

Eén gemeente en een variëteit aan draaiboeken en procedures voor het opvangen van vluchtelingen?

Het creëren van één multidisciplinaire checklist voor gemeenten voor de (tijdelijke) opvang van vluchtelingen

Brian Hamelink, MSc
Junior Beleidsmedewerker Externe Veiligheid

Afdeling Mobiliteit & Milieu
Provincie Zuid-Holland
Zuid Hollandplein 1
2593 AW Den Haag

☎ 070- 441 6659

✉ bb.hamelink@pzh.nl

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Opvang realiseren, een algemene gemeentelijke procedure?.....	4
2.1 Besluit onderbouwd vanuit de wetgeving	4
2.1.1 Aanpassing voor het realiseren van een opvang.....	4
2.1.2 Kruimelgevallenregeling inclusief het Besluit Quickwins	4
2.2 Functiewijziging en/of een omgevingsvergunning.....	4
2.2.1 Vergunningverlening voor een opvang van meer dan 72 uur.....	5
2.2.2 Versoepeling omgevingsvergunning	5
2.2.3 Toekomstige wetswijziging	6
2.3 Totstandkoming locatiekeuze crisisnoodopvang (<72 uur)	6
2.3.1 Proces van benadering	7
2.4 Inwinnen van een veiligheidsadvies.....	8
2.4.1 Vrijwillig inwinnen van advies omtrent veiligheid	9
2.4.2 Procedures voor omgevingsfactoren	9
3. Bestaande handreikingen voor het realiseren van opvang	10
3.1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).....	10
3.2 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)	11
3.3 Individuele gemeenten.....	12
3.3.1 Gemeente Ede (AZC)	12
3.3.2 Gemeente Oud-Beijerland (Crisisnoodopvang)	13
3.3.3 Samenwerkingsverband Drechtsteden (Crisisnoodopvang)	14
3.3.3 Gemeente Tilburg (Crisisnoodopvang).....	15
3.3.4 Gemeente Veldhoven (Noodopvang).....	16
3.4 Veiligheidsregio's en omgevingsdiensten	16
3.4.1 Draaiboek opvang vluchtelingen; Veiligheidsregio Utrecht	17
3.4.2 Draaiboek tijdelijke crisisnoodopvang vluchtelingen; Veiligheidsregio Zuid-Limburg.....	17
4. Eén multidisciplinaire checklist voor gemeenten	17
4.1 Checklist op hoofdlijnen.....	17
4.1.1 Ontwerpen van een veilige omgeving.....	19
5. Conclusie & aanbevelingen	20
Bijlage 1: Multidisciplinaire checklist voor gemeenten.....	21

1. Inleiding

Sinds de zomer van 2015 is er een continue stroom van vluchtelingen vanuit het Midden-Oosten en andere gebieden in de wereld richting Europa. De asielzoekers en vluchtelingen die de grenzen van Europa bereiken, reizen voor het overgrote deel door naar de westerse landen binnen Europa. Voorbeelden hiervan zijn België, Duitsland en Nederland.

Om te voorkomen dat vluchtelingen op straat belanden, worden de vluchtelingen opgevangen in asielzoekerscentrums of tijdelijke opvanglocaties, voordat de asielprocedure van start gaat. Door de continue toestroom en relatief grote hoeveelheid asielzoekers heeft het bestuursorgaan Centraal Opvang Asielzoekers (COA) onvoldoende mogelijkheden om deze vluchtelingen op te vangen.

“Staatssecretaris Klaas Dijkhoff (Asiel) luidt de noodklok: er dreigt toch weer een tekort in de vluchtelingenopvang te ontstaan. Dijkhoff is bezorgd, omdat 'oncollegiale' burgemeesters niet meehelpen. 'Niet erg sportief.' Eén ding wil Dijkhoff niet nog eens meemaken: een avond als in het Drentse Oranje, toen hij de lokale bevolking dreigde te moeten opzadelen met de komst van 700 vluchtelingen extra. Om dat te voorkomen, moeten nieuwe opvangplekken worden gevonden. Dijkhoff roert zich daarom nu. “Als we er niet flink aan trekken, gaat het mis.”

<http://www.ad.nl/ad/nl/38261/Nieuws/article/detail/4301046/2016/05/15/Dijkhoff-burgemeesters-zijn-niet-altijd-collegiaal.dhtml>

Het COA heeft hierop in samenwerking met staatssecretaris Dijkhoff (Veiligheid en Justitie) gemeenten en provincies gevraagd om extra opvanglocaties aan te leveren. Om als gemeente een opvanglocatie te creëren, zal er een (tijdelijke) functiewijziging moeten plaatsvinden in het bestemmingsplan of via andere regelingen, zoals de Crisis- en herstelwet (voor maximaal 72 uur). Dit onderzoek zal zich richten op zojuist genoemde procedures van gemeenten.

Om de veiligheid te waarborgen van zowel de omgeving als van de (tijdelijke) bewoners, kan de gemeente advies inwinnen bij de veiligheidsregio en/of de omgevingsdienst. Dit onderzoek brengt deze procedure van verschillende gemeenten in kaart om te onderzoeken of deze procedure gelijk is en of er in soortgelijke stadia van de procedure advies wordt ingewonnen bij de hiervoor genoemde organen. Het onderzoek betreft alleen gemeenten waar ook daadwerkelijk (tijdelijke) opvanglocaties zijn gerealiseerd. Het eindresultaat is een checklist welke de overwegingen en actiepunten van het bevoegd gezag weergeeft over verschillende fases.

