzaamheden van de gemiddelde wijkagent behoorden.

Daarbij komt dat het vergrootglas op de nieuw te vestigen opvanglocaties lag, zowel vanuit de media als vanuit regelmatig protesterende omwonenden. Daarmee ontstond het risico op polarisatie, mede gevoed door berichten vanuit andere gemeenten waar het besluit om een opvanglocatie te vestigen verschillende keren leidde tot protesten en geweld.

Uit de gesprekken die met politiefunctionarissen en andere respondenten zijn gevoerd, blijkt dat er op verschillende wijzen is omgegaan met het vaststellen van de tactische en operationele kaders rondom de opvang in de uiteindelijke documenten. In een casus is het proces richting de totstandkoming van de kaders binnen een gemeente gebleven en in andere casus hebben politiefunctionarissen andere werkwijzen verkend door bijvoorbeeld enkele werkbezoeken bij al bestaande noodopvanglocaties te brengen. Vervolgens zijn de ervaringen aldaar gebruikt voor het vaststellen van de eigen tactische en operationele kaders. In een derde casus wordt aangegeven dat er in het geheel geen plannen geschreven zijn, omdat de opvanglocatie buiten een woongebied ligt en eerder al gebruikt is als locatie voor doelgroepen die extra aandacht verdienen.

3.2 Kern van de werkwijze in documenten

Omdat er bij respondenten de wens bestaat om de herleidbaarheid van documenten te beperken, zullen we een beschrijving geven van relevante stukken. Aangegeven is namelijk dat in stukken regelmatig sprake is van geclassificeerde informatie. Niettemin zijn wel de nodige van deze documenten ingezien. Daarbij is onder andere aandacht

⁴⁸ De opvang voor AMV's en de IBO zijn niet meegenomen in onderhavig onderzoek.

uitgegaan naar de aanwezigheid van de vier centrale thema's (openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden) in het onderzoek en met name naar de rol van de politie, al niet in samenhang met de ketenpartners. Vanwege de uitdrukkelijke wens van respondenten zullen de stukken niet-herleidbaar beschreven worden naar de individuele casussen. Ook is ervoor gekozen om geen literatuurreferenties op te nemen van stukken die door de respondenten aangeduid zijn als niet-openbaar. In totaal zijn 47 documenten nader geanalyseerd.

3.2.1 *Bestuurlijke overeenkomsten*

In de meeste casussen zijn bestuurlijke overeenkomsten tussen de gemeente en het COA opgesteld. De politie is in een dergelijke overeenkomst geen directe partij, want is geen medeondertekenaar. In een bestuurlijke overeenkomst worden de verantwoordelijkheden van de gemeente en het COA nader gedefinieerd. In de regel zijn onderwijs, gezondheidszorg, openbare orde en veiligheid raambegrippen die terugkeren in de bestuurlijke overeenkomsten.⁴⁹ Wel is er de nodige diversiteit in de uitwerking van deze begrippen.

Wanneer gekeken wordt naar de taken die de politie op grond van een bestuurlijke overeenkomst invult, dan worden in de overeenkomsten geen tactische of operationele taken voor de politie beschreven. Wel biedt een enkele bestuurlijke maatregel de nodige rek in de ruimte voor andere ketenpartners om op te treden op verschillende thema's, bijvoorbeeld door middel van de zinsnede in een bestuursovereenkomst 'dat de directe verantwoordelijkheid voor het nemen van noodzakelijke maatregelen (...), behalve bij de gemeente en het COA, bij meerdere partijen ligt'.⁵⁰

In een andere bestuursovereenkomst wordt bij het benutten van de capaciteit van de opvanglocatie een aantal interne en externe factoren meegewogen. Het gaat dan om de mate waarin de beschikbare capaciteit kwantitatief en kwalitatief toereikend is om de vluchtelingen in de totale keten op te vangen en te faciliteren. Daarbij worden de volgende criteria aangehouden: gezondheidszorg, onderwijs, dagbesteding en de veiligheid, leefbaarheid en openbare orde in en rond de opvanglocatie.⁵¹ In die bestuursovereenkomst wordt de rol van de politie voornamelijk beschreven via de overlegstructuren waarin de politie plaatsneemt (veiligheidsoverleg, openbare orde overleg en omwonendenoverleg).⁵² Toch wordt daarin ook een taakinfilling van de wijkagent gespecificeerd: 'De wijkagent zal vanaf de opening van het opvangcentrum een spreekuur (tweewekelijks) houden voor omwonenden in de wijk, in beginsel voor een halfjaar' om het veiligheidsgevoel te bevorderen. In een derde bestuursovereenkomst blijft de beschrijving van de taakinfilling van de politie beperkt tot deelname aan een overlegcommissie en wordt een voorbehoud gegeven om (mogelijke extra) inzet van de politie

49 Zie bijlage 1 voor een overzicht van geraadpleegde bestuursovereenkomsten. De bestuursovereenkomst voor azc Schalkhaar wordt momenteel aangepast en zal in 2020 openbaar worden.

50 Bron: bestuursovereenkomst Apeldoorn.

51 Bron: bestuursovereenkomst Zutphen.

52 Bron: bestuursovereenkomst Zutphen.

in geval van tekortschietende capaciteit.⁵³ In de bestuursovereenkomst rondom Heumensoord is geen artikel gewijd aan politiecapaciteit, maar wordt de politie alleen genoemd als lid van de overlegcommissie, die tot doel heeft de relatie tussen de omwonenden en het opvangcentrum goed te laten verlopen.

Een volgende bevinding is dat aspecten van terrorismedreiging niet opgenomen zijn in de bestuursovereenkomst. Ook blijkt de verantwoordelijkheid voor de externe communicatie aan burgers over de vestiging van de opvanglocatie te verschillen; dit kan zowel bij de gemeente als bij het COA liggen. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat de verantwoordelijke wordt ondersteund door de andere ketenpartner.

Alleen in de bestuursovereenkomst van Zutphen gaat de rol van de omwonenden binnen het al eerder aangehaalde omwonendenoverleg verder dan elders. In de bestuursovereenkomst wordt bijvoorbeeld aangegeven dat 'het omwonendenoverleg een adviesorgaan is dat gevraagd en ongevraagd advies (over het omgevingsbeheer van het opvangcentrum) uit kan brengen aan het college van burgemeester en wethouders en het COA'. Ook is aangegeven dat het omwonendenoverleg een risicoanalyse voor de start van het opvangcentrum en een beheerplan voor het omgevingsbeheer opstelt. Ten derde is het omwonendenoverleg verantwoordelijk voor een jaarlijkse meting van de veiligheid en leefbaarheid op en rond het opvangcentrum.

Ten slotte is in de bestuursovereenkomst van Heumensoord extra opgenomen dat er aandacht dient uit te gaan naar natuurbescherming, omdat deze opvanglocatie in een natuurgebied van Natuurmonumenten gevestigd is.⁵⁴

3.2.2 *Beheer- en veiligheidsplannen (gezamenlijk beheer met ketenpartners)*

In het kader van het beheersen van de veiligheid en de leefbaarheid zijn in meerdere casus beheer- dan wel veiligheidsplannen geschreven.⁵⁵ Dit zijn plannen waarin nadere afspraken tussen beheerpartners over veiligheids- en leefbaarheidsaspecten op en rond een opvanglocatie worden vastgelegd. In meerdere casus heeft een risicoanalyse de basis gevormd voor het beheer- of veiligheidsplan. Daar waar (gedeeltelijk) inzicht in de plannen is gekregen, blijkt dat er verschillende bronnen gebruikt zijn om invulling te geven aan deze plannen. Zo is bekend dat de politie onder andere gebruik heeft gemaakt van informatie die de Dienst Regionale Informatie Organisatie van de politie aanlevert. Deze informatie is in het plan niet uitgeschreven en heeft vooral betrekking op veiligheidsaspecten. Ook is het voorgekomen dat een risicoanalyse door een externe partij is uitgevoerd, met als doel om de risico's van het vestigen van een opvangloca-

53 De basis hiervoor wordt gevonden in de Politiewet 2012, artikel 13, 38b, eerste lid en 56.

54 COA/Gemeente Heumen (2015). Bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een opvangcentrum.

55 Voor azc Schalkhaar is een zogenaamd Bedrijfsnoodplan geformuleerd en wordt geen gebruikgemaakt van een beheerplan. Dit heeft betrekking op calamiteiten (brand, aardbeving, stroomuitval et cetera).

tie in beeld te krijgen. Dergelijke risico's hebben dan vooral betrekking op veiligheid (schoon en heel) en leefbaarheid van met name omwonenden en asielzoekers zelf.⁵⁶

Het karakter van beheer- en veiligheidsplannen verschilt, zowel qua opzet als qua grootte. Veelal zijn het tekstdocumenten waarin verschillende thema's worden behandeld. Enkele van de regelmatig terugkerende thema's zijn:

- algemene gegevens (situatieschets van de locatie, inrichting van het gebouw, samenstelling populatie asielzoekers, eventuele overige gebruikers van het pand);
- beschrijving van de omgeving van de locatie;
- aandachtsgebieden qua veiligheid in en rond de locatie;
- aandachtsgebieden qua mogelijke overlast buiten de locatie;
- beschrijving van de verschillende overlegvormen (vaak een veiligheidsoverleg, een operationeel beheeroverleg en een overleg met omwonenden)
- beschrijving van de betrokken diensten en hun verantwoordelijkheden;
- beveiliging van de locatie (beveiligingsbedrijf, eventueel cameratoezicht, brandveiligheid)
- aspecten van criminaliteit onder asielzoekers en hoe daarnaar te handelen;
- calamiteiten- en evacuatie-onderdelen.

Vaak ontbreekt dieper ingaan op signalen van radicalisering. Hooguit wordt vermeld dat dergelijke signalen intern worden gemeld en worden doorgezet naar het veiligheidsoverleg.

In een van de gemeenten is een beheerplan opgezet dat meer het karakter van een bestuursovereenkomst draagt. Er komen namelijk dezelfde thema's terug als in een bestuursovereenkomst, zoals de registratie van asielzoekers, de verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties en het communiceren via een klankbordgroep. Het enige verschil tussen de overige geanalyseerde bestuursovereenkomsten is dat de meldingen van overlast specifiek is uitgewerkt (waar te melden, termijn van reactie door het COA en opvolging van de melding).

Rondom azc Zutphen is een beheerplan opgezet in de vorm van een actiepuntenlijst waarin de risico's nog voor de komst van het azc zijn bepaald, alsmede de actie die hierop is ingezet. Vervolgens is een actieverantwoordelijke aan iedere actie gekoppeld en wordt actuele status van het (eventueel nog resterende) risico in regelmatig terugkerend overleg in een beheergroep gemonitord. Een door de opstellers van de actiepuntenlijst genoemd voordeel is dat een beheerplan op deze wijze een dynamisch karakter heeft en meebeweegt met de laatste ontwikkelingen. Daarnaast is genoemd dat het

56 Overigens komt het in de casussen niet veel voor dat externe partijen de risicoanalyse uitvoeren. Deze wens komt voornamelijk voort uit a) de vaak voldoende tijd die resteert voordat de opvang geopend wordt en b) de afspraken die met alle betrokken partijen (inclusief omwonenden) zijn gemaakt om de onafhankelijkheid van een dergelijke risicoanalyse te waarborgen. Zie bijvoorbeeld de risicoanalyse rondom azc Zutphen (Kuppens e.a., 2016).

geen document wordt waar een enkeling bij de start in leest en daarna weglegt, maar een document is dat een constante ondersteunende rol in het beheer blijft houden.

De benoemde risico's hebben deels overlap met de risico's die de politie zelf inventariseert vanuit scenario's (zie verder in paragraaf 3.2.3), maar zijn van minder zware orde en hebben vooral te maken met veiligheid en leefbaarheid in de directe omgeving van het azc; terrorismedreiging, bommeldingen en aanslagen zijn hier bijvoorbeeld niet in opgenomen. De volgende thema's komen aan de orde:

- overlast door asielzoekers (geluid, rondhangen, omgeving vervuilen);
- criminaliteit door asielzoekers (met name drugshandel, winkeldiefstal en zedenfeiten);
- aantasting van de algemene veiligheid (bijvoorbeeld brandveiligheid);
- overlast door derden (demonstraties en andere acties);
- infrastructurele aandachtspunten (te weinig verlichting, gevaarlijke verkeerssituaties, onveilige plekken).

Uniek aan de beheersituatie rondom azc Zutphen is dat de omwonenden een belangrijke stem hebben gehad in de totstandkoming van het beheerplan. Met omwonenden is bijvoorbeeld samen met de politie een schouw uitgevoerd om de veiligheids- en leefbaarheidssituatie in de omgeving vast te stellen en zijn bewoners via een vragenlijst in de gelegenheid gesteld om mogelijke aandachtspunten aan te dragen. Al deze input van omwonenden is meegenomen en gewogen op aannemelijkheid en urgentie. Ook hebben omwonenden oplossingsrichtingen kunnen aandragen voor opgemerkte risico's.

3.2.3 *Uitgeschreven scenario's*

Specifiek met het oog op (dreigende) openbare en/of rechtsorde gerelateerde incidenten is in ieder geval voor drie opvanglocaties een aantal scenario's geschreven. Deze scenario's verschillen op enkele punten tussen de opvanglocaties. In een casus heeft de Dienst Regionale Informatie Organisatie van de Nationale Politie input geleverd voor de scenariobeschrijving, in de andere twee casus is dit door plaatselijke politiefunctionarissen vormgegeven. Daarnaast verschilt de mate van thematisering van de scenario's, waarbij in sommige scenario's plaats is voor gezondheidsrisico's, terwijl in andere scenario's juist aandacht is voor extreme weersomstandigheden (harde wind/veel neerslag). Dit heeft ook te maken met de context waarbinnen de scenario's zich kunnen voordoen. Ook verschilt de mate van detaillering van de scenario's. Een van de scenario's beperkt zich tot de waarschijnlijkheid ervan, de impact op de omgeving en de omgeving. Twee andere scenario's werken deze meer uit en benoemen ook maatregelen die door alle betrokken partners, niet alleen de politie, genomen moeten worden. Verder wordt in twee scenariobeschrijving gebruikgemaakt van subscenario's ('best', 'realistic' en 'worst') om aan te geven hoe een scenario zich kan ontwikkelen.

Omdat door respondenten aangegeven is dat de scenario's een vertrouwelijk karakter hebben, worden deze in tabel 3.2 in algemene zin beschreven, met de nadruk op de overeenkomstige elementen.

Tabel 3.2: Overzicht van scenario's

Hoofdscenario	Subscenario buiten de opvang	Subscenario binnen de opvang
Verstoring orde	Vechtpartij tussen asielzoekers en bevolking	Vechtpartij tussen asielzoekers (en personeel)
	Acties/demonstraties/volkswede door derden	Ernstig geweld tussen asielzoekers (en personeel)
	Bommelding	Bommelding
	Toename spanningen onder omwonenden	Agressie richting hulpverleners
	Toename overlast (rondhangen, vervuiling, drankgebruik) in omgeving opvanglocatie	
Criminaliteit	Personen vanwege paniek in menigte in verdrukking	
	Licht misdrijf (winkeldiefstal, lichte mishandeling)	Licht misdrijf (agressie, lichte mishandeling)
	Ernstig misdrijf (moord/doodslag, zedenfeit, zware mishandeling)	Ernstig misdrijf (moord/doodslag, zedenfeit, zware mishandeling)
	Toename criminaliteit in omgeving opvanglocatie	Toename criminaliteit op de opvanglocatie
Terrorisme/ jihadisme	Drugshandel in de omgeving van de opvanglocatie	Drugshandel op de opvanglocatie
	Ronselen/mensensmokkel	Ronselen/mensensmokkel
Calamiteiten	Aanslag	In opvang aanwezige oorlogsmisdadigers
	Aanrijding	Brand, gaslek
		Noodweer
		Vermissing persoon
Openbare gezondheid	Personen vanwege paniek in menigte in verdrukking	
	Besmetting (bacterie, virus)	Besmetting (bacterie, virus)

Er is geen scenario (tabel 3.2) opgenomen om het veiligheidsgevoel onder omwonenden te bevorderen. Toch wordt er daar wel veel aandacht aan besteed door de politie; meestal in de vorm van zichtbaar en aanspreekbaar zijn of in het geruststellen van buurtbewoners die hun zorgen uiten. Zoals in hoofdstuk 2 ook naar voren is gekomen, is de mediaberichtgeving lang niet altijd bevorderlijk voor het veiligheidsgevoel van de omwonenden van een asielzoekerscentrum. De media zouden daardoor een interessant aandachtspunt of scenario kunnen zijn, zeker wat betreft de onrust die het kan opleveren onder omwonenden. We gaan hier in hoofdstuk 5 dieper op in.

3.2.4 *Plannen van aanpak/draaiboeken van de politie*

Naast beheer- en veiligheidsplannen voor de ketenpartners zijn er ook plannen van aanpak/draaiboeken die de politie specifiek voor eigen operationele inzet heeft opgesteld. Een regelmatig terugkerend stramien in deze documenten zijn:

- achtergrondinformatie over de (opdracht tot het verstrekken van) opvang;
- een beschrijving en context van de locatie en de omgeving (soms ook nog met een beschrijving van het bewonersprofiel en hun activiteiten);
- eventuele risico's en scenario's;
- inkadering van het politieoptreden in het algemeen;
- specifieke inkadering van het bejegeningprofiel, de tolerantiegrenzen, het aanhoudingsbeleid (ten aanzien van hulpvragen, overtredingen en misdrijven) en de juridische kaders voor het eventueel aanwenden van geweld richting asielzoekers;⁵⁷
- eventueel noodzakelijke extra maatregelen (bijvoorbeeld ten aanzien van verkeer en communicatie);
- een beschrijving van de verantwoordelijkheden van de ketenpartners.

In de documenten is ruimschoots aandacht voor openbareordefeiten, criminaliteit en demonstraties. In mindere mate is aandacht voor terrorisme en aanslagen, hoewel deze in een enkel plan van aanpak wel genoemd worden.

In een casus zijn door de politie ook informatiefilmpjes gemaakt. Daarin worden diverse tips voor politiecollega's gegeven, onder andere over de volgende onderwerpen:⁵⁸

- hoe te handelen als politiefunctionaris op een opvanglocatie;
- hoe kennis over de asieldoelgroep op te doen;
- welke (verschillen in) visies er zijn bij verschillende ketenpartners (onder andere het COA) en hoe hier samen mee om te gaan;
- het belang van in gesprek blijven met ketenpartners;
- het delen van en terugkijken op ervaringen die ketenpartners onderling hebben;
- beseffen dat asielzoekers ook gewone burgers zijn.

3.2.5 *Communicatieplannen*

Voor enkele opvanglocaties zijn communicatieplannen uitgeschreven. Daarin staan de verantwoordelijken beschreven voor de communicatie. Deze verloopt in de regel via twee afwegingen: aan de ene kant gaat het om communicatie over interne (op de locatie) dan wel externe gebeurtenissen, aan de andere kant om informerende dan wel spoedeisende communicatie.

Wanneer zich bepaalde feiten voordoen, is vooraf vastgesteld wie a) de leiding in de communicatie neemt en b) wie vanuit de leiding verder geïnformeerd wordt.

⁵⁷ Een andere uitwerking hiervan is eveneens opgenomen in de politiepresentatie 'Handelingskader en bejegeningprofiel asielstroom en mensensmokkel' van de Nationale Politie (2016).

⁵⁸ Deze filmpjes zijn ook in andere steden vertoond.

3.3 Verschillende overlegvormen

In de voorgaande paragrafen is vanuit de documenten ook al een verwijzing gemaakt naar meerdere overlegvormen. Een overzicht hiervan willen we in deze paragraaf kort beschrijven.