Het doel van het onderzoek is om de procedure inzichtelijk te maken en te onderzoeken of deze gelijk is bij elke gemeente waar een (tijdelijke) opvanglocatie is gerealiseerd. Aan de hand van de volgende onderzoeksvraag zullen de procedure en de verschillende aspecten ervan onderzocht worden.

“In hoeverre zijn de procedures, met de bijbehorende adviesaanvragen aan de veiligheidsregio en omgevingsdienst, van gemeenten gelijk om tot een multidisciplinaire checklist voor het (tijdelijk) opvangen van vluchtelingen te komen binnen Nederland?”

Om de bovenstaande vraag te beantwoorden wordt er in hoofdstuk 2 ingegaan op het in kaart brengen van de algemene procedure voor het realiseren van korte (maximaal 72 uur) en langdurige opvang locaties. Naast de algemene procedure wordt er in hoofdstuk 3 ingegaan op bestaande handreikingen en procedures, wanneer kan, moet en wordt er om advies gevraagd door de gemeenten bij de veiligheidsregio en omgevingsdienst? In hoofdstuk 4 wordt er een uniforme multidisciplinaire checklist opgesteld die het traject van overweging om een opvang te realiseren tot het daadwerkelijke vertrek van de vluchteling beschrijft.

Het onderzoek eindigt met een conclusie en concrete aanbevelingen in hoofdstuk 5. De definitieve checklist, die voortkomt uit dit onderzoek is terug te vinden in bijlage 1.

2. Opvang realiseren, een algemene gemeentelijke procedure?

Als een gemeente overweegt om vluchtelingen op te vangen dan heeft zij de keus om een opvang te realiseren in bestaande bebouwing, zoals leegstaande (kantoor)panden, of een compleet nieuwe opvang te realiseren, bijvoorbeeld door prefab verblijfhuizen. Het is aan de gemeente welke optie ze overweegt en welke locatie de voorkeur heeft. De gemeente is namelijk het bevoegd gezag hierin. Verschillende soorten opvang betekent ook verschillende procedures. Het aanvragen van een vergunning kan ook vertragend werken op het realiseren van een opvang vooral als hiervoor de reguliere methode gebruikt wordt.

2.1 Besluit onderbouwd vanuit de wetgeving

De wetgeving omtrent het beslissen over de locatie voor het opvangen van vluchtelingen kan onderverdeeld worden in de crisishulpopvang, die voor maximaal 72 uur is, of de langdurige opvang.

2.1.1 Aanpassing voor het realiseren van een opvang

Voorheen was het inpassen van opvang specifiek voor vluchtelingen en asielzoekers lastig binnen de wet- en regelgeving. Sinds 9 september 2015 is er een Besluit tot aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en het wijzigen van Besluit omgevingsrecht in werking getreden. Het besluit Quickwins¹. Deze aanvullingen maken het mogelijk om het opvangen van vluchtelingen en asielzoekers te vergemakkelijken voor gemeenten. Aangezien de opvang van vluchtelingen en asielzoekers ook een nationaal belang of een provinciaal belang kan betreffen, kunnen niet alleen gemeenten maar ook rijk en provincie desgewenst een omgevingsvergunning verlenen op basis van de zogenaamde 'kruimelgevallenregeling', die met het Besluit Quickwins verder verruimd is. Hierdoor kan er ruimer en sneller worden afgeweken van bestemmingsplannen.

2.1.2 Kruimelgevallenregeling inclusief het Besluit Quickwins

De exacte wijzigingen hebben betrekking op de artikelen 3.1 sub b en 3.2 sub b van het Besluit omgevingsrecht. Artikel 3.1 sub b van het Besluit bepaalt dat Gedeputeerde Staten, als zij de opvang van asielzoekers als een project van provinciaal belang beschouwen, bevoegd zijn om voor het realiseren van opvang (voor vluchtelingen en andere categorieën vreemdelingen) die in strijd is met een bestemmingsplan af te wijken van dat plan via een verkorte procedure. Hetzelfde geldt voor het Rijk (artikel 3.2 sub b van het Besluit).

Ook gemeenten kunnen de eerder genoemde kruimelomgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, lid 1 a onder 2 van de Wabo verlenen voor zover dit betrekking heeft op het opvangen van vluchtelingen en asielzoekers.

2.2 Functiewijziging en/of een omgevingsvergunning

Voor crisishulpopvanglocaties (maximaal 72 uur) is er geen aanpassing van het bestemmingsplan vereist. Deze opvang wordt vaak gerealiseerd in sporthallen of gymzalen die al in beheer zijn bij de gemeente en al zijn aangewezen voor het opvangen van de bevolking tijdens crisissituaties.

¹ Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Staatscourant 2014, nr. 333).

Als een opvang van maximaal 72 uur wordt gerealiseerd dan is er in principe geen omgevingsvergunning nodig. Wel kan de gemeente op advies van de veiligheidsregio, maatregelen eisen om de bereikbaarheid, beheersbaarheid, en vluchtmogelijkheden te optimaliseren. Dit kan bijvoorbeeld zijn het kappen van bomen of het realiseren van extra nooduitgangen.