Klankbordgroepen/omwonendenoverleggen

In alle casussen is in meer of mindere mate sprake geweest van een periodiek terugkerend overleg met omwonenden.⁵⁹ De oorsprong van de overleggen en het doel ervan vertonen alleen verschillen. Zo hebben diverse overleggen al een oorsprong van voor de vestiging van de opvanglocatie (onder andere Zutphen), terwijl andere daarna zijn opgestart (onder andere Amstelveen, Den Helder). De gedachte van de vroege opstart is geweest om omwonenden een rol te geven in de totstandkoming van de opvanglocatie dan wel het beheer eromheen, mede om onrust te voorkomen. Dit is wel de vorm waarin de omwonenden de meeste invloed op het proces hebben kunnen uitoefenen, want andere overlegvormen stonden vooral in het teken van het informeren van omwonenden.

Ook de status van deze overleggen verschilde. Zo is het omwonendenoverleg rondom azc Zutphen benoemd als een ‘adviesorgaan dat gevraagd en ongevraagd advies (over het omgevingsbeheer van het opvangcentrum) uit kan brengen aan het college van burgemeester en wethouders en het COA’.⁶⁰ Ook is vanuit dit omwonendenoverleg een beheerplan tot stand gekomen.

Veiligheidsoverleggen/Openbare Orde Overleggen

Door vertegenwoordigers van de gemeente (vaak een beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid), de politie, het COA en soms het beveiligingsbedrijf zijn ook veiligheidsoverleggen opgezet en uitgevoerd. Deze overleggen stonden in het teken van het bespreken van de veiligheidssituatie in het algemeen en overlastgevende dan wel criminele asielzoekers in het bijzonder. De informatie die hiervoor ten dienste stond, was voornamelijk afkomstig van de COA-incidentenregistratie in het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS)⁶¹ en de politieregistratie in Basisvoorziening Handhaving (BVH). Dergelijke bijeenkomsten worden vaak tweewekelijks gevoerd, waarbij ook andere partners aanwezig kunnen zijn (bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Dienst Terugkeer & Vertrek en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel van de politie).

59 Daarin zijn en waren ook andere partijen betrokken, waaronder vertegenwoordigers van de kernpartners gemeente, COA en politie.

60 Bron: bestuursovereenkomst Zutphen.

61 Vanuit het incidentregistratiesysteem IBIS kan het COA op persoonsniveau incidenten aanleveren die zich binnen de opvanglocatie afspelen.

3.4 (In)formele evaluaties tijdens en na de opvang

Voor een aantal casussen is na de tijdelijke opvangperiode een evaluatie uitgevoerd. Deze hebben voor Heumensoord een openbaar karakter en voor twee andere opvanglocaties een niet-openbaar, informeel karakter. Daarnaast wordt voor het nog steeds operationele azc Zutphen jaarlijks een openbare Monitor Leefbaarheid en Veiligheid uitgevoerd. Deze evaluaties worden hierna besproken.

In 2016 is een evaluatie van de noodopvang in Heumensoord uitgevoerd (gemeente Nijmegen/gemeente Heumen, 2016). Daarin komen onderwerpen zoals de aanloop naar de noodopvang, de context van Heumensoord zelf, de draagkracht voor de opvang in de omgeving, de nadruk op goede communicatie, maatschappelijke ondersteuningsactiviteiten, onderwijsvoorzieningen, milieuaspecten, veiligheids- en leefbaarheidsaspecten en samenwerking aan bod. Voor onderhavig onderzoek zijn vooral de laatste twee thema's relevant. De voornaamste conclusies op deze twee thema's staan vermeld in tabel 3.3:

Tabel 3.3: Voornaamste conclusies op de thema's veiligheid en samenwerking in de evaluatie van Heumensoord

Thema	Succesfactor	Uitdaging
Veiligheid	Snelheid van handelen van professionele partners	De beveiliging functioneerde niet optimaal vanwege het tempo van opstarten en de nieuwe organisatie
Veiligheid	Heldere verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden	De wachttijd tot de start van de asielprocedure duurde langer dan verwacht, waardoor de onrust op de opvang toenam
Veiligheid	Het al bestaande geneeskundige netwerk (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio, GGD en politie)	
Samenwerking en organisatie	Altijd heeft menswaardige, veilige opvang binnen de beschikbare mogelijkheden centraal gestaan	Het project vroeg prioriteit, waardoor andere ambtelijke taken in het geding kwamen
Samenwerking en organisatie	Nauwe samenwerking vanwege het werken met een bestuursteam uit twee gemeenten en het COA	Bij de samenwerking tussen twee gemeenten in het omvangrijke project was mogelijke chaos altijd aanwezig
Samenwerking en organisatie	Alle partners werken constructief samen met eenzelfde doel	Vanwege hectiek, hoeveelheid en tijdsdruk bleek het niet direct mogelijk alle professionele partners direct mee te nemen. Dit leidde tot vertraging en vertroebelde relaties

Bron: Gemeente Nijmegen/gemeente Heumen (2016)

Ook twee andere noodopvangen zijn na sluiting geëvalueerd, zij het minder uitgebreid en vooral informeel. Rondom de noodopvang in Apeldoorn luidt de hoofdconclusie dat het rustig is gebleven (geen criminaliteit door vluchtelingen en nauwelijks overlast) en dat er geen noemenswaardige problemen zijn opgetreden. Ook hebben omliggende

bedrijven en omwonenden geen overlast ervaren. Hiervoor worden de volgende succesfactoren aangedragen:

- intensieve en constante voorlichting aan asielzoekers geven, bijvoorbeeld over de Nederlandse cultuur en de Nederlandse Grondwet, reacties van burgers, ingrijpende bezuinigingen (bijvoorbeeld rondom de zorg voor ouderen, jeugd en thuiszorg) en demonstraties die door derden werden georganiseerd;
- het aanbieden van dagbesteding;
- het organiseren van activiteiten binnen de opvang, zoals voetbaltoernooien en taallessen;
- intensieve samenwerking tussen gemeente, politie en COA voor wat betreft criminaliteits- en overlastbestrijding. Ook korte lijnen met Vluchtelingenwerk, medische zorg, een stichting voor vrijwilligerswerk en bedrijven;
- periodieke contacten met burgers in een klankbordgroep;
- inzet van een gemeentelijk medewerker die de taal van asielzoekers spreekt en direct maatregelen kon treffen als incidenten dreigden te ontstaan.

In Amstelveen is eveneens op informele wijze geëvalueerd. Daaruit blijkt dat de aanloop naar de noodopvanglocatie een langer traject kende dan in Apeldoorn. Dit heeft in Amstelveen geleid tot een voorfase, waarin een verkenning is uitgevoerd bij twee al bestaande opvanglocaties in Nederland (Zwolle en Amsterdam-Zuidoost) en er de nodige informatie verzameld is. Vervolgens is op basis van ‘best practices’ een vertaling gemaakt naar het voor Amstelveen meest werkbaar beleid. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een operationele strategie om de interne en externe veiligheid zo veel mogelijk te waarborgen. In tegenstelling tot in Apeldoorn, waar in de basis hoofdzakelijk gebruik is gemaakt van de al eerdergenoemde scenariobeschrijving, zijn in Amstelveen diverse plannen, scenario's en presentaties opgesteld, onder leiding van een stuurgroep (burgemeester en wethouders, politie en OM) en een gemandateerd operationeel projectteam. Uniek aan Amstelveen was dat eveneens extra communicatie is uitgegaan naar diverse geloofsgemeenschappen in Amstelveen, om eventuele onrust vooraf tegen te gaan.

Toch ontstond een spanningsveld in Amstelveen, mede gevoed door externe berichtgeving uit zowel binnen- als buitenland over overlastgevende asielzoekers. Daardoor is in Amstelveen hoog ingezet op veiligheidsmaatregelen en is veel aandacht uitgegaan naar interne en externe communicatie (overlegvormen, whatsappgroepen, directe communicatie met media), informatie via de website van de gemeente Amstelveen). Juist door deze snelle en open communicatie is het vertrouwen toegenomen en begrip onder omwonenden gecreëerd.

Een laatste beschrijving van een evaluatie betreft de periodieke evaluatie rondom azc Zutphen, door middel van een Monitor Leefbaarheid en Veiligheid. Hiervoor wordt sinds 2016 jaarlijks een vragenlijst uitgezet onder omwonenden van het azc en even-

eens een analyse uitgevoerd op geregistreerde incidenten in het COA-systeem IBIS.⁶² De monitor levert inzicht in de (ontwikkeling in) aantallen overlast- en criminaliteitsincidenten vanuit het perspectief van omwonenden, gespiegeld aan de bevindingen van de politie. Hetzelfde geldt voor de incidenten op het COA-terrein en de klachten die vanuit omwonenden worden gemeld. Verder wordt ook vooruitgeblikt op het komende jaar en worden op basis van de bevindingen suggesties voor het beheer gegeven.

In het kort zijn de hoofdbevindingen dat het overlastniveau nagenoeg gelijk is aan de situatie van voor het azc, maar dat er wel meer geluidsoverlast wordt ervaren door omwonenden. Ook blijkt hun veiligheidsgevoel, na een aanvankelijke dip na de komst van het azc, weer toe te nemen. En verder blijkt het aantal incidenten op het terrein en het aantal klachten van omwonenden sterk af te nemen (Dickie e.a., 2019). Met name de snelle beheersmatige actie in het geval zich overlast voordoet en het actief betrekken van omwonenden worden als belangrijkste basisvoorwaarden voor de positieve ontwikkelingen rondom het azc genoemd.

3.5 De doorstroomcasus: integraal plan met diverse ketenpartners

In de casus van de doorstroom van statushouders in Utrecht heeft het zogenaamde Plan Einstein de basis gevormd. Het plan is in 2016 gestart, als initiatief vanuit de gemeente Utrecht en andere ketenpartners (onder andere de Universiteit Utrecht, VluchtelingenWerk Midden-Nederland en de Volksuniversiteit Utrecht; de politie is geen partner). Verder leveren wijk- en buurtorganisaties en vrijwilligersorganisaties een bijdrage door ontmoetingsactiviteiten (samen eten, sporten) en cursussen (Engels en Ondernemerschap) te organiseren.⁶³ In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op Plan Einstein.

In 2014 is het Platform Opnieuw Thuis opgericht.⁶⁴ Dit platform was operationeel tot juli 2017 en had als taak om 'zorg te dragen voor een gezamenlijke inzet voor het op het vereiste niveau houden van het tempo van uitplaatsing van vergunninghouders. Het gemeenschappelijke doel hierbij is de tijdige en correcte huisvesting, conform de taakstelling, bedoeld in artikel 28 en 29 van de Huisvestingswet 2014, van de vergunninghouders. Het platform vervult hierin een ondersteunende rol en doet voorstellen tot verbetering van het huisvestingsproces en de verbreding van de mogelijkheden die de woningmarkt kan bieden bij de huisvesting van vergunninghouders' (Florijn, 2017). Het platform speelde een belangrijke rol bij het proces van de huisvesting van vluchtelingen met een verblijfsvergunning (vergunninghouders) in de Nederlandse gemeenten, waaronder Utrecht. Zo is, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Handreiking Woning delen (VNG/Platform Opnieuw Thuis,

62 De monitor begon met een nulmeting in 2016. Inmiddels is de driemeting in het voorjaar van 2019 opgeleverd (Dickie e.a., 2019).

63 Bron: www.plan-einstein.nl.

64 Platform Opnieuw Thuis is een samenwerkingsverband van het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Aedes, de Vereniging van Woningcorporaties.

2016) opgesteld. Het doel van deze handreiking is om onder andere vluchtelingen met een verblijfsvergunning te ondersteunen bij het vinden van een woning. Als specifiek voorbeeld worden jongere alleenstaande asielzoekers genoemd voor wie gezinshereniging niet aan de orde is of daar juist op wachten. De handreiking biedt onder andere informatie over de taakstelling van gemeenten volgens de Huisvestingswet, de (contract)vormen die voor kunnen komen en de gevolgen die er kunnen zijn voor het inkomen van de huurders en voor huurtoeslag.

Concreet heeft het platform bij kunnen dragen aan het werken aan procesverbeteringen t.b.v. een beter lopend huisvestingsproces, het adviseren van gemeenten bij het huisvesten van vergunninghouders en het leveren van analyse- en informatieproducten. Ook is het proces van huisvesten versneld door a) het uitplaatsingsproces bij het COA te verbeteren en te versnellen en b) statushouders al in de fase van het aanmeldcentrum beter te registreren, waardoor individuele gemeenten aanzienlijke administratieve handelingen uit handen zijn genomen.

Specifiek voor de gemeente Utrecht heeft het platform een ondersteunende rol vervuld in de communicatie tijdens een informatieavond voor omwonenden, met onder andere het huisvesten van groepen statushouders als thema (Platform Opnieuw Thuis, 2016).

3.6 Kortom

Een eerste constatering is dat het aantal documenten dat rondom een opvanglocatie is opgesteld verschilt. Dit hoeft niet te betekenen dat de opstartfase en het beheer rondom een opvanglocatie minder serieus zijn opgevat. Vaak heeft het ook te maken met de context van de locatie waar de opvang gevestigd is (bijvoorbeeld in een voormalige gevangenis) en de historie van de opvanglocatie (sommigen zitten er al lange tijd). Daar waar een opvanglocatie nieuw in de omgeving gevestigd wordt, is terug te zien dat de bestuurlijke documentatie en de beheersmatige plannen groter in aantallen zijn. Ook is te constateren dat er door de verhoogde asielstroom in 2015 een bron aan documenten ligt met daarin interessante elementen voor het tegengaan van openbare-orderisico's en incidenten op de opvanglocaties. Het thema veiligheidsgevoel onder omwonenden zit niet in de scenario's opgenomen, maar is wel in de praktijk aandacht voor. Op het gebied van terrorismedreiging en is weinig informatie voorhanden geweest. De acht bestudeerde casus leveren op in ieder geval drie gebieden al de nodige informatie. In ogenschouw nemend dat er momenteel ruim zestig opvanglocaties in Nederland zijn, kan het interessant zijn om ook documenten van overige locaties centraal te bekijken op goede werkwijzen voor de toekomst.

In de doorstroomcasus in Utrecht vormt het zogenaamde Plan Einstein de rode draad voor het laten integreren van statushouders in woningen. Het plan bestaat onder andere uit een ketengericht aanbod van cursussen. Daarnaast is ook op landelijk niveau ondersteuning geboden via het Platform Opnieuw Thuis.

4 Bevindingen van ketenpartners

In dit hoofdstuk staan de meningen van de betrokken ketenpartners rondom een opvanglocatie centraal. Deze meningen zijn in de door ons uitgevoerde interviews opgehaald. In totaal is met 27 respondenten gesproken, verdeeld over diverse ketenpartners binnen iedere casus. De meningen van ketenpartners zijn bewust als niet-herleidbaar tot een specifieke casus weergegeven om hun anonimiteit te garanderen.⁶⁵

Dit hoofdstuk is opgedeeld naar relevante processen die de chronologie van het vestigen van een opvanglocatie volgen. Daar waar de context (bijvoorbeeld omgevingsfactoren en verschillen tussen opvangsoorten) een relevante rol heeft gespeeld, zal deze benoemd worden. Het gaat om de volgende processen:

- de opstartfase richting het vestigen van een opvanglocatie;
- het krachtenveld binnen de opvang als leermodel;
- het beheer rondom een opvanglocatie;
- het delen van informatie en het borgen van kennis;
- de uitstroom van nieuwkomers in wijken;
- de invloed van media.

De vier thema's die centraal staan in het onderzoek (openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden) en de gevolgen hiervoor voor het politieel optreden worden daar waar relevant beschreven bij de bovengenoemde processen.

4.1 De opstartfase richting het vestigen van een opvanglocatie

In de opstartfase richting het vestigen van een opvanglocatie moeten er besluiten op diverse terreinen genomen worden, waar individuele en collectieve perspectieven van betrokken uit voortvloeien. Dat daarbij verschil in perspectief tussen de betrokken partijen kan bestaan, wijst de volgende casus uit.

Stokkencasus

Rondom een opvang uit een van de casussen waren wapens onder asielzoekers een onderwerp. Er werden bijgeslepen stokken gevonden, waarin de politie een potentieel gevaar zag, terwijl het COA deze stokken associeerde met attributen van spelende kinderen. Beide organisaties hebben een belang bij veiligheid en een goed verloop binnen

⁶⁵ Dit bleek een uitdrukkelijke wens tot deelname aan het onderzoek van sommige respondenten.

de opvang, maar interpreteren zaken anders en maken andere afwegingen om dat te bereiken; de politie kijkt vanuit de openbare orde en veiligheid, het COA vanuit het humanitaire. Toch leverden de stokken enorme ophef op in de media en werd de druk vanuit de gemeente en diens burgemeester gevoeld. Ook de gemeente heeft hetzelfde algemeen belang: een goed verloop en veiligheid. Om dit te waarborgen, kan de burgemeester besluiten de opvang te sluiten als het uit de hand loopt. Alle drie de ketenpartners hebben dus belang bij een goed verloop en veiligheid, een algemeen belang wat uit deze casus voortvloeit, maar ieder heeft zijn eigen visie en geeft een eigen draai aan de invulling.

In de opstartfase is de keuze van een opvanglocatie een belangrijk punt. In de meeste casussen zijn de locaties vooraf afgestemd tussen de gemeenten en het COA, waarna de politie vervolgens een adviserende rol gespeeld op verschillende leefbaarheids- en veiligheidsaspecten rond de locatie. Nergens zijn omwonenden betrokken bij de locatiekeuze, ook om eventuele onrust die dan kan ontstaan niet aan te wakkeren. Vervolgens is zowel door de gemeenten, het COA en de politie volop ingezet om een goede verstandhouding met omwonenden te kweken en de angst voor het onbekende weg te nemen bij omwonenden. Zo is er in alle casussen geïnvesteerd in omwonenden door middel van het organiseren van informatieavonden. De genomen besluiten verschillen echter per casus en lijkt mede afhankelijk van de (soms heftige) reactie van omwonenden op de komst van asielzoekers. In enkele casussen is besloten om een omwonendencommissie op te richten en hen mee te nemen in de besluiten die rond de nieuw te vestigen opvanglocatie werden genomen. Daarin hebben ook bedrijven, winkeliers en ondernemers geparticipeerd, als zij in de omgeving van een opvanglocatie of op looproutes zaten.

Nadruk op transparantie

In een van de casussen was er ten tijde van de komst van een opvang in het gehele land discussie over de komst van asielzoekers. Hier is van tevoren al op ingespeeld, door van het begin af aan transparantie te bieden aan de omwonenden. De gemeente wilde de bestaande discussie beheersbaar maken en deed dit door specifieke afspraken te maken over het vormgeven van de opvang. De gehanteerde werkhouding van de gemeente in deze casus kan als volgt beschreven worden: 'Als mensen bang zijn, dan heb ik mijn werk niet goed gedaan'. Het betrekken van bewoners lijkt een effect te hebben, namelijk dat zij gaan meedenken in oplossingen. In deze casus is dat effect goed zichtbaar: van zorgen over, naar meedenken in oplossingen.

4.1.1 *Bepalende factoren voor de te nemen besluiten*

Een punt waarop de casussen uiteenlopen, is de voorbereidingstijd voorafgaand aan de komst van een opvanglocatie. In een casus besloeg de voorbereidingstijd meerdere jaren, in een andere casus vijf weken. Waar snel handelen een vereiste was voor de twee-

de casus, was het in de eerste casus een kunst om betrokken organisaties gemotiveerd te houden.