2.2.1 Vergunningverlening voor een opvang van meer dan 72 uur

Bij het realiseren van (tijdelijke) opvanglocaties, die langer duren dan 72 uur, voor vluchtelingen en asielzoekers, zal de gemeente een procedure starten om in afwijking van het bestemmingsplan het realiseren van een opvang mogelijk te maken. Daarvoor zijn verschillende procedures denkbaar, die staan weergegeven in artikel 2.12 lid 1 sub a van de Wabo.

Het betreft :

- (1) het toepassen van in een bestemmingsplan opgenomen afwijkingsregels (binnenplanse omgevingsvergunning);
- (2) het verlenen van een vergunning op basis van de bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor aangewezen gevallen (de kruimelregeling);
- (3) het verlenen van een vergunning op grond van een goede ruimtelijke onderbouwing.

De eerste procedure zal voor het realiseren van opvang zelden aan de orde zijn, omdat dat alleen kan als in een geldend plan al afwijkingsmogelijkheden zijn opgenomen voor de huisvesting van asielzoekers. Dat is bij de meeste bestemmingsplannen niet het geval.

De tweede procedure is voor het snel realiseren van opvang het meest relevant. Het gebruik maken van bestaande bebouwing ten behoeve van de huisvesting van asielzoekers is een in de AMvB aangewezen geval, evenals het tijdelijk (maximaal 10 jaar) oprichten van nieuwe bebouwing.

Dat betekent dat via een korte procedure (er is geen voorbereidingsprocedure nodig) gemeenten na het indienen van een complete aanvraag, binnen acht weken, met een maximale verlenging van zes weken, een omgevingsvergunning kunnen verlenen. Tegen een verleende of geweigerde vergunning kan bezwaar worden ingediend; daarna is nog beroep bij de rechter mogelijk.

De derde mogelijkheid is het voeren van een uitgebreide procedure voor het afwijken van het bestemmingsplan. In tegenstelling tot de reguliere procedure wordt dan eerst een ontwerpbesluit opgesteld, waartegen iedereen gedurende zes weken een zienswijze kan indienen. De termijn waarbinnen (na het indienen van een complete aanvraag) moet worden beslist, bedraagt maximaal zes maanden.

Omdat een dergelijk besluit is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure is geen bezwaar mogelijk, maar is er sprake van rechtstreeks beroep (zowel tegen de verlening als tegen de weigering van de omgevingsvergunning).

2.2.2 Versoepeling omgevingsvergunning

Door de komst van het Besluit 'Quickwins' zijn, zoals hiervoor al is uiteengezet, de mogelijkheden tot het afwijken van een bestemmingsplan versoepeld. Meer vergunningsaanvragen die voorheen vielen onder de uitgebreide procedure vallen nu onder de reguliere procedure. Doel van die versoepeling was onder andere om langdurige leegstand te voorkomen.

Door dit besluit wordt een herbestemming of transformatie van bestaande bebouwing vergemakkelijkt. Ook het realiseren van een opvang voor vluchtelingen en asielzoekers kan - zoals hiervoor beschreven is - via deze procedure geregeld worden.

De voor het huisvesten van asielzoekers en vluchtelingen relevante onderdelen van de kruimelregeling (bij AMvB aangewezen gevallen) zijn neergelegd in artikel 4, lid 9 van bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht:

“het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.”

Op basis hiervan kan een gemeente (of rijk of provincie) dus via een korte procedure een omgevingsvergunning verlenen om vluchtelingen en asielzoekers op te vangen in reeds bestaande bebouwing zolang het oppervlak of het volume van het desbetreffende gebouw niet toeneemt.

Daarnaast biedt de kruimelregeling nog de mogelijkheid om - eveneens via de korte procedure van 8 weken - over te gaan tot vergunningverlening voor tijdelijke situaties voor een periode van maximaal 10 jaar. Dit is geregeld in artikel 4, lid 11 van bijlage 2 bij het Besluit omgevingsrecht :

“ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste 10 jaar.”

Op basis van dat onderdeel kan de gemeente voor maximaal 10 jaar opvang, ook in de vorm van nieuwbouw, realiseren voor de beoogde doelgroep.

2.2.3 Toekomstige wetswijziging

De rol van de gemeente binnen het omgevingsplan is gefocust op regels die activiteiten van bedrijven en burgers in de fysieke leefomgeving reguleren. Het omgevingsplan vervangt pas in 2019 de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de Wet Ruimtelijke ordening. Het plan kent ook enige flexibiliteit; onderdelen van het plan kunnen voor één gebied of een bepaald onderwerp worden gewijzigd. Als men in huidige bestemmingsplannen een wijziging wilt aanbrengen, opvang gerelateerd of niet, dan dient dit te gebeuren via een herziening van het bestemmingsplan.

Het wetsvoorstel Omgevingswet is in juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en in maart 2016 heeft de Eerste Kamer ermee ingestemd.

Naar verwachting zal de nieuwe wet halverwege 2019 in werking treden. De nieuwe omgevingswet zal de huidige en verschillende wetten op het gebied van leefomgeving, bouwvergunningen en omgevingsvergunningen samenbrengen. Op deze manier worden de regels omtrent de fysieke leefomgeving bijeengebracht in één gebiedsdekkende regeling.

2.3 Totstandkoming locatiekeuze crisisnoodopvang (<72 uur)

De totstandkoming van een locatie komt voort uit een lijst die bekend is bij het COA of het LOCC. Gemeenten dienen via de Crisis- en herstelwet aangegeven te hebben welke locaties voor opvang zijn bij calamiteiten, deze zijn hierdoor bekend bij het LOCC.

Het merendeel van deze locaties is al in beheer van de gemeente, bijvoorbeeld sporthallen of andere accommodaties. De gemeente dient bekend te maken bij het COA bij welke opvanglocaties een opvang gerealiseerd kan worden.

De verantwoordelijkheid omtrent het aanbieden van een locatie ligt volledig bij de gemeente. Dus dient de gemeente een zelfvoorzienende locatie aan te bieden aan het COA. Ook is de gemeente, als het COA akkoord gaat met de locatie, verantwoordelijk voor de inrichting van de locatie, het regelen van toezicht en/of beveiliging en de vluchtelingen of asielzoekers te voorzien van primaire levensbehoefte. Als de opvang geregeld wordt via de Crisis- en herstelwet, die meestal maximaal 72 uur duurt, zijn er geen verdere eisen aan de inrichting van de ruimte. De gemeente dient enkel te voorzien in slaapvoorzieningen, sanitaire voorzieningen en catering.

2.3.1 Proces van benadering

In deze paragraaf wordt de samenwerking tussen het COA en de gemeente met betrekking tot het realiseren van een opvang voor vluchtelingen puntsgewijs behandeld. Er wordt wel een verschil gemaakt tussen procedures voor een crisisnoodopvang en het realiseren van een reguliere opvang (asielzoekerscentrum).

2.3.1.1 Het realiseren van een crisisnoodopvanglocatie²

1. Het COA verzorgt een indicatie van opvangbehoefte door aan het LOCC
2. Gemeenten melden aan het LOCC (locc@nctv.minvenj.nl) een locatie die de gemeente openstelt als crisisnoodopvang voor vluchtelingen en asielzoekers
3. Het LOCC inventariseert welke locaties hiervoor in aanmerking komen, hiervoor wordt de volgende prioritering aangehouden:
 - a. Duur van de opvang (bij voorkeur voor meer dan 72 uur)
 - b. Capaciteit (bij voorkeur tussen de 200 en 300 i.v.m. het vermijden van hoge concentraties vluchtelingen)
 - c. Zelfvoorzienendheid (is bed, bad en brood geregeld)
4. Het LOCC benadert de gemeente met de volgende vragen of opmerkingen:
 - a. Namens het COA benadert het LOCC gemeenten die in aanmerking komen voor crisisnoodopvang
 - b. "U heeft aangegeven dat het COA u hiervoor kan benaderen"
 - c. Het COA vraagt u om locatie(s) X stand-by te maken." Dit houdt in dat:

De gemeente bed, brood en bad faciliteiten gaat inrichten, evenals het nemen van medische voorzorgsmaatregelen. Praktisch houdt dit in dat mensen gebruik kunnen maken van een huisartsenpost en ziekenhuis in de nabijheid van de crisisnoodopvanglocatie. Het COA voorziet in de gemaakte kosten. In LCMS kan de gemeente hiervoor de handreikingen vinden
 - d. "Kunt u, als gemeente, dit realiseren?"
 - e. Als gemeente hiermee akkoord gaat, verwacht het COA dat u zeer binnenkort, waarschijnlijk binnen 1-3 dagen, hen informeert over het openstellen van de locatie"
 - f. Het COA, zal alle gemaakte afspraken per mail bevestigen
5. Het LOCC checkt met de gemeente de, door de gemeente, aangereikte gegevens

² Draaiboek Opvang Vluchtelingen, bijlage 1b (Veiligheidsregio Utrecht, 2016)

6. Het LOCC stuurt de bevestiging naar de gemeente en naar noodopvangveiligheid@coa.nl ter administratie en vastlegging
7. Zodra het COA een opvanglocatie wil gaan openstellen, wordt het LOCC hier direct over geïnformeerd.

3.4.1.2 Het realiseren van een opvang langer dan 72 uur

Het realiseren van een noodopvang (zes tot 12 maanden) of reguliere opvang (AZC) heeft een langere aanlooptijd. Naast de langere verblijfsduur betreft een noodopvang ongeveer 300 personen en een reguliere opvang ongeveer 1500 personen³. Dit vraagt om meer voorbereiding en een weloverwogen beslissing. Het actief betrekken van en het creëren van draagvlak bij belanghebbenden kan deze beslissing kracht bij zetten. De locaties waar een noodopvang of een reguliere opvang wordt gerealiseerd zijn in beheer bij het COA. Dit in tegenstelling tot de crisishulpverlening welke in beheer is van de gemeente. In verband met de hoge instroom maakt het COA geen onderscheid tussen de vluchtelingen op noodopvanglocaties, op een AZC probeert het COA dit wel. Het COA kan voor langdurige opvang ook het bevoegd gezag benaderen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de gemeente Ede, hier heeft het COA bij de gemeente aangegeven dat zij binnen de gemeentelijke grenzen van plan is een opvang te openen.