Een besluit tot het vestigen van een opvanglocatie gaat, zo blijkt uit de casussen, regelmatig gepaard met het stellen van regels en/of voorwaarden aan de exploitatie van een opvanglocatie. In voorwaardelijke zin is in diverse casussen door de betreffende gemeente een bovengrens aan het aantal asielzoekers gesteld. Toen duidelijk werd dat er sprake was van een subgroep overlastgevende asielzoekers hebben enkele gemeenten aanvullende voorwaarden gesteld aan de achtergrond van de asielzoekers (vooral gezinnen in plaats van vrijgezelle jonge mannen). Ook werden regelmatig maximale termijnen aan de maximale vestigingsperiode van opvanglocaties gesteld. Wat betreft aanvullende regels is aan het beheer van de meeste opvanglocaties het vereiste van een beheerplan gekoppeld, met als doel om de veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte te garanderen.

Daarnaast is oog voor de context ook een belangrijke bepalende factor. Met name is het belangrijk om te kijken of de opvanglocatie in een woonwijk staat, in een winkelgebied of bijvoorbeeld in een buitengebied.⁶⁶ Het borgen van opgedane kennis hieromtrent is hierbij eveneens belang; een respondent uit een van de casussen laat zien dat zij opgedane kennis en ervaringen uit een andere opvang hebben toegepast op de eigen casus. In de andere casussen blijkt dat de ketenpartners van voren af aan beginnen, terwijl de kennis al op veel plekken is opgedaan. 'Het wiel opnieuw uitvinden' moet zo veel mogelijk voorkomen worden. Communicatie en informatiedeling zijn daarom cruciaal om dit te bevorderen.

4.1.2 *Verskil in typen opvang*

Hoewel de besluiten voor het vestigen van een noodopvang sneller zijn genomen dan voor een azc die over een periode van meerdere jaren gepland stond, blijken de getroffen besluiten niet substantieel van elkaar te verschillen. De wel optredende verschillen hangen veeleer samen met andere zaken, zoals a) de facilitaire uitrusting van de opvanglocatie, b) organisatie van activiteiten en c) vestigen van scholen. In een azc is de facilitaire uitrusting goed, terwijl deze in een noodopvang bewust heel basaal is. Wel merken respondenten op dat goede en verscheidene faciliteiten belangrijk zijn voor de rust in een opvanglocatie. Niettemin zijn ook in twee casussen waarin noodopvang is aangeboden activiteiten georganiseerd. Deels heeft dit te maken met de inzet van individuen vanuit diverse instanties. In een van de casussen zijn zeer veel activiteiten rondom de noodopvang georganiseerd, waaronder recreatie en basale taallessen.

66 De ervaring binnen de twee ebt's was dat in een grote stad als Amsterdam verdunning van de ebt-populatie plaatsvond, terwijl in de gemeente Hooogeveen de populatie zich concentreerde in en rondom het winkelcentrum. Deze is dan ook op een later moment in de pilot uit het toegestane gebied gehaald.

4.2 Inzoomen op (de omgang met) asielzoekers

Uit de interviews komt naar voren dat de ketenpartners regelmatig nieuwe ervaringen hebben opgedaan in de omgang met asielzoekers die sinds 2015 naar Nederland zijn gekomen. In deze paragraaf worden deze ervaringen gepresenteerd. Dit gebeurt aan de hand van de informatie die de geïnterviewden hebben gegeven over de dagelijkse gewoonten van asielzoekers, redenen waarom er onderling fricties voorkomen en *best practices* in de omgang met asielzoekers.

4.2.1 *Dagelijkse gewoonten van asielzoekers en de praktische invulling hiervoor*

In tabel 4.1 staat een overzicht van dagelijkse gewoonten die door asielzoekers worden gepraktiseerd en de oplossing die binnen de casussen is gevonden in het geval er sprake was van noodzaak om een probleem op te lossen.

Tabel 4.1: Voorbeelden van de omgang tussen en met asielzoekers in casussen

Tussen	Beschrijving casus
Asielzoekers van verschillende herkomstlanden	Verschillende wijzen van toiletgebruik hebben in enkele casussen geleid tot conflicten tussen Eritreeërs en Syriërs. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot aparte sanitaire voorzieningen voor verschillende groepen en tot het sluiten van toiletten.
COA en asielzoekers	Diverse asielzoekers zijn gewend om in eigen land snel antibiotica te krijgen, terwijl dit in Nederland niet gebeurt. Voor bepaalde klachten verstrekt de medische dienst eerst paracetamol. Bij asielzoekers is daardoor het idee ontstaan dat ze geen toegang kregen tot de juiste gezondheidszorg. Syrische asielzoekers wilden graag een pasje van de gezondheidszorg, aangezien een dergelijk pasje in Syrië gelijkstaat aan toegang tot zorg. In een casus werd dit pas na vier weken onderkend door het COA.
Omwonenden en asielzoekers	In een van de casussen gaf een asielzoeker een omwonend kind een 'aai over zijn bol', waarna het kind bij thuiskomst aan zijn moeder vertelt dat er een man 'aan hem heeft gezeten'. De moeder van het kind heeft de media ingeschakeld met als gevolg sociale onrust. Eritrese asielzoekers vertoonden problematisch gedrag in een openbare gelegenheid. Met een grote groep gingen zij naar deze gelegenheid, om zich op te splitsen en vrouwen lastig te vallen, zowel fysiek als verbaal.
Politie en asielzoekers	In een van de casussen was er een groepje Eritrese vrouwen aan het bidden in het bos. De politie had hen gezien en interpreteerde de situatie alsof er iets ernstigs aan de hand was.
Asielzoekers en derden	Hectiek als gevolg van de komst van een ambulance. De asielzoekers associeerden de komst van een ambulance met de dood. De Syrische asielzoekers kenmerken zich door hun onderhandelingsstructuur. Zo dreigde een van hen zelfmoord te plegen en daar iemand in te betrekken, met als doel iets af te dwingen.

4.2.2 *Gegeven verklaringen voor fricties in de omgang tussen en met asielzoekers*

Volgens veel respondenten is miscommunicatie een van de redenen voor fricties tussen en met asielzoekers. De voornaamste oorzaak van die miscommunicatie ligt vol-

gens hen aan cultuurverschillen tussen asielzoekers van verschillende herkomstlanden. Veelvuldig zijn in dit kader de cultuurverschillen tussen Eritreeërs en Syriërs genoemd, waarbij regelmatig sprake was van onderlinge vechtpartijen. De verschillen uiten zich volgens de respondenten in het opleidingsniveau, in de mate van hygiëne en in de mate waarin men toekomstperspectief in Nederland ziet.

Naast cultuurverschillen tussen asielzoekers hebben respondenten ook aangegeven dat cultuurverschillen tussen asielzoekers en omwonenden, politie en het COA-personeel voorkomen. Deze verschillen in cultuur kunnen vervolgens tot miscommunicatie leiden.

Hedonisme is een door sommige respondenten gebruikte term die vooral betrekking heeft op een specifieke groep asielzoekers: voornamelijk (Eritrese) AMV'ers die met deze instelling (door een respondent aangeduid als 'lang leve de lol') het land binnenkomen. Deze groep lijkt zich weinig aan te trekken van de politie of andere organisaties en botst ook regelmatig met andere asielzoekers die serieuze bedoelingen hebben om te wortelen in Nederland.

Een andere reden die wordt aangedragen is groepsdruk onder asielzoekers en, in het verlengde hiervan, kopieergedrag. Vooral onder Eritreeërs worden integratiesuccessen kritisch beoordeeld en bestaat de kans dat de persoon wordt uitgestoten door de rest van de groep. Juist het kopiëren van niet-conformerend gedrag kan volgens respondenten afstoting voorkomen. Enkele respondenten zien dat kopieergedrag ook tussen de verschillende subgroepen asielzoekers voorkomt, ondanks de cultuurverschillen. Zo lijkt het voor te komen dat groepen samenwerken om (asielgerelateerde) informatie uit te wisselen.

Stress en depressie zijn eveneens redenen voor fricties binnen en tussen groepen asielzoekers die worden aangedragen. De respondenten zien de oorzaak van deze redenen besloten liggen in onder andere (oorlogs- of reis)trauma's, schulden en de asielprocedure. Ook spelen openstaande schulden bij smokkelaars, volgens respondenten veelal bij Eritrese jongeren, mee. De procedure zelf kan stress of zelfs onvrede veroorzaken, denk aan de kans op een verblijfsvergunning, het lange wachten of de algehele onzekerheid die een procedure met zich meebrengt. Tevens kan slecht nieuws uit het land van herkomst bijdragen aan spanningen.

De omstandigheden in de opvang kunnen volgens de respondenten ook reden geven voor frictie tussen asielzoekers. Wanneer de asielomstandigheden als te primitief worden beschouwd, kan dit tot onvrede onder de asielzoekers leiden. Daarnaast kan de samenstelling van asielzoekers op een opvanglocatie (gezinnen dan wel jonge mannen) tot verschillende spanningsniveaus leiden. De samenstelling van een opvang kan ook asielzoekers onderling beïnvloeden en zo spanningen veroorzaken.

De omvang van een opvanglocatie lijkt volgens enkele respondenten ook een rol te kunnen spelen; een grootschalige asielopvang, vooral de grootschalige noodopvang in 2015, kan een reden voor frictie zijn omdat er minder privacy is en mensen meer met elkaar geconfronteerd worden.

Een andere reden die voor mogelijke fricties wordt aangedragen is het gebrek aan kennis bij ketenpartners en het gemis aan handvatten om op de juiste wijze te handelen.

Dit wordt door enkele respondenten met name in combinatie met de specifieke groep AMV'ers genoemd. Diverse respondenten benadrukken er meer voor deze groep nodig is, want de problematiek bij deze groep is soms zo complex dat professionele hulp vereist is. Ook geven enkele respondenten bij de politie en het COA als voorbeeld dat ze handvatten missen om deze groep na overlast te kunnen sanctioneren.

Ten slotte worden enkele overlastgevende subgroepen door meerdere respondenten in verschillende casussen specifiek genoemd als reden voor frictie in de omgang tussen en met asielzoekers. Het gaat dan om Eritreeërs, AMV'ers, Dublinclaimanten en veiligelanders. Tussen die groepen komt ook overlap voor, bijvoorbeeld Eritrese AMV'ers. Allen zorgen voor overlast in diverse casussen, maar hebben zo hun eigen groepskenmerken die zijn opgevallen bij de ketenpartners. Zo wordt overmatig middelengebruik door deze groepen genoemd en hebben zij een negatieve visie op de toekomst. Ook vallen veel AMV'ers op vanwege hun overlastgevend gedrag rondom hun verblijf, vaak de zogenaamde kleine woonvoorziening (kwv).⁶⁷ Wanneer een AMV'er de leeftijd van achttien jaren bereikt, worden zij door het Nidos overgedragen aan de gemeente en valt de begeleiding vaak weg. Deze groep mist dan de professionele hulp die ze volgens de respondenten met zicht op deze subgroep eigenlijk nodig heeft. In enkele casussen worden Dublinclaimanten en veiligelanders genoemd als overlastgevende groep, zowel op de opvanglocatie als daarbuiten. Meerdere respondenten stellen dat dit groepen asielzoekers zijn die niets te verliezen hebben en overlast geven. Daarnaast worden veiligelanders door respondenten beschreven als agressief en crimineel.

Hiervoor zijn specifieke overlastgevende groepen uitgelicht. Toch willen meerdere respondenten benadrukken dat overlast niet zozeer samenhangt met cultuur, maar juist met gedrag: *'Elke groep bevat rotte appels, maar dat staat los van nationaliteit en/of cultuur. Het heeft juist alles te maken met gedrag'.*

Naast de in de vorige paragraaf genoemde knelpunten in de omgang tussen en met asielzoekers zijn er door de respondenten ook successen benoemd. Deze lagen op de volgende terreinen:

- er werden inspanningen verricht om asielzoekers zo veel mogelijk te integreren in het dagelijkse leven van omwonenden, door bijvoorbeeld cursussen en activiteiten te bieden voor zowel asielzoekers als de buurtbewoners. Deze werden vervolgens gezamenlijk gegeven. De respondenten uit twee casussen maken kenbaar dat dit heeft geleid tot het ontstaan van 'draagvlakverhogende' projecten. De projecten leidden er toe dat asielzoekers sneller vrijwilligerswerk konden gaan verrichten of snellere toegang tot scholing kregen;
- in meerdere casussen werd open met de omwonenden gecommuniceerd over incidenten die zich buiten het COA-terrein met asielzoekers afspeelden;

67 Jongeren tussen de vijftien en achttien jaar oud kunnen door het COA worden opgevangen in kleine woonvoorziening (kwv), bestemd voor zestien tot twintig jongeren. Deze jongeren zijn al redelijk zelfstandig, maar nog niet genoeg en daarom wordt er begeleiding bij bijvoorbeeld geldzaken in de kleine wooneenheden door Stichting Nidos geboden. Stichting Nidos voert als onafhankelijke (gezins)voogdij-instelling, op grond van de wet, de voogdijtaak uit voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen. Bron: www.coa.nl/nl/opvanglocaties/locaties-voor-jongeren.

- rondom sommige locaties werden asielzoekers ingezet om afval uit bermen te verwijderen.

4.3 Beheer rondom een opvanglocatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op het beheer rondom een opvanglocatie. Daarin komen diverse kern- en schilpartners aan bod, alsmede succesfactoren en aandachtspunten. Afsluitend worden enkele samenwerkingsverbanden besproken.

4.3.1 *De politie*

De rol van de politie loopt uiteen per casus; waar de politie in de ene casus een centrale rol vervult, begeeft de politie zich in andere casussen bewust op de achtergrond. Het verschil in visie hierover verschilt en hangt ook af van de beheerwensen van andere kernpartners, met name het COA. In het algemeen blijkt het volgende uitgangspunt tussen politie en COA te gelden: alles wat buiten het terrein plaatsvindt, valt onder de verantwoordelijkheid van de politie en op het terrein van het COA, tenzij de veiligheid in het geding is. In de meeste casussen heeft de politie dan ook een ondersteunende functie gehad. Het COA schakelde in de regel niet gelijk de politie in, maar probeerde eerst zelf tot een oplossing te komen. De manier waarop verschilt per casus, maar de ondersteunende rol van de politie bleek een basishouding in alle casussen te zijn.

De inzet van de politie bij de recent geopende opvanglocaties bleek soms een verschil van mening tussen het COA en de politie op te leveren. Het COA zag vooral bij nieuwe opvanglocaties graag dat dezelfde politiefunctionarissen op de locaties zouden verschijnen, om de benaderbaarheid van de politie te versterken. Gezien de schaarse politiecapaciteit, ook in relatie tot de omvang van diverse opvanglocaties, bleek dit alleen niet mogelijk.

In de regel zijn de COA-respondenten tevreden met de rol die de wijkagenten vervulden; ze waren betrokken en boden meer veiligheid. Regelmatig bleek de asielproblematiek nieuw voor wijkagenten, maar dit heeft het proces niet in de weg gezeten. De onervarenheid van de wijkagenten werd door respondenten van het COA juist als prettig ervaren, omdat men dan onbevooroordeeld aan het werk ging. De gedachte heerst dat onervaren agenten qua maatschappelijk oriëntatie nog vormbaar zijn.

Een ander punt wat in het verlengde van het voorgaande ligt, is de taak die wijkagenten zelf oppakten: waar de ene wijkagent vond dat een brede blik noodzakelijk is, geeft een andere wijkagent aan dat 'taken die niet in jouw werkzaamheden liggen losgelaten moeten worden'. In een casus bleek een politiefunctionaris regelmatig aanwezig te zijn op de opvanglocatie en veel contacten met asielzoekers te hebben, zonder dat hij zijn gezag verloor. Deels is deze intensieve samenwerking te verklaren doordat de samenwerking tussen politie en het COA een langere historie kende, vanuit de samenwerking in eerdere asielzoekersopvang. Maar soms bleek de politie in meerdere casus regel-

matig op een locatie aanwezig om vanuit preventieve overwegingen ‘aanwezig’ te zijn. Daardoor leerden zij bewoners ook beter kennen en waren zij regelmatig een aanspreekpunt. In een laatste casus kwam de politie alleen langs als er een incident werd gemeld.

Ook het al dan niet dragen van een uniform op de opvanglocatie is in de casussen verschillend opgepakt door de politie. Het al dan niet dragen van een uniform op locatie bleek per casus te verschillen. De politie was zich ervan bewust dat sommige asielzoekers moeite hebben met een uniform, vanwege associaties met geüniformeerde beroepen in het thuisland. In een van de casussen liep de politie altijd in uniform omdat ze de asielzoekers op deze manier wilden laten wennen aan het uniform en juist wilden laten zien dat de politie er ook in rustige omstandigheden is.

Opmerkelijk is dat de houding van omwonenden ook een rol kon spelen bij de inzet van de politie. De omwonenden bleken het ook niet altijd eens te zijn met het in hun ogen te beperkte takenpakket van de politie; hun onveiligheidsgevoelens zorgde voor zwaardere eisen wat betreft politie-inzet. Deels zijn deze eisen ingewilligd, omdat de politie iedere dag op de locatie langskwam.

Door de respondenten zijn de enkele succesfactoren en aandachtspunten genoemd bij de inzet van de politie rondom opvanglocaties.

Tabel 4.2: Door respondenten benoemde succesfactoren en knelpunten bij de politie

Succesfactoren	Knelpunten
<ul style="list-style-type: none"> • Laagdrempelige houding van de politie, met het oog op de visie op de politie in de toekomst • Inzet van wijkagenten met een ‘open’ blik • Toepassing van de-escalatie; de wijkagenten bleven bewust aan de zijlijn als er kleine incidenten waren • Verkrijgen van informatie via een klankbordgroep en/of veiligheidsgroep en/of groepsapp leidde tot directe toepassing in dagelijks politiewerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Een uitleg over de werkzaamheden van het COA kan de samenwerking mogelijk optimaliseren • Politie moet oppassen het met geven van asielgerelateerde informatie. Dat is werk van het COA en andere ketenpartners • Politie leek moeite te hebben met ‘afstand en nabijheid’ • Affiniteit met de doelgroep is van belang. Persoonlijke weerstand tegen asielzoekers is geen pre voor de functie • Voorlichting over culturen is een basisvoorwaarde

4.3.2 *Het COA*

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en heeft dan ook in alle casussen over het algemeen de leiding in het dagelijkse proces gehad, met ondersteuning van de politie en de gemeente. De rol is in de ene casus breder dan in de andere, maar in alle casussen heeft het COA de doorslaggevende rol voor wat betreft de processen op de opvanglocatie. Op grond van de casussen wordt duidelijk dat het COA-management in iedere casus haar eigen werkwijze heeft. Waar de locatiemanager in de ene casus een laagdrempelige houding belangrijk vond, was de ander meer gericht op het

handhaven van de regels op het terrein. Dit heeft te maken met individuele verschillen (in visie), maar ook met de contextuele situatie van iedere opvanglocatie. Zo vond de locatiemanager in een van de casussen dat het COA zich niet alleen moest bezighouden met wat er binnen de poorten van de opvang gebeurde, maar ook met wat zich buiten het terrein afspeelde. Deze gedachte wordt niet door alle managers ondersteund. Wel blijkt het streven van het COA om de asielopvang zo humaan als mogelijk vorm te geven in alle casussen terug te komen. Alleen speelde de omvang van de locatie, de soort locatie en de voorbereidingstijd voor het vestigen ervan een rol. In de noodopvangcasussen was de grootte van de opvang soms enorm, terwijl de voorbereidingstijd zeer kort was, zeker ten opzichte van andere casussen waar meer voorbereidingstijd was voor de vestiging. Wat eveneens meespeelt, zijn de voorzieningen die de locatie biedt. In de noodopvangcasussen bestonden de gebouwen veelal uit hallen of groot-schalige tenten, terwijl in een azc-casus geheel gerenoveerde ruimten zijn aangeleverd. Een opmerkelijk verschil tussen de casussen trad op bij de indeling van de verblijfs-ruimtes van de asielzoekers. In verschillende casussen is ervoor gekozen om individuele verblijfsruimtes te segmenteren op basis van geloof en/of nationaliteit. In andere casussen is daar bewust niet voor gekozen. Over de eerste situatie, zegt een respondent: *‘Iedereen moet samen kunnen leven ongeacht religie, maar feit is dat het in zo’n basissituatie beter werkt dat je nationaliteiten bij elkaar zet, of in ieder geval mensen die dezelfde taal spreken’*.