Voordat het COA een locatie in gebruik neemt, wordt deze geschouwd door de veiligheidsregio, specifiek door de brandweer, op het gebied van brandveiligheid, beheersbaarheid, bestrijdbaarheid, leefbaarheid en vluchtmogelijkheden. Een zijstap richting de omgevingsdiensten wordt geadviseerd met betrekking tot externe veiligheid. Door middel van de risicokaart kan er een inventarisatie plaatsvinden van eventuele risico's in de omgeving en de invloed hiervan op de locatie. Er wordt geadviseerd om de risicokaart te raadplegen en te inventariseren of de locatie binnen risicocontouren ligt. Als dit het geval is kan de omgevingsdienst benaderd worden. Het COA beheert de locaties waar opvang plaatsvindt voor langer dan 72 uur, hiervoor wordt een bestuursovereenkomst opgesteld in samenwerking met de gemeente.

Hierin zijn de afspraken, die betrekking hebben op verschillende verantwoordelijkheden, opgenomen. Bijvoorbeeld over het aantal bewoners, de duur van de ingebruikname van de locatie, het handhaven van de openbare orde, beëindigen van de opvang, de inzet van personeel en materiële middelen, onderwijs, gezondheidszorg en de uitvoering van politietaken in opgenomen. Omdat het COA het volledige beheer over de noodopvanglocaties en reguliere opvang locaties heeft, is het ook verantwoordelijk voor de gezondheidszorg op de locatie. Hiervoor heeft het COA een eigen Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA) op elke noodopvang. Op reguliere opvang is het GCA vertegenwoordigd, die 24 uur per dag bereikbaar is. Voor (spoed)gevallen op of rond het AZC wordt er een huisarts in de omgeving door het COA gecontracteerd.

2.4 Inwinnen van een veiligheidsadvies

Elke gemeente, in het bijzonder het college van burgemeester en wethouders, is in Nederland in basis belast met het organiseren van de brandweerzorg, rampbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.

³ Handreiking verhoogde asielinstroom t.b.v. het lokaal bestuur en betrokken partners (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Vereniging van Nederlandse gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2015)

In een aantal gevallen dient de gemeente verplicht advies in te winnen bij de veiligheidsregio of omgevingsdienst als er bepaalde activiteiten in de gemeente plaatsvinden. Echter in de meeste gevallen is het niet verplicht maar wel gewenst, zoals bij het realiseren van een opvang voor vluchtelingen. Ondanks dat er geen verplichting hangt aan het inwinnen van advies is benaderen van de omgevingsdienst en veiligheidsregio wel opgenomen in de checklist.

2.4.1 Vrijwillig inwinnen van advies omtrent veiligheid

Bij het realiseren van een opvang voor vluchtelingen of asielzoekers is de gemeente niet verplicht om advies in te winnen bij organen die gaan over de (fysieke) veiligheid van burgers zoals de veiligheidsregio en de omgevingsdienst. In essentie is het college van burgemeester en wethouders belast met de organisatie van de brandweerbijstand, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening⁴. Maar de meeste veiligheidsregio's hebben de taak opgedragen gekregen voor de feitelijke uitvoering van de zojuist genoemde zorgplicht met betrekking tot het voorkomen, beperken en bestrijden van brand. De advisering door de veiligheidsregio bij de beoordeling voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning is daarom indirect wettelijk geregeld.

Op het gebied van externe veiligheid en milieu kan de gemeente, specifiek het college van burgemeester en wethouders, advies inwinnen bij de omgevingsdienst. Dit advies kan betrekking hebben tot het berekenen van het plaatsgebonden risico⁵ en het groepsrisico⁶, die getoetst worden aan de normen van Externe Veiligheid, zoals de oriëntatiewaarde. Op een dergelijke manier advies inwinnen is niet verplicht maar wel gewenst bij het huisvesten van grote groepen mensen, voor langere tijd en die verminderd tot niet zelfredzaam zijn.

Als er zich knelpunten met betrekking tot zelfredzaamheid⁷, externe veiligheid, beheersbaarheid⁸ op of in de nabijheid van de locatie bevinden zullen de adviesorganen een advies uitbrengen om de risico's te minimaliseren. Het opstellen van een dergelijk advies vraagt om nader onderzoek. Het advies kan betrekking hebben tot maatregelen aan de bron van het eventuele risico (bronmaatregelen) om het groepsrisico en het plaatsgebonden risico te reduceren. Ook kunnen het advies en de te adviseren maatregelen betrekking hebben op de ruimtelijke ordening van de opvanglocatie of de omliggende bebouwing. Als laatste kunnen de organen advies uitbrengen over de beheersbaarheid en de mate van zelfredzaamheid bij eventuele calamiteiten.

2.4.2 Procedures voor omgevingsfactoren

De omgevingsdienst is een uitvoeringsdienst en op deze manier verantwoordelijk voor onze omgeving op het gebied van milieu en eventueel aanwezige risicocontouren. Het merendeel van de omgevingsdiensten is benaderd voor dit onderzoek en heeft aangegeven geen specifiek draaiboek te hebben dat betrekking heeft op het realiseren van een (crisis)noodopvang of een AZC.

⁴ Wet Veiligheidsregio's §2, artikel 2.

⁵ De kans die een persoon loopt op overlijden per jaar ten gevolge van een ongeval door een bepaalde activiteit.

⁶ De kans per jaar dat tenminste een groep mensen van een bepaalde grootte het dodelijk slachtoffer is van een ongeval.

⁷ De mate waarin de aanwezigen zich op eigen kracht in veiligheid kunnen brengen.

⁸ De inzetbaarheid van de hulpverleningsdiensten om hun taken zo goed mogelijk uit te voeren en daarmee verdere escalatie van het incident te voorkomen.

Omgevingsdiensten geven aan dat ze, als ze betrokken worden door het bevoegd gezag, de locatie vaak al bepaald is door de gemeente en het beschouwd wordt als een normale aanvraag. Maar een gemeente kan door middel van het overwegen van verschillende locaties ook de omgevingsdienst betrekken bij de te maken keuzes.

Als locaties binnen risicocontouren vallen kan er overwogen worden om deze locaties af te wijzen en de aandacht te verschuiven naar andere eventuele locaties. Deze risicocontouren kunnen namelijk leiden tot een verhoging van het groepsrisico waardoor de oriëntatiewaarde kan worden overschreden. Maar er zijn meer omgevingsfactoren, zoals milieuaspecten of dat er in de nabijheid een militair oefenterrein is (schietgeluiden).

3. Bestaande handreikingen voor het realiseren van opvang

Verschiedende organisaties en bedrijven hebben handreikingen geschreven om te ondersteunen bij het proces van het realiseren van een vluchtelingenopvang. Deze handreikingen zijn vaak toegespitst op gemeenten omdat deze bestuursorganen het bevoegd gezag zijn binnen de keten. Aangezien dit onderzoek ingaat op de huidige procedures worden in deze paragraaf enkele handreikingen geraadpleegd, zoals die van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), enkele veiligheidsregio's en gemeenten.

3.1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De VNG is een dienstverlenende organisatie en ondersteunt gemeenten bij hun ontwikkeling. Binnen de vereniging is er een Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV). Zij beantwoordt vragen van lokale bestuurders omtrent asielopvang en het realiseren van de opvang van vluchtelingen en asielzoekers. Het OTAV heeft een aantal factsheets gepubliceerd en één handreiking laten opstellen door 'Doedemocratie.nu' die zich richt op de dialoog met het publiek.

De factsheets beschrijven in essentie de definities en bijbehorende besluiten, zodat er verschillende manieren van opvang gerealiseerd kunnen worden in een gemeente. Dit zijn de crisishulpopvang (<72 uur); de noodopvang, tijdelijke opvang en reguliere opvang (> 72 uur en meestal groter in omvang) en de opvang van vergunninghouders (huisvesting). Ook beschrijven de factsheets wie verantwoordelijk is voor welk deel van het proces. Hierin staat beschreven dat de gemeente verantwoordelijk is voor de inrichting en de dagelijkse gang van zaken rondom crisishulpopvang. Daarnaast is de gemeente ook verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders. Het COA is verantwoordelijk voor de noodopvang, tijdelijke opvang en reguliere opvang. Ook wordt er in de factsheets beschreven op basis van welke besluiten (wetgeving) een crisishulpopvang kan worden gerealiseerd (artikel 172 Gemeentewet; artikel 5 Wet Veiligheidsregio's).

De handreiking, die in opdracht van VNG is opgesteld door 'doedemocratie.nu', is een draaiboek om een optimale en efficiënte communicatie tussen de gemeente en haar inwoners/ betrokkenen te bewerkstelligen voor, tijdens en na het realiseren van een vluchtelingenopvang. De handreiking geeft geleerde lessen uit andere gemeenten weer en beschrijft een best mogelijke aanpak ten behoeve van een efficiënte communicatie.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters een handreiking opgesteld voor het lokale bestuur en de betrokken partners⁹.

De handreiking bestaat uit algemene informatie over de verschillende vormen van opvang (crisisnoodopvang, noodopvang en reguliere opvang), verantwoordelijkheden van de betrokken partners, het proces en de procedure. Maar de handreiking gaat ook in op gezondheidsaspecten, veiligheid, incidenten en communicatie. Naast informatie zijn er ook tips, specifieke informatie en aandachtspunten opgenomen in verschillende bijlages. Uit deze bijlages zijn aandachtspunten te destilleren die van pas komen tijdens het opvangen van vluchtelingen, onafhankelijk welke soort opvang er gebruikt wordt.

3.2 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Het COA heeft als nationaal orgaan ook verschillende factsheets en handreikingen gepubliceerd om het lokale bestuur te ondersteunen. Er zijn verschillende factsheets voorbeelden hiervan zijn hieronder weergegeven. Het is begrijpelijk dat een variatie van factsheets en het verstrekken van een boodschap op hoofdlijnen onduidelijkheid teweeg kan brengen.

Het COA richt zich in eerste instantie op plekken (bestaande gebouwen of kavels) waar het COA huisvesting kan realiseren voor 300 tot 1500 personen. Door middel van factsheets en quickscans proberen ze de gemeenten te ondersteunen hierin. Er zijn bijvoorbeeld factsheets over hoe het COA graag haar locaties inricht en betrokken mensen mobiliseert.¹⁰ Zoals het aanstellen van een locatiemanager en de rol van de politie en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Andere sheets beschrijven de voor- en nadelen van de komst van een eventueel AZC of opvang.¹¹ Ook heeft het COA een voorkeur voor locaties waar een minimale verbouwing nodig is om een opvang te kunnen realiseren. Met het oog op duurzaamheid wilt het COA liever een opvang realiseren die een minimale levensduur heeft van 15 jaar en milieubewust gerealiseerd kan worden.¹²

Naast de bouwvoorschriften beschrijven factsheets ook de financiële vergoedingen die het COA betaalt aan de desbetreffende gemeenten en op hoofdlijnen welke kosten de gemeente heeft.¹³ Om het publiek, na een overeenkomst tussen het COA en de gemeente, op de hoogte te brengen heeft het COA ook een factsheet gepubliceerd. Deze gaat op hoofdlijnen in op dilemma's omtrent communicatie, zoals het vroegtijdig betrekken van het publiek, belangenbehartigers, verenigingen en ondernemers.¹⁴ Ook heeft het COA een programma van eisen opgesteld voor gemeenten. Dit beschrijft de eisen (randvoorwaarden) en wensen van het COA.