Tussen de casussen komen verschillen voor in het beheer door het COA. Deze verschillen hebben betrekking op de beveiliging op het terrein, het contact met de omwonenden en de handhavende rol op de opvanglocatie.

In bijna casussen beschikte het COA over eigen beveiliging op het terrein. Een casus was daarvan uitgezonderd, waar de gemeente het beveiligingsdeel op heeft gepakt. In het algemeen is de beveiliging van de locatie een aandachtspunt gebleken, omdat het beveiligingsbedrijf door de verhoogde instroom en daarmee de extra noodzaak van beveiligers niet altijd de geschikte mensen kon aanleveren. Sommige beveiligers hadden te weinig affiniteit met de doelgroep en bleken als beveiligers (nog) te weinig ervaring te hebben.

Het contact met de omwonenden verschilde per casus en had deels te maken met de periode dat de opvanglocatie bestond en de rol/wensen van omwonenden zelf. Het COA bleek zich in de meeste casussen goed bewust van zijn rol om omwonenden te informeren. Bij de juist recent geopende locaties bleek het vaker noodzakelijk om contacten met de omwonenden te onderhouden. Het informeren van omwonenden werd door het COA verschillend opgepakt. In een casus informeerde het COA omwonenden structureel na een incident en waren ze zelf voorzitter van de omwonendencommissie. Daar waar het COA een actieve rol innam, bleek het contact met omwonenden over het algemeen ook beter.

Wat betreft handhaving op de locatie zelf worden in de ene casus sneller maatregelen door het COA toegepast dan in de andere. Dit is ook logisch, omdat sommige incidenten ernstiger zijn dan andere. Het COA kan zogenaamde ROV-maatregelen (Regle-

ment Onthouding Verstrekkingen) opleggen om bewoners die incidenten plegen te sanctioneren.⁶⁸

4.3.3 *De gemeente*

Zoals in paragraaf 4.1 als is besproken, is de rol van de gemeente het grootst bij aanvang van de opvang met betrekking tot te nemen beslissingen. De rol van de gemeente (en diens burgemeester) komt in de meeste casussen overeen en is in het dagelijkse beheer relatief gering. De gemeente wordt daar waar nodig op de hoogte gehouden van de gang van zaken en krijgt hiervoor informatie van het COA en de politie. De gemeente monitort de gang van zaken en is vanuit die hoedanigheid ook aanwezig in diverse overleggen (veiligheidsoverleg en omwonendenoverleg).

Voor zaken omtrent het beheer speelt een gemeente een voorname rol als er overlegd moet worden over bijvoorbeeld overlastgevende asielzoekers in het openbaar gebied, maar ook als in de omgeving van een opvanglocatie (infrastructurele) wijzigingen aangebracht moeten worden. In situaties waar de openbare orde in het geding is, is de gemeente, samen met de politie de verantwoordelijke partij. In een van de casussen heeft de gemeente een aantal handhavers in de buurt van de opvanglocatie laten rondlopen. De functie van hun aanwezigheid was voornamelijk visueel: laten zien dat er aandacht bestond voor een veilige en leefbare openbare ruimte.

Expliciet opdracht gegeven aan handhaving dat ze niet fysiek op mochten treden, om gedoe te voorkomen. Als er fysieke inzet nodig zou zijn moesten ze de politie inschakelen. Ze wilden het risico niet lopen dat handhaving verkeerd op zou treden.

Ook wat betreft het contact richting de omwonenden heeft de gemeente een belangrijke rol, vooral bij aanvang van een opvanglocatie. De gemeente is dan de eerste aangewezen instantie die burgers informeert. Naarmate de opvanglocatie langer bestaat, wordt deze rol in het algemeen overgenomen door het COA.

De samenwerking tussen COA en gemeente verschilt per casus. In een van de casussen is de afstand tussen het COA en de gemeente zeer klein, onder het motto: 'wij gaan dit samen doen'. In die casus wordt ook gesproken van 'korte lijntjes' en transparantie tussen alle partijen. De gemeente stond deze casus altijd klaar en nam eveneens de taak van handhaver op zich.

Een nog verdergaande rol vervulde de gemeente in een andere casus. In deze casus vervulde een gemeentemedewerker een rol als tolk en organisator van activiteiten. Daarnaast was hij vaak te vinden op het terrein van de opvang. Via deze medewerker is veelvuldig aandacht geschonken aan de culturele achtergrond van asielzoekers, een punt dat respondenten in andere casussen gemist hebben.

⁶⁸ Het COA kent sinds 1994 een Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) op basis waarvan maatregelen kunnen worden opgelegd aan bewoners van COA-locaties om de veiligheid, beheersbaarheid en leefbaarheid te borgen. Als maatregel kunnen financiële verstrekkingen worden ingehouden of opvangvoorzieningen, al dan niet tijdelijk, worden ontzegd. De grondslag voor het ROV is de Regeling verstrekkingen asielzoekers. Bron: *Aanhangsel van de Handelingen*, vergaderjaar 2016-2016, 2940. Zie bijlage 3 voor de ROV-maatregelen.

De rol van de burgemeester verschilt per casus. De respondenten geven aan dat sommige burgemeesters tijdens de exploitatie van de opvanglocatie erg betrokken blijven, terwijl andere burgemeesters de dagelijkse gang van zaken hebben gedelegeerd naar ambtenaren. Daarin speelt niet alleen individuele inzet een rol, maar ook de mate waarin de opvang zonder problemen verloopt; in dat geval is interventie door de gemeente ook niet nodig.

4.3.4 *Schilpartners*

Door de respondenten zijn meerdere schilpartners benoemd die in hun ogen een belangrijke bijdrage leveren aan de dagelijkse gang van zaken rondom de in- en doorstroom van nieuwkomers.⁶⁹ De schilpartners in de casussen staan wat verder van de al besproken ketenpartners, die het dagelijks beheer uitvoeren, af. De volgende respondenten zijn door de respondenten genoemd: beveiliging, GGZ, GZA, maar ook omwonenden.

Tabel 4.3: Rolbeschrijving schilpartners

Schilpartner	Beschrijving rol
Beveiliging	Wat veel respondenten aangeven, is dat de ingehuurd beveiliging veelal niet capabel genoeg was; de beveiligers waren niet gewend te werken met de doelgroep. De beveiliging had regelmatig het gevoel het niet aan te kunnen. In een van de casussen zijn het COA en de beveiliging om de tafel gegaan om de veiligheidscontroles beter uit te voeren. Als gevolg hiervan is meer verlichting gemonteerd en werden bikers ingezet. Zij waren ervaren met evenementenbeveiliging en konden daardoor ook goed opereren op een groot terrein. Onervarenheid van de beveiliging is in meerdere casussen een knelpunt gebleken, met niet altijd goede inschattingen van incidenten als gevolg.
GGZ	Deze organisatie is betrokken bij het peilen van de gezondheidssituatie van asielzoekers. Daar waar de opvangsituatie primitiever was, is de GGZ in het algemeen nadrukkelijker aanwezig geweest.
GZA	De GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA) is een organisatie die zorg voor asielzoekers organiseert in opdracht van het COA. GZA heeft op vrijwel elke opvanglocatie een gezondheidscentrum. Daar kan de asielzoeker terecht voor een afspraak met een zorgprofessional, huisarts, verpleegkundige of een PraktijkOndersteuner Huisartsenzorg op het gebied van de GGZ. ¹
Omwonenden	De mate waarin omwonenden waren georganiseerd, verschilde per casus. In sommige casussen waren omwonenden vertegenwoordigd in een omwonendenoverleg. De ervaring leerde, dat deze bij aanvang van een opvang regelmatig werd gehouden. Naarmate de opvang langer gevestigd was en de overlast binnen de perken bleef, werd de frequentie van omwonendenoverleggen lager.

1 Bron: www.gzasielzoekers.nl/ikbenasielzoeker/overgza.

Vrijwilligersaanbod

Naast de negatieve houding die sommige omwonenden bij de komst van een asielzoekersopvang hadden, waren er ook mensen die heel graag wilden helpen. In een van de

69 De schilpartners die een asielrechtelijke functie vervullen, zijn van dit overzicht uitgesloten.

casussen ‘verzoop het COA in vrijwilligersaanbod’, waardoor het enthousiasme over de enorme toevlucht aan vrijwilligers minder werd: ‘Er waren meer vrijwilligers dan bewoners. Mensen werden dwingend, waren beledigd als je ze niet direct kon inzetten’. In sommige casussen is het voorgekomen dat omwonenden aanboden om gezinnen in huis op te nemen. Ook werd kinderkleding ingezameld, terwijl op die opvanglocatie slechts alleenstaande mannen verbleven.

4.3.5 *Samenwerking*

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de samenwerking tussen de politie, het COA en de gemeente in alle casussen betrekkelijk goed is verlopen, ondanks de hectiek die toentertijd rond de verhoogde instroom van nieuwkomers speelde. Een respondent verwoordt het als volgt:

CITAAT

We mogen trots zijn op de samenwerkingen die we tot stand hebben gebracht. Alle ingrediënten om elkaar in de haren te vliegen, waren aanwezig binnen het hele netwerk: hoge druk, veel media-aandacht, verschillende visies over hoe je het zou moeten doen. Dan is het knap dat je daar niet rollebollend uitkomt: het gaat om respect hebben voor de rol van de ander.

Cruciaal in de samenwerking is voor de nieuwe opvanglocaties geweest dat de betrokken partijen bereid bleken om naar elkaar te luisteren en vooral elkaars expertise te respecteren, zo blijkt uit de gesprekken met respondenten. Daarin bleek het met name voor de politie in enkele casussen een interessante leerschool om de expertise van het COA te accepteren en juist COA-medewerkers in te zetten om incidenten in de kiem te smoren.

Ook in de omgang met omwonenden hebben gemeenten, het COA en de politie intensief met elkaar samengewerkt om de opgebouwde spanningen niet te laten escaleren. Zo zijn in twee casussen door het COA, de gemeente en de politie veel inspanningen verricht om de aanvankelijk felle reacties onder omwonenden te kanaliseren. Opmerkelijk is dat juist deze casussen hebben geleid tot een ommekeer in de mening van omwonenden; veel van de omwonenden bleken later positief te staan tegenover de opvang. Dit had er ook mee te maken dat toezeggingen werden gedaan dat een opvanglocatie slechts voor bepaalde tijd geopend zou zijn of zou sluiten als de overlast onhoudbaar zou worden.

4.4 **Het verwerken van informatie en het borgen van kennis**

In deze paragraaf staan diverse aspecten van informatieverwerking centraal. Het vooraf opdoen van kennis over (sub)groepen asielzoekers, de informatie-uitwisseling (op groepen asielzoekers), de informatiedeling (op individueel asielzoekersniveau), de in-

formatieverstrekking aan asielzoekers en tot slot het borgen van kennis, zijn achtereenvolgens de thema's die in deze paragraaf aan bod komen.

4.4.1 *Het vooraf opdoen van kennis over (sub)groepen asielzoekers*

Uit een van de casussen blijkt dat een wijkagent een 'spoedcursus' cultuurverschillen heeft gevolgd, als gevolg van persoonlijke interesse in culturen. In de overige casussen wordt het vooraf opdoen van kennis als aandachtspunt benoemd door respondenten. Er blijkt namelijk zeker bij aanvang van een opvanglocatie een gebrek aan kennis over de culturele achtergrond van asielzoekers te bestaan. Dit is een aandachtspunt dat vooral door de politie wordt aangehaald; zij hadden in de regel graag meer kennis hierover willen hebben. Vanuit respondenten van het COA wordt ook opgemerkt dat dat de politie hiervoor in de toekomst trainingen zou moeten volgen. Onderstaande casus geeft een voorbeeld van een gebrek aan cultuurkennis weer.

Eritrese cultuur

In een van de casussen hebben handhavers een zestienjarige Eritrese jongen aangetroffen met bier. Vervolgens hebben zij het kind overgedragen aan zijn vader, waarop de vader zei dat zijn zoon geen alcohol drinkt. Dit heeft tot spanning tussen vader en zoon geleid. Het risico van geweld van de vader richting de zoon was vervolgens niet uit te sluiten, vanwege gezichtsverlies van de vader richting de politie. Wanneer de handhavers over enige cultuurkennis beschikten, hadden ze mogelijk anders gehandeld.

4.4.2 *Informatie-uitwisseling*

In bijna alle casussen wordt door de respondenten gesproken over uitgevoerde bijeenkomsten waarin op verschillende niveaus informatie is uitgewisseld. Het gaat dan met name om veiligheidsoverleggen (met daarin ook informatie over individuele asielzoekers) en omwonendenoverleggen. Ook zijn in enkele casussen appgroepen ontstaan, waardoor de communicatie tussen de ketenpartners versneld werd. Deels werden ook bewoners in appgroepen opgenomen, met als doel om draagvlak te creëren. In de appgroepen is onder andere informatie uitgewisseld over de dagelijkse gang van zaken op een opvanglocatie.

Gebrekkige communicatie

In een van de casussen is essentiële informatie over de voorgenomen sluiting van een opvanglocatie niet gecommuniceerd. Vanwege een teruglopend aantal nieuwkomers werd de locatie versneld gesloten. Dit leidde tot teleurstelling bij een aantal respondenten, omdat er veel tijd en energie was gestoken in de opvang en deze uiteindelijk van een korte duur bleek te zijn.

De mate van informatie-uitwisseling verschilt wel per casus. In een casus werd zo veel mogelijk gedeeld, onder het motto: *'als je bepaalde info mist, kun je je werk niet goed*

doen'. In een andere casus vond daarentegen volgens enkele respondenten geen informatie-uitwisseling plaats tussen de politie en het COA. Dit was volgens de respondenten van de politie problematisch om het werk goed uit te voeren. Men is zich er overigens wel van bewust dat sommige, geclassificeerde informatie, ook niet altijd gedeeld kan worden.

De positie van wijkagenten was in de meeste casussen dermate goed dat zij uitstekend konden fungeren als informatiebron. Doordat zij in allerlei gremia plaatsnamen en zich ook op de opvanglocaties begaven, versterkte hun informatiepositie in korte tijd enorm. Een meerdere keren genoemd aandachtspunt is wel dat informatie in sommige gevallen niet bij de wijkagent terechtkomt, maar op het niveau van leidinggevendenden wordt uitgewisseld. Deels zal dit volgens hen onontkoombaar zijn, maar dit is niet als prettig ervaren.

Vanuit de politie komt nog een suggestie naar voren om de informatiepositie te versterken. Het is namelijk voorgekomen dat informatie op internet stond, zonder dat de politie ervan af wist. Daarom is gesuggereerd om hiervoor een ICT'er in te schakelen die dergelijke informatie bijeenbrengt.

4.4.3 *Informatiedeling*

Met informatiedeling bedoelen we op het onderling verstrekken van informatie over asielzoekers op individueel niveau. Respondenten merken op dat het delen van informatie over individuele asielzoekers tussen organisaties gezien de privacywetgeving moeilijk is gebleken. Desondanks zijn er in sommige casussen onderlinge afspraken gemaakt rondom het delen van informatie, met het oog op de veiligheid. In een van de casussen vond de informatiedeling dan ook in fysieke vorm plaats, niet per mail.

Daarnaast is de informatiedeling volgens respondenten essentieel als asielzoekers een status krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over het welzijn van asielzoekers die bij het COA bekend zijn, maar niet bij de gemeente die de statushouder moet huisvesten. Nagenoeg alle respondenten zien het belang van deze informatiedeling, maar desondanks blijken ook op dit vlak obstructies voor te komen vanwege privacywetgeving. Enkele respondenten betrekken ook de situatie rondom AMV'ers bij deze problematiek. AMV'ers die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt worden door het Nidos⁷⁰ overgedragen naar de gemeente, maar volgens respondenten wordt in dat proces geen informatie tussen de organisaties gedeeld. Er kan daardoor volgens hen niet goed geanticipeerd worden deze groep asielzoekers: *'hoe kun je deze groep op de juiste manier begeleiden, zonder in ieder geval de basale informatie te hebben?'* Daarnaast wordt door een deel van de respondenten opgemerkt dat gemeenten op het gebied van deze specifieke groep te weinig kennis heeft. Daardoor bestaat volgens hen het risico dat deze jongeren op straat of bij de daklozenopvang eindigen. Maar juist omdat

70 Bron: www.nidos.nl. Stichting Nidos is de onafhankelijke (gezins)voogdij-instelling die op grond van de wet de voogdijtaak voor AMV'ers uitvoert.

er volgens hen een bepaalde problematiek heerst onder deze subgroep, is (professionele) hulp noodzakelijk.

4.4.4 *Het borgen van kennis onder ketenpartners*

Een van de casussen getuigt van kennisborging, wat als belangrijk kan worden aangemerkt met het oog op de toekomst; eerder opgedane kennis toepassen op latere casussen. Daarnaast zijn de leermomenten uit de voorbeeldopvang gebruikt in het plan van aanpak. In de overige casussen wordt het borgen van kennis niet besproken, maar dat niet wil zeggen dat het niet gebeurt.

Toch zien veel respondenten wel een aandachtspunt voor de toekomst liggen, namelijk een gezamenlijke en landelijke informatie-uitwisseling opzetten tussen politie, COA en gemeente. De relevante kennis lijkt landelijk wel geborgd, echter wordt in de meeste gevallen niet gedeeld. *‘Elke keer lijkt men vanaf nul te moeten beginnen’*, zo suggereren de respondenten. *‘Laat het een keer een gezamenlijke taak worden. Dan hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden’*. Het is belangrijk om er blanco in te stappen, maar enige voorkennis daarin wordt gewenst.

Vanuit respondenten van het COA wordt ten slotte aangegeven dat er meer diversiteit bij de politie zou mogen komen, om zo tot een bredere blik op culturele verschillen te komen, gerelateerd aan de normen en waarden in Nederland.

4.4.5 *Informatieverstrekking aan asielzoekers*

Een laatste punt van informatieverstrekking is de informatie die aan asielzoekers zelf gegeven wordt. In drie van de casussen blijkt dat er geïnvesteerd is in het bijbrengen van kennis onder de asielzoekers, met tevens de achterliggende gedachte om de mensen afleiding te bieden. In een van de casussen werd informatie verstrekt in de vorm van basale taallessen en kennis over de Nederlandse maatschappij. Daarnaast werd informatie regelmatig vertaald naar het Arabisch, om de boodschap zo duidelijk mogelijk richting asielzoekers over te brengen. Een voorbeeld hiervan is het geven van informatie over de acties van de anti-moslimorganisatie Pegida. In een andere casus is men veel bezig geweest met het verstrekken van kennis over de Nederlandse maatschappij en het geven van trainingen om werk te vinden.

Het type informatie dat is aangeleverd verschilt per casus; in een van de casussen is vooral informatie gegeven over de op de opvang geldende regels. Daar is eveneens gekeken naar het juiste moment van informatieverstrekking, omdat men het van belang vond dat de informatie zou binnenkomen bij de nieuwkomers. Daarom vond de voorlichting in die casus vaak pas plaats nadat de asielzoekers tijd hebben gehad om te wennen aan hun nieuwe omgeving.