⁹ Handreiking verhoogde asielinstroom t.b.v. het lokaal bestuur en betrokken partners (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2015)

¹⁰ Factsheet 'De Omgeving' (onderdeel van: 'Een asielzoekerscentrum in de gemeente') (COA, 2014)

¹¹ Factsheet 'Inleiding' (onderdeel van: 'Een asielzoekerscentrum in de gemeente') (COA, 2014)

¹² Factsheet 'Bouwplannen en duurzaamheid' (onderdeel van: 'Een asielzoekerscentrum in de gemeente') (COA, 2014)

¹³ Factsheet 'Vergoedingen en regelingen' (onderdeel van: 'Een asielzoekerscentrum in de gemeente') (COA, 2014)

¹⁴ Factsheet 'Bestuursovereenkomst en communicatie' (onderdeel van: 'Een asielzoekerscentrum in de gemeente') (COA, 2014)

Het COA wilde enkel op hoofdlijnen de onderstaande aspecten voor dit onderzoek uit het programma van eisen delen:

- de voorkeur gaat uit naar een te realiseren opvanglocatie in de nabijheid van voorzieningen (openbaar vervoer, winkels, onderwijsmogelijkheden voor basis onderwijs en voortgezet onderwijs, dorps-/stadskern e.d.)
- bij herbestemming van een bestaand pand realiseert het COA een woonfunctie
- het COA streeft naar wonen in kleinere eenheden waarbij slaapkamers, woonruimte, sanitair en keukens tot de ruimten behoren. Soms kan koken ook buiten de eenheid in een gezamenlijke ruimte voor een beheersbaar aantal wooneenheden
- bij voorkeur een mix van een- en tweepersoonsslaapkamers, aangevuld met kamers/eenheden waar families kunnen worden opgevangen
- kantoorruimtes voor ondersteunende diensten (COA/IND/Gezondheidszorg) dienen zoveel mogelijk bij elkaar gelegen te zijn, zodat er een duidelijke scheiding is tussen wonen en beschikbare diensten
- naast het wonen en de ondersteunende voorzieningen heeft het de voorkeur dat er op locatie mogelijkheden zijn voor o.a. buitensport, parkeerplaatsen, kinderspeelplaats, fietsenstalling
- een opvanglocatie voor 300 tot 1500 past op een grondoppervlakte van circa 3 ha (nieuwbouw) of in panden van minimaal 4500m² bruto vloer oppervlak.

Het COA is ook betrokken bij het schouwen van een potentiële opvanglocatie. Dit doet het COA door middel van zogenoemde quickscans, die ingaan op de duurzaamheid, economische haalbaarheid en de aanwezigheid van draagvlak. Het COA heeft dus de mogelijkheid om aangereikte locaties ook af te wijzen op basis van het schouwen. Als een gemeente maar één locatie laat schouwen door het COA en deze wordt vervolgens afgewezen dan kan een gevolg hiervan zijn dat het draagvlak voor een opvang volledig wegvalt in deze gemeente.

3.3 Individuele gemeenten

De gemeente is het bevoegd gezag met betrekking tot het huisvesten en onderdak bieden aan vluchtelingen en asielzoekers. Elke gemeente bepaalt of ze de overweging maken om een (tijdelijke) opvang te realiseren en welke procedure ze hiervoor volgen. Deze paragraaf beschrijft enkele procedures welke gevolgd zijn door verschillende gemeenten.

3.3.1 Gemeente Ede (AZC)

In de gemeente Ede heeft het college van burgemeester en wethouders ervoor gekozen om drie locaties te openen voor het opvangen van vluchtelingen. Over een periode van vijf jaar worden maximaal 900 asielzoekers of vluchtelingen opgevangen. Voorafgaand aan de keuze heeft de gemeente Ede een verscheidenheid aan innovatieve maatregelen gebruikt om een weloverwogen beslissing te maken en deze vervolgens op een zo duidelijk mogelijke manier te verantwoorden richting belanghebbenden. Een inventarisatie van potentiële locaties in de gemeente Ede leverde 150 locaties op, na twee rondes bleven van de 150 locaties zes opvanglocaties over. Deze zes locaties vormden de shortlist, vervolgens viel er nog één locatie af.

De overgebleven vijf locaties zijn vervolgens onderzocht door het onderzoeksbureau Arcadis. Het onderzoek van Arcadis betrof een haalbaarheidsstudie, inclusief een milieucriteria-analyse, waar de volgende vijf aspecten onderzocht zijn: omgevingspotentie, locatiepotentie, gebouwpotentie, planning en financiën¹⁵. Naast het onderzoek van Arcadis heeft de gemeente Ede zelf de focus gelegd op de draagkracht van de omgeving van iedere locatie. De omvang van de naastgelegen kern was hierin leidend, door deze focus is het aantal vluchtelingen en asielzoekers dat Arcadis voorstelde verlaagd.