Ten slotte wordt de GGD door de respondenten als goede verstrekker van informatie geclassificeerd. Deze organisatie heeft een landelijke website opgezet om mensen te informeren over gezondheid en heeft op die wijze geïnvesteerd in het zo optimaal mogelijk verstrekken van informatie aan asielzoekers.

4.5 Uitstroom van nieuwkomers in wijken

In deze paragraaf wordt de uitstroom van nieuwkomers in wijken besproken. Die uitstroom bestaat voornamelijk uit volwassen asielzoekers en hun eventuele gezin, in bezit van een status. Na het verblijf in een opvanglocatie is het de verantwoordelijkheid van de Nederlandse gemeenten om deze statushouders passende woonruimte aan te bieden.⁷¹ Omdat niet alle casussen op deze uitstroom betrekking hebben, wordt slechts door een deel van de respondenten hierover uitspraken gedaan. Voor de respondenten die zicht hebben op deze uitstroom, zijn drie thema's relevant: plaatsing, informatiedeling en overlast.

4.5.1 *Plaatsing*

Een aantal respondenten binnen een casus schetst het probleem van het vinden van een woning voor de groep statushouders. Vanwege een beperkt aanbod in beschikbare woningen bij de gemeenten is er niet automatische woonruimte voor statushouders beschikbaar. Daarbij komt, dat deze groep volgens enkele respondenten moet concurreren met andere groepen die eveneens afhankelijk zijn van beschikbare woonruimte. Het gaat dan bijvoorbeeld om kwetsbare personen die uit een instelling voor geestelijke gezondheid geplaatst worden, dak- en thuislozen die een woning toegewezen willen krijgen en vrouwen die na huiselijk geweld een nieuwe woonruimte zoeken.

Een bijkomstig aandachtspunt is dat respondenten aangeven dat veel statushouders hun familieleden naar Nederland halen, in het kader van gezinshereniging. Dit fenomeen leidt volgens respondenten bij gemeenten tot twee problemen: extra benodigde inzet van gemeentewege en het gegeven dat gemeenten daardoor boven hun taakstelling uitkomen wat betreft het aantal op te vangen asielzoekers.

Daarnaast zijn 18-jarige AMV'ers een punt van aandacht. Op het moment zij volwassen worden, moeten ze de kleine woonvoorziening (kwv) verlaten, omdat ze dan niet meer onder de AMV-regeling vallen. Vaak blijkt er volgens respondenten van de politie en de gemeenten niet direct huisvesting beschikbaar, omdat deze jongeren zich pas na hun achttiende mogen inschrijven voor een woning. Dit heeft volgens enkele respondenten geleid tot nauwere samenwerking tussen gemeenten en woningcoöperaties. Het vinden van woonruimte voor deze groep blijft echter een lastige klus, ook omdat veel jonge asielzoekers in de gemeente blijven wonen waar ze in de opvang hebben verbleven. Aangegeven wordt dat dit mede veroorzaakt kan worden door het zogenaamde 'Buddy tot buddy'-project. In dat project wordt een begeleider gekoppeld aan een AMV'er en op die manier wordt de band met de gemeente groter. Een aantal respondenten wijst in dit kader ook op de verantwoordelijkheid die gemeenten als portefeuillehouder voor jeugdwelzijn hebben om jongeren, vooral de soms overlastgevende groep AMV'ers, goed te begeleiden.

71 Bron: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning.

4.5.2 Informatiedeling

De respondenten die zicht hebben op het plaatsen van statushouders in gemeenten geven aan dat het delen van informatie optimaler kan om statushouders beter te laten integreren in hun gemeente. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) heeft een centrale rol bij de inburgering; zij zijn ook vaak door de gemeenten als eindverantwoordelijken hiervoor aangesteld. Tevens begeleidt VWN de asielzoekers, wanneer ze aan een gemeente worden overgedragen op het moment dat ze statushouders worden. VWN bouwt daarvoor een dossier met informatie over de betreffende statushouder op, maar dit dossier wordt volgens respondenten niet gedeeld met de verantwoordelijken bij de gemeente. Het zou volgens hen goed zijn als VWN meer informatie zou delen om verder in het traject problemen, bijvoorbeeld ten aanzien van verwarring door trauma's, te voorkomen. Het zijn in dit kader vooral de respondenten bij de politie die aangeven dat ze op dit gebied te weinig informatie hebben over statushouders in woningen. Dit is volgens hen belangrijk om beter voorbereid te zijn op eventuele incidenten.

De informatiedeling rondom statushouders wordt als een probleem gezien door respondenten uit een van de casussen: *'Er zijn weinig gevallen waarin plaatsingen in de wijk en integratie in de samenleving echt een succes zijn. Die manier van samenwerken en informatie delen tussen partijen is echt iets wat anders moet'.*

De statushouder

Een van de statushouders betreft iemand die na tweeënhalp jaar begeleiding door VluchtelingenWerk Nederland in een wijk vol problemen terecht is komen. De statushouder is tussen drugsverslaafden en mensen met psychische problemen geplaatst. Omdat de statushouder is overgedragen naar een gemeente, ontvangt hij geen begeleiding meer. De politie beschrijft deze jongen als zeer getraumatiseerd door de oorlog. De wijkagenten worden vervolgens geconfronteerd met deze statushouder; hij maakt zich schuldig aan brandstichting en de politie moet met getrokken pistool erop af.

Diverse respondenten geven eveneens een mening over informatiedeling tussen gemeente en politie over statushouders. Naar de mening van enkele respondenten bij zowel politie als gemeenten kan dit eveneens verbeteren. Met name zouden gemeenten meer op de voorgrond mogen treden als 'niet-pluis-signalen' naar voren komen. Over de politie wordt gesteld dat de politie haar kennis moet vergroten en aan de voorkant meer contact met gemeenten moet maken in het belang van zowel de opvang als de statushouders.

4.5.3 Overlast

Enkele respondenten met kennis over statushouders in wijken geven aan dat zij zich zorgen maken om de groep jonge Eritreeërs en Syriërs. Dit zou vooral te maken hebben met hun gedrag jegens vrouwen. Deze zorgen zijn gebaseerd op hun ervaringen

met eerdere incidenten waarbij jonge asielzoekers in woningen werden geplaatst. Aangegeven wordt wel, dat de problemen inmiddels minder zijn geworden, ook omdat de aanvankelijk overlastgevendende jongeren zijn uitgestroomd naar andere gemeenten. Dit wil volgens respondenten alleen niet zeggen dat overlast niet meer voorkomt: *‘De wijk wordt in het begin als trainingsveld gebruikt. Als ze eenmaal weten hoe ze moeten handelen, vertrekken ze naar elders’.*

Uit een casus over nieuwkomers in wijken blijkt dat er inmiddels meer ingezet wordt op een meer gestroomlijnde introductie, in de hoop op die wijze toekomstige overlast te vermijden. Zo komt het voor dat vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning woonbegeleiding wordt aangeboden. Ook ontstaan bij woningbouwcorporaties initiatieven om een soort adoptieouders in te zetten bij het begeleiden van statushouders.

4.6 De invloed van media

In deze paragraaf wordt een thema besproken dat tijdens de interviews veelvuldig naar voren is gekomen: de invloed van media op het proces van in- en doorstroom van nieuwkomers. De media-invloed valt onder te verdelen in enerzijds hetgeen waar de media invloed op heeft en anderzijds hoe de betrokkenen daarop inspelen.

4.6.1 Invloed op de algemene opinie

De meeste respondenten in alle casussen benadrukken dat de opinie van omwonenden en ook die van betrokken partijen beïnvloed kan worden door de media. In bijna alle casussen is er sprake geweest van ‘commotie’ omtrent de komst van een opvanglocatie, wat mogelijk ook te relateren is aan mediaberichtgeving. Een aantal respondenten refereert naar de grote impact die de incidenten op oudejaarsavond in 2015-2016 in Keulen hebben gehad.⁷² Deze gebeurtenissen zijn breed uitgemeten in de media en hebben volgens respondenten invloed gehad op de opinievorming van omwonenden over asielzoekers (negatieve stereotypering) en het veiligheidsgevoel.

Ondanks de overwegend negatieve berichtgeving ten tijde van de komst van asielzoekers is de opinie van omwonenden volgens respondenten niet overwegend negatief; ze spreken van een hoog vrijwilligersanimisme en het veelvuldig aanbieden van hulp.

Naast de mening van omwonenden kan ook de opinie van de betrokken ketenpartners beïnvloed worden door de media. In enkele casussen geven de respondenten aan dat niet iedereen op voorhand achter de komst van de opvang staat. In hoeverre de media daarin een rol speelt is onduidelijk, maar dat er individuele verschillen bestaan tussen de betrokkenen in hun affiniteit met de doelgroep wordt door meerdere respondenten bevestigd.

De respondenten benadrukken eveneens dat de media invloed kunnen uitoefenen op de invulling van een asielopvang, door bijvoorbeeld mondige tegenstanders een podium te geven en daarmee het proces te beïnvloeden. Respondenten geven in dit kader

⁷² Bron: www.nu.nl/dvn/4193456/we-weten-aanrangingen-in-keulen-in-nieuwjaarsnacht.html.

aan ook weinig positieve mediaberichtgeving te hebben gelezen, ondanks dat er wel positieve voorbeelden van asielopvanglocaties zijn.

4.6.2 Acties naar aanleiding van media-aandacht

Enkele respondenten gaan dieper in op de gevolgen die de media-aandacht heeft gehad op het uitvoeringsproces rondom de opvanglocaties. Zo was in een van de casussen een mediaverantwoordelijke aangesteld die zich bezighield met alle mediacommunicatie op het gebied van de opvang en onderwerpen die daarmee verband hielden. Daarnaast gaf deze persoon advies over het al dan niet reageren op mediaberichtgeving.

Actieve verbinding en directe actie

In een casus ging een gerucht rond dat de dader van een steekpartij in een horecabedrijf een vluchteling uit de opvanglocatie was. Dit gerucht kon snel worden weerlegd omdat de dader een Braziliaanse man betrof die al tien jaar in Nederland verbleef en aan psychische stoornissen leed. Om het gerucht te ontkrachten, werden contactmomenten tussen bewoners en vluchtelingen gefaciliteerd, werd een klankbordgroep opgericht, een internetsite opgezet met relevante informatie en werd intensief gecommuniceerd met de media.

Meerdere respondenten geven aan dat het lastig is om negatieve berichtgeving te ontkrachten. *‘Tegen negativiteit kan je bijna niet vechten’* is het geluid dat enkele respondenten laten horen. De volgende casus geeft een voorbeeld van de invloed van de media. Desondanks proberen respondenten de negatieve berichtgeving te bevechten met goede berichtgeving: *‘Het is belangrijk dat je niet enkel toekijkt’*.

Supermarktmanager

Een supermarktmanager in de buurt van de opvang had een bericht op sociale media geplaatst waarin hij stelde dat de asielzoekers uit de opvang uit de supermarkt gestolen zouden hebben. Gevolg van zijn bericht was dat er drie krantenartikelen volgden over hetgeen wat er allemaal misging in de opvang.

Desondanks blijkt uit verschillende casussen dat respondenten van het COA en gemeenten hebben getracht om te reageren op negatieve berichtgeving door genuanceerde feitelijke informatie te verstrekken. In een casus wordt bijvoorbeeld jaarlijks contact gezocht met de media om de jaarlijkse monitoring van de veiligheid en leefbaarheid in de publiciteit te brengen.

4.7 Kortom

In de opstartfase van een opvanglocatie komen contextuele verschillen voor die ertoe leiden dat door ketenpartners (politie, COA en gemeenten) verschillende besluiten worden genomen. Enerzijds is dit ook te verklaren door het gegeven dat er geen uni-

forme landelijke aanpak (bijvoorbeeld een stappenplan) is om een opvanglocatie te starten. Anderzijds heeft dit ook te maken gehad met de verschillende soorten opvanglocaties, waarbij de ene soort locaties (noodopvangen) via een versnelde procedure zijn opgestart en andere soorten locaties (azc's) beduiden meer voorbereidingstijd kregen.

Bij de drie centrale ketenpartners bestond ook de mogelijkheid om zelf, en in samenhang met elkaar, vorm te geven aan de opvang. Bij het COA bleek het voor iedere locatiemanager mogelijk om een eigen stempel te drukken op het dagelijkse beheer, rekening houdend met de wensen vanuit de gemeente. Daarbij heerst er algehele consensus dat het betrekken van omwonenden in een vroeg stadium essentieel is voor de acceptatie van een opvanglocatie.

Aan de hand van voorbeeldcasussen is een aantal verklaringen voor fricties tussen en met asielzoekers benoemd. Zo worden cultuurverschillen en de komst van specifieke, overlastgevendende groepen als redenen aangevoerd. Naast deze verklaringen voor fricties zijn ook succesverhalen in de omgang met asielzoekers opgetekend. De essentie van dat succes zit vooral in de wijze waarop interactie tussen asielzoekers en omwonenden wordt gecreëerd en de transparantie die wordt gegeven rondom het beheer.

De rol van de politie kan als 'controlerend' worden omschreven, gericht op het voorkomen van incidenten in de openbare ruimte rondom de opvang. Wanneer de incidenten op de opvang zelf ernstig zijn, heeft de politie ook daar een belangrijke rol gespeeld. In sommige casussen is die rol groter gebleken dan in andere casussen, ook omdat dit in de afstemming met het COA zo werd bepaald. De politie werd vooral ingeschakeld als zich calamiteiten voordeden buiten de opvanglocaties en op de locaties als het COA ondersteuning nodig had. Toch hebben vooral wijkagenten een cruciale rol gespeeld in het in contact treden met asielzoekers, het preventief aanwezig zijn op de opvanglocaties en het optreden als dat nodig bleek. Vanuit de politie wordt wel aangegeven dat zij graag wat meer culturele bagage voorafgaand aan de start van de opvanglocaties hadden gehad. De tijd om hierin te investeren bleek, vooral in de gevallen van het vestigen van de noodopvang, vaak te kort.

In de meeste gevallen is het COA verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken op de opvanglocaties, met ondersteuning van de politie en de gemeente. De rol van het COA is afhankelijk van de context van iedere casus en wordt ook beïnvloed door de mate van commotie in de omgeving. De rol van de gemeente bij de dagelijkse uitvoering rondom de opvanglocatie is meer op de achtergrond; een gemeente fungeert als een klankbord voor diverse (veiligheids)partijen en omwonenden en vervult vooral de grootste rol bij aanvang van een opvanglocatie. Ook bij het beheer geldt dat de lokale context ruimte biedt voor een eigen invulling, zowel bij de politie, het COA als de gemeente. De schilpartners (beveiliging, GGZ, GZA en naar onze mening ook omwonenden), staan wat verder van de ketenpartners af en vervullen een ondersteunende rol. Daar waar de samenwerking met omwonenden goed verloopt, participeren zij in een overleg met het COA, de politie en de gemeente waarin ook informatie over de gang van zaken op de opvanglocatie wordt gedeeld.

Voorafgaand aan de komst van asielzoekers lijkt er bij de politie te weinig kennis te zijn opgedaan over (sub)groepen asielzoekers, mede als gevolg van de soms snelle besluitvorming rond het vestigen van een opvanglocatie. Dit wordt dan ook gezien als een aandachtspunt voor de toekomst, waarbij vooral wordt gedacht aan het geven van interculturele cursussen. Een soms gebrekkige informatie-uitwisseling kan ook als aandachtspunt worden aangemerkt, alhoewel de betrokkenen zeker informatie hebben uitgewisseld, zij het veelal op informele wijze. Het belang van informatie-uitwisseling wordt evenwel door alle ketenpartners onderkend. De privacywetgeving wordt door respondenten als struikelblok gezien, vooral als het gaat om het bieden van passende hulp aan een potentiële probleemgroep zoals de AMV'ers.

Informatieverstrekking aan asielzoekers vindt ook op lokaal niveau en op verschillende manieren plaats, zo wijzen enkele voorbeelden van respondenten uit. Tevens wordt het waarborgen van kennis aangehaald, maar er is niet gebleken dat dit in alle casussen is gebeurd. Voor respondenten blijkt het borgen van kennis en het vervolgens landelijk delen een gewild toekomstperspectief.

De respondenten zien enkele aandachtspunten op het gebied van statushouders die in woningen geplaatst worden. Het gaat dan om het plaatsen van asielzoekers, het delen van relevante achtergrondinformatie tussen instanties en bepaalde groepen overlastgevers. Ook worden door hen enkele suggesties voor de toekomst gegeven, waaronder het aanstellen van een *buddy*, het vergroten van de ondersteunende rol van de gemeente en het verbeteren van de informatiedeling.

Tot slot benadrukken de respondenten dat de opinie van omwonenden en ook die van betrokkenen beïnvloed kan worden door de media en dat de media daardoor indirect invloed kunnen uitoefenen op de invulling van de asielopvang. Hier is in sommige casussen op ingespeeld door een 'media-werknemer' aan te stellen. Ook wordt de nodige aandacht besteed aan meer feitelijke informatieverstrekking aan de media, als reactie op soms eenzijdige en negatieve berichtgeving.

5 Opbrengsten van het onderzoek

In dit laatste hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en zal worden toegewerkt naar een handelingsperspectief voor zowel de politie als andere ketenpartners die betrokken zijn bij de in- en doorstroom van nieuwkomers. Voordat dit gebeurt, volgt eerst een korte terugblik op het onderzoek. Dit hoofdstuk is eveneens te gebruiken als een leesvervangende samenvatting.

5.1 Terugblik op het onderzoek

De verhoogde asielzoekersinstroom in 2015 leidde tot een crisissituatie in de opvang bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), omdat deze instantie aanvankelijk capaciteit tekortkwam om de asielzoekers onderdak te verlenen. In versneld tempo zijn toentertijd verschillende opvangvoorzieningen ontstaan, zoals crisisopvangen, noodopvangen en asielzoekerscentra. In de opvangvoorzieningen was sprake van nieuwkomers die enkele jaren geleden nog niet naar Nederland kwamen, zoals Syriërs en Eritreeërs, waardoor veel ketenpartners te maken kregen met nieuwe culturen. Buiten de hectiek van het regelen van opvang voor de grote aantallen asielzoekers ontstond met name onder de bevolking onrust en grote media-aandacht. Dit had mede te maken met de omstandigheid dat bepaalde opvanglocaties vaak binnen enkele dagen ingericht werden en de omgeving werd geconfronteerd met de komst van vaak honderden tot wel duizenden asielzoekers.

Door met name het COA, de gemeenten en de politie is veel werk verricht om de opvang van nieuwkomers in opvanglocaties en de doorstroom van statushouders naar woningen in goede banen te leiden. Daarbij zijn veel ervaringen opgedaan die zouden kunnen bijdragen aan een gestroomlijnde aanpak van de opvang in de toekomst (verhoogde instroom dan wel nieuwe opvanglocaties om te voldoen aan de bestaande instroom).

De opgedane lokale kennis rondom opvangvoorzieningen wordt binnen de politie en in de lokale keten alleen vaak niet geborgd en dreigt te verdwijnen zodra een opvangvoorziening sluit. Mede daarom is door Bureau Beke een onderzoeksidee uitgewerkt en in het kader van de Call voorgelegd aan het Programma Politie en Wetenschap. De achterliggende gedachte hiervan is om via onderzoek de ervaringen op te tekenen en de bestaande kennis vast te leggen. Dit om de politie en de ketenpartners meer handelingsperspectieven voor de toekomst te bieden.

Vanuit Politie en Wetenschap is de wens geuit om in het onderzoek rekening te houden met de volgende aspecten:

1. er dient rekening gehouden te worden met ander onderzoek op het gebied van asielzoekers, voornamelijk toegespitst op toezicht;
2. er moet breder worden gekeken dan alleen naar de politie, bij voorkeur ook de gemeente en het COA;
3. het is belangrijk dat ook relevante ontwikkelingen in vluchtelingenproblematiek in algemene zin worden meegenomen;
4. speciale aandacht moet uitgaan naar de positie van de wijkagent en zijn of haar lokale perspectief.

Het onderzoek richt zich specifiek op het optekenen van de voor openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en het veiligheidsgevoel onder omwonenden relevante (politiële) ervaringen bij het proces van het plaatsen van nieuwkomers in opvangcentra en statushouders in woningen.

In het onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt. Allereerst is een deskresearch uitgevoerd ter inventarisatie van de bestaande literatuur en mediaberichten omtrent de vier leidende thema's in het onderzoek (openbare orde, criminaliteit, incidenten op opvanglocaties en veiligheidsgevoel onder omwonenden). Ten tweede zijn er casusdocumenten geïnventariseerd om de aanpak in acht geselecteerde casussen in kaart te brengen, met als doel zicht te krijgen op de wijze waarop invulling is gegeven aan het gehele lokale opvangproces. Ten derde zijn de casussen geëvalueerd door middel van interviews met de relevante partners (politie, COA en gemeente) in het vestigingsproces. De Taskforce Vreemdelingen, migratie en criminaliteit heeft ondersteund bij het bemiddelen naar relevante locaties/gemeenten voor het onderzoek. In de interviews stond het perspectief van de politie centraal, maar is ook in ruime mate gekeken naar de rollen van de gemeente en het COA. De onderwerpen die in de interviews aan bod zijn gekomen, zijn gerubriceerd naar de vier thema's. Ook zijn andere onderwerpen aan bod gekomen die door de gesprekspartners zijn aangedragen. Een voorbeeld hiervan is de rol van de beveiligingsbedrijven op de COA-locaties.

Op voorhand heeft het onderzoek veel lokale handelingswijzen en methodieken opgeleverd, waarin de context van het gebied, met daarin ook de omwonenden, deels is meegenomen. We realiseren ons dat er slechts acht casussen zijn meegenomen in het onderzoek en dat er dus rondom andere opvanglocaties veel meer informatie beschikbaar is. Dat de beschikbare informatie gefragmenteerd is en niet centraal wordt verzameld, is een eerste belangrijke constatering die we willen maken. Niettemin is uit de door ons verzamelde stukken een rode draad te herleiden die zich kenmerkt door de bereidheid van de ketenpartners om vaak met een open blik de opvanguitdaging aan te gaan. En daar waar dat niet gebeurde, was er bijna altijd bereidheid om mee te bewegen met nieuwe ontwikkelingen.

In de hectiek van het soms op zeer korte termijn regelen van opvang kan ook de nodige commotie ontstaan tussen verschillende ketenpartners. Wat we in de casussen terugzagen, is dat wijkagenten vaak als spin in het web opereerden, omdat ze zich zowel op het terrein van leefbaarheid (voor nieuwkomers en omwonenden) moesten begeven als op het terrein van veiligheid (handhaving op overlast en criminaliteit). Uit de casussen komt naar voren dat de politie regelmatig een bemiddelende, stabiliserende functie heeft gehad. Dit geldt met name ten aanzien van de wijkagent; zij waren vaak betrokken, waren bereid om informatie tot zich te nemen en hiervan te leren en gaven regelmatig de benodigde vrije invulling aan hun functie van handhaving op en rond de opvanglocaties. Ook bleken ze bereid om zich open te stellen voor nieuwe invloeden/culturen, bereid om kennis hierover op te doen en haakten ze flexibel in op nieuwe ontwikkelingen die zich voordeden. In de beantwoording van de onderzoeksvragen gaan we op deze ontwikkelingen in.

5.2 Algemene ontwikkelingen en bevindingen uit de casussen

Het onderzoek richt zich specifiek op het optekenen van de voor openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en veiligheidsgevoel onder omwonenden relevante (politiële) lessen bij het proces van het plaatsen van nieuwkomers in opvangcentra en statushouders in woningen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke voor openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en veiligheidsgevoel onder omwonenden relevante (politiële) lessen kunnen worden opgetekend bij het proces van het plaatsen van nieuwkomers in opvangcentra en statushouders in woningen?

De hoofdvraag is opgedeeld in de volgende drie te beantwoorden deelvragen:

- Welke voor de politie en andere ketenpartners relevante ontwikkelingen op het gebied van openbare orde, criminaliteit, overlast op de opvanglocaties en veiligheidsgevoel van omwonenden vinden sinds 2015 plaats rond het vestigen van nieuwkomers in opvangcentra en statushouders in woningen?
- Welke voor de politie en andere ketenpartners relevante lessen op het gebied van openbare orde, criminaliteit, overlast op de opvanglocaties en veiligheidsgevoel van omwonenden zijn op te tekenen als het gaat om de achtergronden, gedrag en de omgang met nieuwkomers? Zitten daarin verschillen tussen bevolkingsgroepen en, zo ja, wat zijn deze verschillen en welke implicaties heeft dit voor het politieel optreden?
- Hoe is een optimaal handelingsperspectief voor de politie en de keten van samenwerkende instanties vorm te geven, rekening houdend met de opgetekende lessen uit onderzoeksvragen 1 en 2?

De drie deelvragen zullen in dit hoofdstuk achtereenvolgens beantwoord worden. De eerste twee onderzoeksvragen behandelen we in deelparagrafen 5.2.1 en 5.2.2. De derde onderzoeksvraag die een meer concluderend karakter heeft, komt vervolgens in paragraaf 5.3 aan bod.

5.2.1 *Ontwikkelingen vanuit literatuur en media*

De openbare orde was door de vergrote toestroom van nieuwkomers op twee manieren in het geding. Ten eerste hebben Nederlandse burgers in een aantal gemeenten hevig geprotesteerd tegen de komst van een opvanglocatie. Ten tweede werd er sinds 2016 in een deel van de 42 gemeenten overlast veroorzaakt door asielzoekers. De overlast bestond in de meeste gevallen uit diefstal, verward of agressief gedrag. De overlast zou voornamelijk veroorzaakt worden door nieuwkomers uit veilige landen, minderjarige nieuwkomers of een combinatie van beide. Dit had als gevolg dat veel gemeenten afzagen van het opvangen van veiligelanders. Wel bleek vanuit diverse bronnen dat het zeker na verloop van tijd rondom de meeste opvanglocaties mee leek te vallen met de overlast in de openbare ruimte en overlast stagneerde dan wel een dalende lijn vertoonde. Ondanks deze trend blijft de openbare orde rondom enkele opvanglocaties in Nederland ook nu nog een aandachtspunt. In sommige gevallen leidt dit ook nu nog tot extra maatregelen, zoals extra politie-inzet of de totstandkoming van een opvanglocatie voor overlastgevende asielzoekers: een extra begeleidings- en toezichtlocatie.

Wat betreft de criminaliteit onder asielzoekers wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid op jaarbasis het aantal geregistreerde incidenten gepubliceerd, waar asielzoekers als verdachte van een misdrijf zijn aangemerkt. De cijfers uit 2018 leidden tot ophef, omdat de 'overige incidenten' in eerste instantie niet waren gespecificeerd, maar bleken te bestaan uit onder andere mishandeling, aanranding, verkrachting, doodslag en moord. Hierbij werd later wel de nodige nuancering aangebracht, namelijk dat politieregistraties enkel een grove indicator zijn voor criminaliteit onder asielzoekers; in de meeste gevallen wordt de zaak geseponeerd of als niet bewezen geacht. Ook gaat het binnen de registraties niet per se om formele verdachten, maar om personen die als verdachten zullen worden aangemerkt. Dergelijke cijfers over incidenten worden normaal gesproken niet gepubliceerd. Uit recent onderzoek naar de ebtl-maatregel bleek op grond van soortgelijke registraties dat 4,6 procent van het totaal aantal reguliere asielzoekers in 2018 verdacht werd van ten minste één strafbaar feit. In de meeste gevallen ging het om vermogensmisdrijven, bijvoorbeeld winkeldiefstallen. Maar juist onder de overlastgevende asielzoekers die een ebtl-maatregel opgelegd hebben gekregen, werd maar liefst 72,1 procent verdacht van ten minste één strafbaar feit. Het ging dan voornamelijk om geweldpleging, vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde.

Als onderdeel van criminele activiteiten onder asielzoekers is ook gekeken naar terrorismedreiging. De Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding en Veiligheid stelde hierover dat in de vluchtelingenstroom van 2015 IS-strijders zijn meegekomen. Ook blijkt dat aan ongeveer een vijfde van de Syrische nieuwkomers geen asiel is toegekend vanwege extremistische denkbeelden. In 2015, de tijd dat Nederland te maken kreeg met een sterk toegenomen asielinstroom, zijn niet alle geradicaliseerde Syriërs gesignaleerd. Er bleek namelijk op de aanmeldcentra te weinig capaciteit om hierop te screenen. Bovendien bleef het een punt dat deze vorm van criminaliteit zich veelal in het verborgene afspeelde. Wat betreft risicofactoren voor terrorisme stelde het NSCR dat

het hebben van een migrantenachtergrond, alleen lager onderwijs, een uitkering, een verleden in een institutie of een crimineel verleden tot de onafhankelijke risicofactoren behoren. De zogenaamde 'triggerfactoren' zijn bijvoorbeeld het verliezen van een baan of juist het stoppen met het plegen van criminaliteit.

In het geval van incidenten op de opvanglocaties registreert het COA-meldingen op de volgende manier: geweld, verbaal geweld, non-verbaal geweld, het overtreden van huisregels, verbale suïcidedreiging en zelfdestructieve acties. In 2015 ging het om ruim 8.000 meldingen, waarbij 5.000 meldingen het overtreden van de huisregels betroffen en 1.300 meldingen fysieke agressie. Het aantal door het COA geregistreerde incidenten fluctueerde tussen 2015 en 2017. In 2018, echter, steeg het aantal incidenten ten opzichte van 2017 en bleven het overtreden van de huisregels en fysiek geweld de grootste categorieën. COA-medewerkers kregen tevens vaak te maken met agressie of geweld, veelal tussen asielzoekers onderling. Daarnaast bleek in een analyse van COA-incidenten onder overlastgevende asielzoekers die een ebtI-maatregel opgelegd kregen dat deze groep in vergelijking met de asielzoekers in de reguliere opvanglocaties aanzienlijk meer incidenten op de opvanglocatie pleegt.

Tot slot is het veiligheidsgevoel onder omwonenden in meerdere onderzoeken getoetst, voornamelijk om te beoordelen of de initiële zorgen van buurtbewoners over de komst van een azc terecht waren. Hoewel asielzoekers oververtegenwoordigd waren in de criminaliteitscijfers tussen 2005 en 2015, waren zij verantwoordelijk voor een beperkt deel van de registreerde criminaliteit. Asielzoekers omvatten ook maar een klein deel van de samenleving en hun oververtegenwoordiging zou te verklaren zijn door hun afwijkende leeftijds- en geslachtskenmerken: de groep bestond voornamelijk uit jonge mannen. Een interessante bevinding is dat veiligheids- en leefbaarheidssituatie rondom opvanglocaties betrekkelijk stabiel is en nagenoeg gelijk is aan de ervaren overlast voor de komst van een opvanglocatie. Na een daling in veiligheidsgevoel onder omwonenden direct na de komst van een opvanglocatie neemt in de regel het veiligheidsgevoel onder omwonenden weer toe. Ditzelfde beeld komt over het algemeen terug in mediaberichtgeving. De ervaring is dat omwonenden vooral voorafgaand aan de komst van een opvanglocatie bezorgd zijn, maar dat er zich weinig tot geen incidenten hebben voorgedaan waarbij mensen van buiten het azc slachtoffer werden. Zoals al eerder in deze paragraaf aangegeven, neemt het voorgaande overigens niet weg dat er nog wel opvanglocaties in Nederland voorkomen waar de openbare orde nog steeds in het geding is vanwege overlastgevende asielzoekers. Dit betreffen echter voornamelijk locaties die speciaal bestemd zijn voor personen met openbareordeproblematiek.

Wat betreft de achtergronden van nieuwkomers zien we verschillende risicofactoren per asielzoekersgroep. Deze zijn schematisch in tabel 5.1 weergegeven. Belangrijk om vooraf op te merken, is dat wij hierbij geen onderscheid maken in nationaliteit; het gaat primair om (overlastgevend) gedrag en de inschatting dat men dader dan wel slachtoffer van incidenten kan worden. Zo blijkt uit het onderzoek dat AMV'ers, vooral uit veilige landen, een historie kennen van het leven op straat en daarmee in Nederland het risico lopen om beïnvloed te worden door criminelen. Daarnaast levert het onder-

zoek de bevinding op dat onder veiligelanders en Dublinclaimanten weinig respect is voor het gezag binnen en buiten de opvanglocaties; er wordt in sommige gevallen zelfs gesproken van ‘bende-gedrag’. Asielzoekers die meerdere malen de COA-richtlijnen hebben overtreden en een ebtI-maatregel opgelegd hebben gekregen, maken zich veel schuldig aan openbareordeverstoringen, vandalisme en (fysieke) agressie. De groepen lhb'ters en vrouwen lopen het risico op allerlei vormen van slachtofferschap en uitbuiting. Daarnaast lopen lhb'ters het risico op verschillende seksuele overdraagbare aandoeningen en zijn sommige vrouwen slachtoffer geworden van genitale verminking. Voor vluchtelingen in Nederland bestaan op grond van de asielprocedure in essentie twee toekomstperspectieven: ze worden statushouder of raken na een afwijzing van de asielaanvraag uitgeprocedeed. De uitgeprocedeerde groep ongedocumenteerden kan hierdoor, uit angst voor uitzetting naar het thuisland, besluiten met onbekende bestemming (MOB) te gaan, waardoor ze uit zicht raken bij publieke instanties en zij kwetsbaar worden voor slachtofferschap. Statushouders krijgen dan wel een verblijfs-status toegekend, maar zijn kwetsbaar om uitgebuit te worden op de arbeidsmarkt, wanneer ze bijvoorbeeld de Nederlandse taal nog niet machtig zijn of de Nederlandse cultuur niet volledig begrijpen. Daarnaast bestaat de kans dat ze na het krijgen van een verblijfsvergunning pas beginnen met het daadwerkelijk verwerken van opgelopen trauma's als vluchteling.

Tabel 5.1: Risicofactoren per asielzoekersgroep in kaart gebracht

Subgroep	Openbare orde	Criminaliteit (dader dan wel slachtoffer)	Psychische problemen/ trauma's
AMV'ers	X	X	X
Veiligelanders/Dublinclaimanten	X	X	
EbtI'ers	X	X	X
Lhb'ters		X	X
Vrouwen		X	X
Ongedocumenteerden	X	X	
Statushouders		X	X

Bron: Factsheets politie, literatuur en casusdocumenten, mediaberichtgeving en interviews

5.2.2 *Bevindingen uit de casussen*

Uit de interviews is gebleken dat tijdens de opstartfase op lokaal niveau verschillende besluiten zijn genomen door ketenpartners (politie, COA en gemeenten), mede als gevolg van een ontbrekende uniforme landelijke aanpak. Dit is volgens respondenten gelijk ook een eerste aandachtspunt voor de toekomst, waarbij de suggestie wordt gedaan voor het opstellen van een stappenplan. Ook blijkt de factor tijd van invloed te zijn geweest op de mogelijkheden om daadwerkelijk voorbereid van start te gaan; zo kregen de noodopvangen te maken met een versnelde opstartprocedure, terwijl andere

soort locaties soms jaren de tijd kregen om zichzelf voor te bereiden. Een voordeel van het ontbreken van een landelijk uniforme aanpak is wel dat de drie vaste ketenpartners (gemeente, COA en politie) de ruimte hebben gekregen om rekening te houden met de lokale context op en rondom de opvanglocatie. Daaruit blijkt dat er binnen de gewenste uniforme landelijke aanpak in ieder geval voldoende ruimte moet zijn voor deze lokale context. Verder waren alle partners van mening dat het betrekken van omwonenden tijdens de opstartfase cruciaal is voor de acceptatie van een nieuwe opvanglocatie.

Tijdens het beheer van de opvanglocaties zijn in verschillende casussen verklaringen genoemd voor de fricties tussen en met de asielzoekers, zoals cultuurverschillen tussen groepen asielzoekers en de komst van specifieke, overlastgevendende asielzoekers, zoals 'veiligelanders'. Toch zijn ook voldoende succesverhalen opgetekend, afhankelijk van de (positieve) interacties tussen asielzoekers en omwonenden en de mate van transparantie rondom het beheer.

De rol van de politie richtte zich vooral op het voorkomen van incidenten rondom de opvang of op de aanpak van (ernstige) incidenten op de opvanglocatie. De laatstgenoemde taak bleek in de ene casus groter dan in andere, ook omdat hierover onderlinge afspraken werden gemaakt met het COA. De wijkagenten hebben vooral een significante rol gespeeld in het in contact treden met de asielzoekers, het zijn van een aanspreekpunt op de opvanglocatie en, waar nodig, het optreden tegen overlast. Wel had de politie lokaal meer culturele kennis willen hebben; er was vaak geen tijd om hierin te investeren ten tijde van de opstartfase. Toch heeft met name de wijkagent vaak een cruciale rol vervuld, door vaak de 'ogen en oren' voor zowel de ketenpartners, omwonenden als ook asielzoekers te zijn. Met name de bereidheid van de wijkagenten om zich open te stellen voor nieuwe indrukken en andere culturen is daarin cruciaal gebleken. Maar een belangrijke factor is ook geweest dat wijkagenten specifiek en de politie in het algemeen en terughoudende rol hebben vervuld en daarmee het COA de handelingsvrijheid hebben gegeven om problemen zelf op te lossen.

De gemeenten hadden niet een directe rol bij de dagelijkse uitvoering rondom de opvanglocatie. Zij vervulden eerder de rol van klankbord voor de andere ketenpartners en speelden vooral een rol bij de aanvang van een opvanglocatie. Ook bij het dagelijks beheer is gebleken dat gemeente hun rol verschillend oppakten; er bleek ruimte voor een eigen invulling, afhankelijk van de lokale context.

Zoals eerder gesteld, lijkt er tijdens de opstartfase onder de politie weinig kennis te zijn opgedaan over de (sub)groepen asielzoekers. Dit wordt dan ook gezien als een aandachtspunt voor de toekomst, waarbij het aanbieden van interculturele cursussen als een goede mogelijkheid wordt beschouwd. Een tweede aandachtspunt is de soms onvoldoende uitwisseling van informatie; wanneer er sprake was van uitwisseling werd dit vooral op informele wijze gedaan. De ketenpartners onderkennen het belang van een goede informatie-uitwisseling, maar zien de vernieuwde privacywetgeving als een drempel, zeker wanneer sprake van subgroepgerelateerde problematiek (bijvoorbeeld onder AMV'ers). Een derde aandachtspunt is het waarborgen van kennis, gezien dit niet in alle casussen is gebeurd. Voor veel respondenten is het landelijk delen van ken-

nis over asielzoekers, bijvoorbeeld via een cliëntvolgsysteem, dan ook een gewild toekomstperspectief.

Het omgaan met de groep statushouders leverde uitdagingen op wanneer het ging om uitplaatsen, informatiedelen en het aanpakken van overlast. Respondenten geven de suggesties richting de introductie van een *buddy* (vaste begeleider), een grotere rol van de gemeente in de begeleiding van statushouders en het verbeteren van de informatiedeling tussen het zendende azc en de ontvangende gemeente.

Ook benadrukten de respondenten dat de opinie en gevoelens van omwonenden beïnvloed kunnen worden door mediaberichtgeving, terwijl deze niet altijd het volledige perspectief op de problematiek weergaf. Deze berichtgeving heeft indirect zijn weerslag op de asielinvulling; er werd vanuit opvanglocaties soms een voelbare druk vanuit de gemeente gevoeld vanwege negatieve media-aandacht. Volgens sommige respondenten kan een 'media-werknemer' hier uitkomst op bieden, om negatieve berichtgeving te duiden en een ander geluid te laten horen vanuit het COA.

5.2.3 *Worst/best practices en aandachtspunten*

Op basis van de casusbevindingen is een onderscheid te maken tussen *worst practices* en *best practices*. Het zijn practices die niet altijd in alle casussen voorkomen, maar die niettemin belangrijk worden geacht. Deze worden in tabel 5.2 weergegeven.

Tabel 5.2: Worst en best practices vanuit de casussen

Thema's	Worst practices	Best practices
Opstartfase	In het algemeen bestond te weinig kennis bij de politie over de culturele achtergrond van asielzoekers bij aanvang van een opvanglocatie.	Het bleek succesvol om voorafgaand aan een opvanglocatie de kennis en ervaringen van andere locaties toe te passen om de juiste context/omgeving te bepalen.
Beheer	De beveiliging van de opvanglocatie bleek in meerdere casussen onvoldoende. Door de hoge instroom zijn soms beveiligers ingezet met weinig affiniteit met de doelgroep of te weinig ervaring. De politie gaf in sommige casussen asielgerelateerde informatie aan omwonenden, terwijl dit het werk is van het COA en andere ketenpartners.	Sommige gemeenten hebben een beheerplan gekoppeld aan het beheer van de opvanglocaties, met als doel om de veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte te garanderen. De samenwerking tussen het COA en politie werd positief bevorderd wanneer de partijen naar elkaar luisterden en elkaars expertise respecteerden. Er is door het COA en soms door gemeenten geïnvesteerd in het informeren van asielzoekers, bijvoorbeeld door het verstrekken van taallessen en het regelmatig vertalen van informatie in het Arabisch.

Thema's	Worst practices	Best practices
Uitstroom	<p>AMV'ers missen de juiste begeleiding of professionele hulp wanneer zij achttien jaar worden en door het Nidos worden overgedragen aan de gemeente.</p> <p>De startinformatie rondom specifieke groep asielzoekers bij uitstroom schoot soms tekort, waardoor het risico bestaat dat zij op straat eindigen of overlast gaan geven.</p>	Er zijn bij woningbouwcorporaties initiatieven ontstaan om een soort adoptieouders in te zetten bij het begeleiden van statushouders.
Kennis en informatiedeling	<p>De politie en gemeenten misten soms de juiste kennis en handvatten, met name over specifieke asielgroepen.</p> <p>Vanwege de nieuwe privacywetgeving vond in het algemeen geen of onvoldoende informatie-uitwisseling plaats tussen de politie en het COA, hetgeen het werk van de politie bemoeilijkte.</p>	De aanmaak van appgroepen zorgde voor een versnelde communicatie tussen de ketenpartners.
Omwonenden	Vooraf aan de komst van een nieuwe opvanglocatie is niet altijd transparantie geboden aan de omwonenden.	<p>Omwonenden werden regelmatig betrokken in een omwonendenoverleg.</p> <p>Het COA informeerde de omwonenden na een incident en waren zelf regelmatig voorzitter van de omwonendencommissie.</p> <p>Het COA, de politie en de gemeente hebben inspanningen verricht om de aanvankelijk felle reacties onder omwonenden te kanaliseren. Dit leidde soms tot een ommekeer in de mening van omwonenden.</p>
Media	Onder andere uitpattingen van boze omwonenden of winkeliers op sociale media hebben ertoe geleid dat de media zich zeer kritisch gingen uitlaten over de gang van zaken op de opvanglocatie.	<p>Er is soms actief gereageerd op overlast en criminaliteit van asielzoekers; ook zijn contactmomenten gefaciliteerd tussen bewoners en vluchtelingen, is een klankbordgroep opgericht, een website met relevante informatie opgezet en intensief gecommuniceerd met de media.</p> <p>Er zijn in twee casussen media-verantwoordelijken aangesteld die zich bezighielden met alle mediacomunicatie rondom de opvang. Ook gaven zij advies over het wel of niet reageren op mediaberichtgeving.</p>

Daarnaast hebben de geïnterviewden de volgende aandachtspunten voor de in- en doorstroom in de toekomst gegeven:

- geïnterviewden wijzen op het belang van afspraken tussen met name het COA en de politie tijdens het dagelijks beheer op en rondom de opvanglocatie. Het gaat dan bijvoorbeeld over afspraken over de aanwezigheid van politie op het terrein (al dan niet in uniform), het beantwoorden van vragen van asielzoekers door de politie (bijvoorbeeld: geen asielgerelateerde antwoorden geven) en de rol van de politie in de buurt;

- affiniteit met de doelgroep is van belang bij de politie; persoonlijke weerstand tegen asielzoekers is geen pre voor de functie;
- diverse geïnterviewden wijzen op de belangrijke rol van voorlichting over verschillende culturen. Dit kan van positieve invloed zijn op het werkproces bij de politie rondom in- en doorstroom;
- Voor AMV'ers met een verblijfsstatus bleek het lastig om een woonruimte te vinden, omdat veel jonge asielzoekers in de gemeente blijven wonen waar ze in de opvang hebben gezeten;
- veel respondenten zien het belang van een landelijk informatie-uitwisseling tussen politie, COA en gemeenten, zodat niet iedere keer 'vanaf nul begonnen wordt' in het geval van verhoogde instroom.

5.3 Handelingsperspectieven voor de ketenpartners

In de voorgaande paragrafen hebben we de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van openbare orde, criminaliteit, incidenten op de opvanglocaties en onveiligheidsgevoelens onder omwonenden uiteengezet. Ook zijn vanuit de casussen goede en slechte praktijkervaringen weergegeven. In deze paragraaf staat de beantwoording van de derde en laatste onderzoeksvraag centraal:

Hoe is een optimaal handelingsperspectief voor de politie en de keten van samenwerkende instanties vorm te geven, rekening houdend met de opgetekende ontwikkelingen en suggesties uit onderzoeksvragen 1 en 2?

Alle ontwikkelingen en suggesties vanuit de literatuur, media en de casussen hebben tot vier thema's geleid die als kapstok kunnen fungeren voor handelingsperspectieven voor de ketenpartners. Het gaat om handelingsperspectieven op de volgende thema's: a) omgaan met mediaberichtgeving b) het verbeteren van het kennisniveau rondom nieuwkomers en processen tussen politie, COA en gemeente, c) het omgaan met omwonenden rond een opvanglocatie en d) het verbeteren van de uitstroom en de begeleiding van statushouders in wijken. Langs deze vier thema's zullen we handelingsperspectieven geven die vooral op basis van de bestudeerde casussen zijn opgetekend.

Thema a: omgaan met mediaberichtgeving

Uit de casussen en de mediaberichtgeving komt naar voren dat de omgang met de media bij veel opvanglocaties een aandachtspunt is geweest. De omgang met de media is veelal een kwestie van reactief handelen geweest; pas als er (vaak negatieve) berichtgeving in de media verscheen, werd daarop geacteerd door de beheerpartners. Toch bieden enkele casussen goede mogelijkheden om op lokaal niveau zowel voorafgaand als na berichtgeving in te spelen op de media. Dit kan ten eerste door media meer te beschouwen als 'ketenpartner' en hen vooraf meer 'mee te nemen' in het besluitvormingsproces rondom het vestigen van een opvanglocatie. Hier ligt vooral een lokale rol voor het COA en de gemeente, door dit proces zo transparant mogelijk te maken. Dit vereist ook een inspanning richting de media, door actief contact te zoeken en eventue-

eel afspraken te maken over het openbaar maken van nieuwe ontwikkelingen in het proces. Een voordeel hiervan is, dat dit ook ten goede komt aan de relatie met omwonenden (waarover verderop meer).

Daarnaast wijst een casus uit dat er mogelijkheden bestaan om tussentijdse resultaten over de veiligheid en leefbaarheid in de buurt van een opvanglocatie te delen met de media. Deze vorm van proactieve samenwerking met de media is een voorbeeld van een samenwerking waarin alle betrokkenen een transparante houding vertonen over gebeurtenissen rondom een opvanglocatie.

Overigens valt niet iedere negatieve berichtgeving te voorkomen. Zo staan incidenten die elders in het land rondom opvanglocaties voorkomen los van de lokale situatie, maar deze incidenten kunnen wel gevolgen hebben voor het lokale sentiment. Daar waar sprake is van negatieve sentimenten in de media is de optie om een mediaverantwoordelijke aan te stellen interessant. Deze kan alle mediacommunicatie rondom de opvang scannen en hier in een vroegtijdig stadium, samen met de beheerpartners, op acteren.

Thema b: het verbeteren van het kennisniveau rondom nieuwkomers en processen tussen politie, COA en gemeente

Het verbeteren van het kennisniveau rondom nieuwkomers valt naar onze mening uiteen in twee delen: kennis over de nieuwkomers zelf en kennis over de processen die relevant zijn bij in- en doorstroom.

Uit de casussen is gebleken dat het kennisniveau bij de politie over nieuwkomers in het begin laag lag, maar zich gaandeweg positief ontwikkeld heeft. Het is daarom naar onze mening noodzakelijk dat de reeds verzamelde informatie over de kwetsbare positie van asielzoekers (bijvoorbeeld ten aanzien van de psychische gesteldheid, gezondheidstoestand, cultuur, maar ook over AMV'ers en vrouwelijke vluchtelingen) centraal raadpleegbaar is voor het dagelijkse politiewerk. Ons voorstel is om 'ambassadeurs' bij de politie aan te stellen die asielkennis kunnen verspreiden door middel van trainingen, presentaties en dergelijke. Hierin kunnen verschillende onderwerpen aan bod komen: culturele wetenswaardigheden, het beheer rondom een opvanglocatie, samenwerking met beheerpartners, het bejegenen van asielzoekers, het omgaan met media en kwetsbare asielzoekers.

Wat betreft de procesmatige kennis is het naar onze mening belangrijk dat de politie een centraal informatiepunt inricht waar bij voorkeur beheerplannen, veiligheidsplannen en scenario's verzameld worden. Van daaruit stellen wij voor om toe te werken naar twee kaderdocumenten: een document met alle mogelijke scenario's en een ander document met de mogelijke processen. Deze kaderdocumenten kunnen vervolgens voor de politie als eerste werkdocument dienen voor locaties waar nieuwe opvanglocaties gevestigd worden; scenario's/processen die niet van toepassing zijn, kunnen terzijde gelegd worden. Dergelijke kaderdocumenten voorkomen dat onnodige tijd verloren gaat met het opstellen van scenario's en werkprocessen.

Een van de onderdelen voor de werkprocessen bij de politie kan het opstellen van een algemeen raadpleegbaar bejegeningsprofiel zijn. Dit kan bijvoorbeeld een korte, punts-

gewijze instructie rondom de formele taakinvulling richting nieuwkomers zijn, met bijvoorbeeld de volgende vragen:

- Wat doe je met iemand die zich niet kan identificeren?
- Wat kan de AVIM betekenen op dit vlak? (voorlichting, et cetera).
- Hoe benader je iemand die geen verblijfsstatus heeft?
- Welke partners komen er om de hoek kijken?
- Wat zijn de lijnen als het opvallende informatie binnenkomt (mensenhandel, gewapende militie, terreur)?

Ook valt uit de casussen te herleiden dat er regelmatig nog verbeteringsslagen te maken zijn op het gebied van de kennisdeling over asielzoekers (op het gebied van achtergronden en cultuurverschillen) en de richtlijnen voor een passende omgang daarmee. Vooral het COA en de politie zijn ketenpartners die in het proces van de instroom veel contact met elkaar hebben en elkaar op dit punt kunnen versterken.

Wat betreft de informatie-uitwisseling voor de doorstroom van statushouders naar woningen is de overdracht van relevante informatie van het COA richting de gemeenten een aandachtspunt. Een vorm van een cliëntvolgsysteem op hoofdlijnen (bijvoorbeeld: wel/geen zorg nodig) zou hier naar onze mening een uitkomst kunnen zijn.

Daarnaast is het van belang om ook 'in vrede' te blijven investeren in de onderlinge ketensamenwerking. In een rustige periode (vooral tijdens en na de opvang) kan het goed zijn om de onderlinge lijnen kort te houden.

Thema c: het omgaan met omwonenden rond een opvanglocatie

Onder thema a is al aangegeven dat de omgang met omwonenden van een opvanglocatie in diverse stadia aandacht verdient. Vooral uit de mediaberichtgeving blijkt dat hierin het nodige verbeterd kan worden. Omwonenden worden vaak slecht of niet betrokken bij het besluitvormingsproces bij het vestigen van een opvanglocatie. Deels is dit begrijpelijk, omdat dit onrust in de buurt van mogelijke locaties kan versterken. Maar daardoor blijft vaak ook relevante informatie over een buurt onbenut. Wij stellen daarom voor om meer en beter gebruik van de lokale kennis van omwonenden te maken door (een delegatie van) hen al vanaf de voorfase van het vestigen van een opvanglocatie mee te nemen in het proces. Daarnaast is het noodzakelijk om transparant richting omwonenden te blijven over de gang van zaken binnen en rondom de opvanglocatie. Eventueel zou een maandelijks omwonendenoverleg hier de ruimte voor kunnen bieden. (Negatieve) mediaberichtgeving kan tijdens zo'n overleg tevens tegen het licht worden gehouden, naast een adequate en snelle reactie van het COA en de gemeente op deze berichtgeving.

Thema d: het verbeteren van de uitstroom en de begeleiding van statushouders in wijken

Op basis van het onderzoek komt naar voren dat er na een statusverlening het nodige kan verbeteren als statushouders uitstromen richting woningen. Het gaat dan vooral om ontbrekende informatie over eventuele zorgbehoeftes die bij het COA bekend zijn, maar niet bij de betreffende gemeente. Daarnaast blijkt dat AMV'ers op het moment

dat zij achttien jaar worden geen begeleiding meer ontvangen van het Nidos. Op dat moment ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeenten. Enkele initiatieven die bij woningbouwcorporaties zijn ontstaan om via adoptieouders statushouders te begeleiden, lijken hiervoor een veelbelovend initiatief.

Lijst met afkortingen

AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
Azc	Asielzoekerscentrum
BBB-voorzieningen	Bed-Bad-Broodvoorzieningen
BVH	Basisvoorziening Handhaving
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Ebtl	Extra begeleiding- en toezichtlocatie
GCA	Gezondheidscentrum Asielzoekers
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GZA	Gezondheidszorg Asielzoekers
IBIS	Integraal Bewoners Informatie Systeem
IBO	Intensief begeleidende opvang
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IS	Islamitische Staat
Kwv	Kleine woonvoorziening
Lhbt'ers	Lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgenders en intersekse personen
MOB	met onbekende bestemming
OM	Openbaar Ministerie
Pegida	Patriottische Europeanen tegen islamisering van het Avondland
POH-GGZ	Praktijkondersteuner Huisarts Geestelijke Gezondheidszorg
PTSS	Posttraumatische Stresstoornis
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROV	Reglement Onthouding Verstrekkingen
RVA	Regeling Verstrekking Asielzoekers
RZA	Regeling Zorg Asielzoekers
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

Geraadpleegde mediaberichtgeving

AD (2018, 3 november). Overlast loopt spuigaten uit: Brabantse gemeente wil geen asielzoekers meer uit veilige landen. Zie www.ad.nl/binnenland/overlast-loopt-spuigaten-uit-brabantse-gemeente-wil-geen-asielzoekers-meer-uit-veilige-landen.

CBS (2019). Dossier asiel, migratie en integratie. Zie: www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie.

De Telegraaf (2018, 2 februari). Asielzoekers vaker crimineel. Zie: www.telegraaf.nl/nieuws/1618883/asielzoekers-vaker-crimineel

De Volkskrant (2016, 18 juni). Vanwege personeelstekort geen controle op vluchtelingen. Zie: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vanwege-personeels-tekort-geen-controle-op-vluchtelingen.

De Volkskrant (2016, 21 december). Screening asielzoekers nog altijd niet waterdicht. Zie: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/screening-asielzoekers-nog-altijd-niet-waterdicht~b7e48251/

De Volkskrant (2018, 1 februari). Robuust onderzoek bewijst: onveiligheid in buurt neemt niet toe na komst azc. Zie: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/robuust-onderzoek-bewijst-onveiligheid-in-buurt-neemt-niet-toe-na-komst-azc~be91b8ad/

De Volkskrant (2018, 12 mei). Na de vlucht komt de verwarring. Zie: https://journal.com/article/C_1whifPWtcrFIQzctDfXwdGgFEdHnwWrX59kqXuMw

De Volkskrant (2018, 31 mei). Syriërs geven leven in Nederland een 8,5. Zie: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/syriërs-geven-leven-in-nederland-een-8-5-maar-hun-perspectief-stemt-somber~b58ff571/

De Volkskrant (29 augustus, 2018). Eenvijfde Syriërs te radicaal voor asiel. Zie: <https://soundcloud.com/blendle/volkskrant-eenvijfde-syriërs-te-radicaal-voor-asiel>

De Volkskrant (2018, 20 oktober). Asielzoekers uit ‘veilige landen’ hebben groot aandeel in criminaliteit Ter Apel. Hoe kan dat? Zie: www.volkskrant.nl/nieuws-achter

grond/asielzoekers-uit-veilige-landen-hebben-groot-aandeel-in-criminaliteit-ter-apel-hoe-zit-dat~bbb0e07f/

De Volkskrant (2019, 21 mei). Deze cijfers hebben Mark Harbers uiteindelijk de kop gekost. Zie: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/deze-cijfers-hebben-mark-harbers-uiteindelijk-de-kop-gekost~b36a6aba/

De Volkskrant (2019, 21 mei). Wat zeggen de cijfers die Harbers nekten over de criminaliteit onder asielzoekers? Zie: www.trouw.nl/home/wat-zeggen-de-cijfers-die-harbers-nekten-over-de-criminaliteit-onder-asielzoekers~ad201032/

EenVandaag (2019, 16 februari). Nieuwkomers komen moeilijk aan werk: gemeente wil vluchteling zelf inburgeren. Zie: <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/nieuwkomers-komen-moeilijk-aan-het-werk-gemeente-wil-vluchteling-zelf-inburgeren/>

Elsevier Weekblad (2019, 19 februari). Nederland zet asielzoekers met IS-paspoort niet uit. Zie: www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2018/02/nederland-zet-asielzoekers-is-paspoort-niet-uit-587632/

Het Algemeen Dagblad (2017, 8 maart). 170 onderzoeken naar oorlogsmisdadigers onder asielzoekers. Zie: www.ad.nl/binnenland/170-onderzoeken-naar-oorlogsmisdadigers-onder-asielzoekers~ad312b38/

Het Algemeen Dagblad (2018, 23 juli). Malek F. wilde ook in de kerk toeslaan, justitie houdt vast aan terreur. Zie: www.ad.nl/binnenland/malek-f-wilde-ook-in-kerk-toeslaan-justitie-houdt-vast-aan-terreur~a3d66bc5/

L1 (2019, 8 november). COA aan tafel met burgemeester over overlast asielzoekers. Zie: www.limburg.nl/coa-aan-tafel-met-burgemeester-over-overlast-asielzoekers

NOS (2015, 16 oktober). Hoe (on)veilig is het rondom een azc? Zie: www.nos.nl/artikel/2063502-hoe-on-veilig-is-het-rondom-een-azc.html.

NOS (2016, 15 juni). Heftig protest tegen opvang asielzoekers, heeft dat effect? Zie: <https://nos.nl/artikel/2111331-heftig-protest-tegen-opvang-asielzoekers-heeft-dat-effect.html>

NOS (2016, 11 juli). Terroristen komen mee met vluchtelingen. Zie: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2117069-terroristen-komen-mee-met-vluchtelingen.html>

NOS (2019, 4 mei). Lukt het vluchtelingen om hier een baan te vinden? Dit zijn de cijfers. Zie: <https://nos.nl/artikel/2283178-lukt-het-vluchtelingen-om-hier-een-baan-te-vinden-dit-zijn-de-cijfers.html>

NRC (2018, 18 februari). 30 asielzoekers in Nederland met een IS-paspoort. Zie: www.nrc.nl/nieuws/2018/02/18/30-asielzoekers-in-nederland-met-een-is-paspoort-a1592712

NRC (2018, 30 juli). Burgemeester: 'Strengere aanpak overlastgevende asielzoeker'. Zie: www.nrc.nl/nieuws/2018/07/30/strengere-aanpak-jonge-asielzoeker-a1611658

NRC (2019, 11 juli). Extra politie-inzet in Ter Apel tegen overlast asielzoekers. Zie: www.nrc.nl/nieuws/2019/07/11/extra-politie-inzet-in-ter-apel-tegen-overlast-asielzoekers-a3966747

Omroep Zeeland (2019, 26 juni). COA: Burgemeester heeft een punt, overlast asielzoekers moet stoppen. Zie: www.omroepzeeland.nl/nieuws/113750/COA-Burgemeester-heeft-een-punt-overlast-asielzoekers-moet-stoppen

Provinciale Zeeuwse Courant (2019, 22 mei). Oorlogsmisdadigers aan de grens ontdekken is lastig, Syriërs hadden bijna vrij spel. Zie: www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/oorlogsmisdadigers-aan-de-grens-ontdekken-is-lastig-syriers-hadden-bijna-vrij-spel~a1e441ebf/

RTL Nieuws (2016, 27 december). Overlast door asielzoekers in 14 gemeenten. Zie: www.rtlnieuws.nl/node/270951

Trouw (2015, 19 december). Overlast van asielzoekers vaak minder dan gedacht. Zie: www.trouw.nl/home/overlast-van-asielzoekers-vaak-minder-dan-gedacht~a7413f39/

Trouw (2016, 6 november). Stop op aantal asielzoekers vakantiepark Oranje. Zie: www.trouw.nl/home/stop-op-aantal-asielzoekers-vakantiepark-oranje~a6e94918/

Trouw (2016, 30 november). Hoe vergaat het de boze burgers nu? Zie: www.trouw.nl/samenleving/hoe-vergaat-het-de-boze-burgers-nu~a9db4b24/

Literatuurlijst

Achbari, W. & A.S. Leerkes (2017). *Van perceptie naar feit: Asielzoekers en buurtcriminaliteit*. Den Haag, WODC. Cahiers 2017-16.

Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard & E. Miltenburg (2018). *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dickie, S., Kuppens, J. en Ferwerda, H. (2019). *Driemeting veiligheid en leefbaarheid rondom azc Zutphen*. Arnhem: Bureau Beke.

Dourleijn, E. & J. Dagevos (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Floriijn, M. (2017). *Eindrapportage Platform Opnieuw Thuis*. Den Haag: Platform Opnieuw Thuis.

Gemeente Nijmegen/gemeente Heumen (2016). *Noodopvang Heumensoord. Een terugblik*. Nijmegen/Heumen: gemeente Nijmegen/gemeente Heumen.

Goosen, S. (2016). Asielzoekers en vluchtelingen: gezondheid en zorg in vogelvlucht. In: *Tijdschrift voor de Gezondheidswetenschappen*, 94(1): 4-6.

Hubbard, P. (2005). Accommodating Otherness: Anti-Asylum Centre Protest and the Maintenance of White Privilege. In: *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, 30(1): 52-65.

Huijskes, P.J, L. Moerenhout, F. Sickler & M. Struik. (2017) Identificatie en registratie van asielzoekers in Nederland. Toekomstscenario's voor de Nationale Politie. In: *Cahiers Politiestudies* (42).

Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *De tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016a). *De identificatie van asielzoekers in Nederland*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016b). *De identificatie van asielzoekers in Nederland. Vervolgonderzoek naar de registratie en identificatie van asielzoekers door politie en Koninklijke Marechaussee*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Kanne, P., L. Klein Kranenburg & M. Rosema (2015). *Rapport Opvang van Asielzoekers*. Enschede: I&O Research i.s.m. Universiteit Twente.

Karsten, N., J. & Van der Velden. (2018). Gewelddadig protest loont: Over het effect van geweld, bedreiging en intimidatie rondom azc's op de lokale democratische besluitvorming. In: *Bestuurswetenschappen*, 72(2): 79-89.

Kuppens, J., L. Scholten & H. Ferwerda (2016). *Van inschatting naar beheer. Een risicoanalyse rondom het toekomstige azc Voorsterallee Zutphen*. Arnhem: Bureau Beke.

Kuppens, J. en Ferwerda, H. (2019). *Driemeting leefbaarheid en veiligheid rondom azc Zutphen*. Arnhem: Bureau Beke.

Kuppens, J., Klein Haneveld, L. Van Esseveldt, J. en Ferwerda, H. (2019). *Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties*. Arnhem: Bureau Beke.

Leun, J.P. van der, M.A.H. van der Woude en S. De Ridder. Crimmigratie in de lage landen: smeltende grenzen? In: *Strafblad*, juli 2013. Richtlijnen zijn te vinden op het politie-intranet onder de noemer 'veilige aangifte'.

Lubbers, M., M. Coenders & P. Scheepers. (2006). Objections to Asylum Seekers Centres: Individual and Contextual Determinants of Resistance to Small and Large Centres in The Netherlands. In: *European Sociological Review*, (22)3: 243-257.

Mensink, W. (2018). Verdeeldheid en verbinding. *Terugblik op de rol van de civil society bij de komst van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). *Handelingsperspectief overlastgevende asielzoeker, 16 december 2016*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Rapportage Vreemdelingenketen: Periode januari-december 2018*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Platform Opnieuw Thuis (2016). *Juiste communicatie zorgt voor begrip – Utrecht*. Den Haag: Platform Opnieuw Thuis.

Poot, de, C.J., & A. Sonnenschein. (2009). *Jihadistisch terrorisme in Nederland. Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken*. Den Haag: WODC.

Smeets, M.E., T. Baetens & H. Moors. (2011). Het bijschaven van de veiligheidsbeleving. Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid. In: *Secondant*, 5, 2011.

Thijs, F. (2019). *Verdachten en daders van terroristische misdrijven in Nederland. Factsheet oktober 2019*. Amsterdam: NSCR.

Ufkes, E.G., S. Zebel, A. & Den Besten. *Agressie-incidenten in de asielopvang: Over de aard van de incidenten en ervaringen van medewerkers*. Enschede: Universiteit Twente.

VNG/Platform Opnieuw Thuis (2016). *Handreiking Woning Delen*. Den Haag: VNG/Platform Opnieuw Thuis.

Wijk, van, J. & M. Bolhuis. (2016). *Jihadisme en de vreemdelingenketen. De signalering van vermoedelijke jihadisten onder asielzoekers en jihadistische activiteiten in en rond asielzoekerscentra nader onderzocht*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Witte, R. (2016). *Wij zijn allemaal 'verontruste burgers'*. Den Haag: EMMA.

Bijlage 1 Geraadpleegde respondenten

Ferda Yondemli	Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland
Peter Smit	Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland
Brigitta Coppens	Nationale Politie, eenheid Noord-Holland
Annet Hartnack	Gemeente Alkmaar
Fred Kuiper	Nationale Politie, eenheid Amsterdam
Ruud Looman	Nationale Politie, eenheid Amsterdam
Angela Fine	COA
Bart Boon	Gemeente Amstelveen
Niels Westerveld	Gemeente Amstelveen
Jeroen Peeters	COA
Michas Karrenbeld	COA
Noreddine Benmhamed	Gemeente Apeldoorn
Jos Reijerink	Gemeente Deventer
Freek Stein	Gemeente Deventer
Niene Oepkes	Gemeente Utrecht
Uko Post	Gemeente Zutphen
Anoniem	COA
Eric Boelaars	Gemeente Nijmegen
Frans-Jan Derks	Nationale Politie, eenheid Oost-Nederland
Jan Smit	Nationale Politie, eenheid Midden-Nederland
Dennis Doorson	Nationale Politie, eenheid Midden-Nederland
Richard Fisscher	Nationale Politie, eenheid Midden-Nederland
Ron Wesselo	Nationale Politie, eenheid Midden-Nederland
Bart Finking	Nationale Politie, eenheid Midden-Nederland
Jolanda Gerbensma	COA
Liane Postma	COA
Ed Jurrijens	Nationale Politie, eenheid Noord-Holland

Bijlage 2 **Bestuursovereenkomsten**

Apeldoorn:

www.apeldoorn.nl/DATA/TER/projecten/opvang_vluchtelingen/bo_en_aanvullende_werkafspraken.pdf

Zutphen:

www.zutphen.nl/Inwoners/Wonen_en_verhuizen/Vluchtelingenopvang/Asielzoekerscentrum_Voorsterallee/Documenten_asielzoekerscentrum_Voorsterallee/Concept_bestuursovereenkomst_asielzoekerscentrum

Alkmaar:

Gemeente Alkmaar/COA (2016). Bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een tijdelijk opvangcentrum, 12 januari 2016. Alkmaar: gemeente Alkmaar/COA.

Heumensoord:

Gemeente Heumen/COA (2015). Bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een opvangcentrum, 18 september 2015. Heumen/Nijmegen: gemeente Heumen/COA.

Bijlage 3 ROV-maatregelen op een rij⁷³

Impactniveau ROV-maatregel:

geringe impact ROV 1

middelgrote impact ROV 2 t/m 3

grote impact ROV 4 t/m 5

zeer grote impact ROV 6 t/m 11

ROV maatregelen: hoogte en duur

ROV 1: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 1 week

ROV 2: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 2 weken

ROV 3: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 4 weken

ROV 4: inhouding van alle Rva-verstrekkings⁷⁴ voor 1 week

ROV 5: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 8 weken

ROV 6: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 2 weken

ROV 7: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 4 weken

ROV 8: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 8 weken

ROV 9: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 13 weken

ROV 10: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 26 weken

ROV 11: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor altijd

⁷³ Bron: Sociale veiligheid van bewoners in azielzoekerscentra, Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018.

⁷⁴ Rva: Regeling verstrekkingen asielzoekers.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. em. dr. H.G. van de Bunt Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr. drs. C. Bangma Politie, Eenheid Midden-Nederland
	mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid
	dr. P.P.H.M. Klerks Raadadviseur Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
	prof. em. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht
	drs. M.H.M. van Tankeren Operational auditor/onderzoeker, Politie, Eenheid Den Haag
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieonderwijsraad Koninginnegracht 62 2514 AG Den Haag
	Postbus 25842 2502 HV Den Haag www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. ***Criminaliteit in de virtuele ruimte***
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/ TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. ***Cameratoezicht. Goed bekeken?***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. ***De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)***
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. ***De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding***
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. ***Cameratoezicht. De menselijke factor***
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. ***Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek***
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke & Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. ***Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak***
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/ Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. ***Richtlijnen auditieve confrontatie***
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI, Den Haag, 2005
9. ***Niet verschenen***
10. ***De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg***
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. ***Inzoomen en uitzoomen op Zaandam***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006

12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römkens & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekb beschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
25. **Rellen om te reellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009

- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie - functionarissen**
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010
35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010
36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011

37. ***Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg***
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. ***Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren***
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. ***Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole***
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. ***Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering***
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. ***Daders over cameratoezicht***
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenbergh, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regio-plan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. ***Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen***
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. ***De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie***
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. ***Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg***
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. ***Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek***
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012
46. ***Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten***
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. ***M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing***
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012
48. ***Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderkenmerken en delictpatronen***
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012

49. ***Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus***
H. Ferwerda, T. van Ham, B. Bremmers, K. Tijhof & M. Grotens, Bureau Beke, Arnhem, 2013
50. ***Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen***
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013
51. ***De operationele politiebriefting onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefting***
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
- 51a. ***De operationele politiebriefting onderzocht (2). Een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectievere politiebriefting te komen***
A. Scholtens, Crisislab, Renswoude 2015
52. ***Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?***
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VDMMP, Houten, 2013
53. ***De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk***
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
54. ***Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance***
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013
55. ***Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden***
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSPgroep, Amsterdam, 2013
56. ***Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers***
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
57. ***Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces***
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
58. ***De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk***
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013
59. ***Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw***
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013

60. ***Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie***
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
61. ***Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld***
E. Bervoets, J. Bik & M. de Groot, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
62. ***Excessief geweld op en om de voetbalvelden. Praktijkonderzoek naar omvang, ernst en aanpak van 'voetbalgeweld'***
P. Duijvestijn, B. van Dijk, P. van Egmond, M. de Groot, D. van Sommeren & A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam, 2013
63. ***Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers***
H. de Mare, B. Mali, M. Bleecke & G. van den Brink, m.m.v. Motivaction, Tilburg University, Stichting IVMV, Leiden, 2014
64. ***Informatiegestuurde dienders. Informatiesturing tussen theorie en praktijk***
A. van Sluis, P. Siep, V. Bekkers, m.m.v. M. Thaens & G. Straten, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014
65. ***Hard op weg. Onderzoek aanpak verkeersveelplegers***
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Mennes & J. Snippe, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2014
66. ***Tussen hulp en hype. De inzet van opsporingsberichtgeving in ontvoeringszaken***
Y.M.M. Schoenmakers, J.V.O.R. Doekhie & J.C. Knotter, Yvette Schoenmakers Onderzoek en advies, Weesp, 2014
67. ***Nachtdienst bij de politie en verkeersveiligheid. Onderzoek naar ervaringen van politieagenten met verkeersonveiligheid in woon-werkverkeer na de nachtdienst***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2014
68. ***Buit van woninginbraak. Onderzoek onder inbrekers en helers***
J. Snippe, M. Sijstra, R. Mennes & B. Bieleman, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2014
69. ***Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten***
E. Bervoets & S. Eijgenraam, LokaleZaken, Rotterdam, 2014
70. ***Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld***
I. van Leiden, B. Bremmers & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2014
71. ***Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam***
J. Kuppens, T. Appelman, T. van Ham & A. van Wijk, Bureau Beke, Arnhem, 2015
- 72a. ***Vermisten op de kaart. Aard en omvang van langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2015

73. ***Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad***
M. den Hengst, M. Bruinsma, Y. Schoenmakers, W. Niepce, Bureau Bruinsma, Tilburg, 2015
74. ***De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast***
I. Gorissen, m.m.v. R.H. Johannink, PBLQ, Den Haag, 2015
75. ***De aangifte van delicten bij de multichannelstrategie van de politie***
P. Boekhoorn & J. Tolsma, Bureau Boekhoorn/Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016
76. ***Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit***
R. Kouwenhoven & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
77. ***Het real-time informeren van noodhulpeenheden. Een onderzoek naar de RTI-functie om frontlijnpolitiefunctionarissen snel te voorzien van relevante informatie***
A. Scholtens, M. den Hengst & R. Waterreus, CrisisLab, Renswoude/ Politieacademie, Apeldoorn, 2016
78. ***Hoe lang kun je 'schijt hebben'? Dertien desisters uit criminele jeugdgroepen aan het woord***
C.E. Hoogeveen, A.E. van Burik & B.J. de Jong, m.m.v. E.M. Klooster, Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch/VanMontfoort, Woerden, 2016
79. ***Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing***
A. van Wijk & L. Scholten, m.m.v. B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2016
80. ***Verbale leugendetectie-wizards***
G. Bogaard & E.H. Meijer, Maastricht University, Maastricht, 2016
81. ***Mensenhandel in de prostitutie opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken***
M. Goderie, m.m.v. R. Kool, Goderie Onderzoek, Klarenbeek, 2016
82. ***De onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland***
Y. Schoenmakers, I. de Groot, J. van Zanten, A. van Rooyen & J. Baars, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2017
83. ***Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen en politieaanpak***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, M. Everartz & C. Poelarends, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2016
- 83A. ***De Intelligence Paradox. Lessen uit de integrale pilot Analyse Synthetische Drugs in Oost-Nederland***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2019

84. ***Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht***
A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, 2016
85. ***Vermisten op het spoor. Rechercheren naar langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
86. ***De aard van het beestje. Kenmerken en achtergronden van dierenmishandelaars***
A. van Wijk & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
87. ***Modus operandi van de recherche. De recherchepraktijk in moord- en verkrachttingszaken***
A. van Wijk, I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
88. ***Over grenzen in de sport. De rol van de politie in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport in samenwerking met relevante partners***
A. van Wijk, M. Hardeman, L. Scholten & M. Olfers, Vrije Universiteit Amsterdam, Bureau Beke, Arnhem, 2017
89. ***Defensiehulp. Legergroene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde***
E. Bervoets, m.m.v. S. Eijgenraam, T. Dijkhuizen & J. van de Werken, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
90. ***Tussen onder en boven. Productie en distributie van softdrugs in Noord-Nederland***
J. Snippe, R. Mennes, M. Sijstra & B. Bieleman, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2017
91. ***Vechten op afspraak. Inzicht in het fenomeen en input voor de ontwikkeling van een politiestrategie***
T. van Ham, L. Scholten, A. Lenders & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2018
92. ***Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers & J. van Zanten, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
- 92A. ***De wortel en de stok. Praktijklessen uit een gebiedsgerichte probleemaanpak van ondermijning***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2019
93. ***Ondermijning door criminele 'weldoeners'***
M. Bruinsma, R. Ceulen & T. Spapens, m.m.v. C. Deij, Tilburg University, Tilburg/Bureau Bruinsma, Tilburg, 2018
94. ***Kiezen voor politie. Een onderzoek onder mbo-studenten met een migratie-achtergrond in het veiligheidsdomein***
S. de Winter-Koçak, E. Klooster & M. Day, m.m.v. S. Mehlbaum, M. van Vugt & K. Leschonski, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2018

95. ***Doe-het-zelf-surveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen***
S. Mehlbaum & R. van Steden, m.m.v. M. van Dijk, Vrije Universiteit Amsterdam, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
96. ***Een klacht is een gratis advies***
G. Jacobs, T. Hak, G. Vanderveen, M. Flory, T. Thuis, S. Valkeman & M. Franken, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2018
97. ***Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt***
A. Verwest, W. Buysse, P. van Egmond, D. Hofstra, DSP-groep, Amsterdam, 2019
98. ***Zorg voor kinderen bij aanhouding van ouders; Best practices uit binnen- en buitenland***
J. Reef, N. Ormskerk, Universiteit Leiden, 2019
99. ***Aankoopfraude uit het buitenland***
J. Jansen, S. Westers, S. Twickler, W. Stol, NHL Stenden Hogeschool / Politie-academie
100. ***Grijs vakmanschap? Taakgerelateerd ongeoorloofd handelen binnen de politie***
R. Chr. van Halderen (diss. Avans Hogeschool), 2019
101. ***Niet meer doen! Een onderzoek naar de INDIGO-afdoening***
A. van Wijk, S. Dickie, J. van Esseveldt, Bureau Beke, Arnhem, 2019
102. ***De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie. Van intake van cybercrime naar opsporing en vervolging***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2020