Ook het aantal flankerende maatregelen voor het wegnemen of compenseren van zorgen en bezwaren vanuit de omgeving of aangedragen door belanghebbenden droegen bij aan de uiteindelijke keuze van de gemeente. Daarnaast was er de harde eis van de gemeente Ede om een logische samenhang ten behoeve van compacte en logistieke uitvoerbaarheid te creëren. Vanuit deze interne en externe onderzoeken zijn drie locaties naar voren gekomen waarvan één de hoofdlocatie wordt.

Deze locaties zijn voorgedragen aan het college van burgemeester en wethouders, inclusief een onderbouwing van flankerende maatregelen. Om ook draagvlak te creëren bij de bevolking is er vanuit het maatschappelijk middenveld een belanghebbenden groep ingesteld. Deze groep omvatte in totaal 70 partijen. Op de bijeenkomsten, waarvan er in totaal drie zijn georganiseerd, werd de nadruk gelegd op het onderzoek van Arcadis, het proces en er was ruimte voor het stellen van vragen richting het COA en de gemeente. Totaal zijn er zeshonderd inwoners, van de 112.000 inwoners tellende gemeente, afgekomen op acht bewonersbijeenkomsten. Het realiseren van de opvang wordt de volgende stap voor de gemeente Ede.

3.3.2 Gemeente Oud-Beijerland (Crisisnoodopvang)

Het crisisnoodopvang draaiboek van de gemeente Oud-Beijerland¹⁶ start met het verduidelijken van de gebruikte overlegstructuren. Deze bestaat uit een kernteam en team Bevolkingszorg. Binnen het kernteam is de burgemeester en de voorzitter van team Bevolkingszorg aanwezig. De burgemeester staat aan het hoofd van de organisatie. Naast de burgemeester is er een secretaris en zijn medewerkers op het gebied van communicatie en volksgezondheid & huisvesting onderdeel van het kernteam. Het team Bevolkingszorg is onderverdeeld in Publieke Zorg, Omgevingszorg en Ondersteuning. In tabel 1 zijn de verschillende verantwoordelijkheden van het team Bevolkingszorg uiteengezet.

Tabel 1: verantwoordelijkheden team Bevolkingszorg

Publieke Zorg	Omgevingszorg	Ondersteuning
- planvorming inrichting - materiële behoeften - persoonlijke behoeften - vervoer - dagbesteding - afstemmingsoverleg locatiemanagers - inzet vrijwilligers	- technische inrichting - beveiliging - brandveiligheidscheck	- onderhoud locatie - catering - financiën

¹⁵ Locatie- en Haalbaarheidsonderzoek Asielzoekerscentrum Ede (Arcadis, 2016)

¹⁶ Crisisnoodopvang de Boogerd (gemeente Oud-Beijerland, 2016)

Naast het verdelen van de verantwoordelijkheden is er in het draaiboek een overlegagenda opgenomen, met een verduidelijking op welke tijden het kernteamoverleg en het team Bevolkingszorg overlegt. De gebruikte checklist, inclusief acties, om de locatie in te richten is verdeeld in drie fases, dit zijn de: voorfase, opvangfase en de acute fase. De voorfase is opgedeeld in Publieke Zorg, Omgevingszorg, Ondersteuning en Communicatie. Voor de opvangfase wordt gekeken op onderwerpen, welke actie er door wie genomen moet worden en wat de status is.

De onderwerpen zijn: accommodatie, brandveiligheid, openbare orde, gezondheid, communicatie, bedden/ textiel, eten en drinken, tolken, overige voorzieningen, administratie, ondersteuning, telefoonnummers, financiën, recreatie, vluchtelingenwerk, verdeling vluchtelingen. De acute fase is onderverdeeld in drie diensten van 8.5 uur en er wordt vermeld hoeveel medewerkers er aanwezig zullen zijn tijdens elke shift.

3.3.3 Samenwerkingsverband Drechtsteden (Crisisnoodopvang)

Het samenwerkingsverband Drechtsteden, dat bestaat uit zes gemeenten, hanteert voor het realiseren van een crisisnoodopvang een eigen draaiboek uit december 2015¹⁷. Het draaiboek start met een flowchart dat de sectie 'crisiscommunicatie' verbindt met 'bureau gemeenten' en de 'projectleider gemeente' (door middel van een lokale communicatieadviseur).

De projectleider gemeente staat in contact met de 'Hoofd opvanglocatie'. Verantwoordelijkheden van deze secties en bureaus worden in tabel 2 beschreven. Naast de flowchart bestaat het draaiboek uit een tabel waar acties en aspecten van besluitvorming samenkomen, deze zijn opgedeeld in onderdelen: accommodatie, administratie, bezetting, bedden & textiel, communicatie, eten & drinken, financiën, geneeskundige aspecten, gezondheid, Nederlandse Rode Kruis, tolken, openbare orde & veiligheid, overige voorzieningen, ondersteuning, recreatie, telefoonnummers, vluchtelingenwerk en de verdeling van vluchtelingen.

¹⁷ Draaiboek crisisnoodopvang Drechtsteden Versie 2 151012 (Drechtsteden, 2015)

Tabel 2: Flowchart Draaiboek Drechtsteden

Sectie crisiscommunicatie	Projectleider gemeente	Hoofd opvanglocatie	Opvanglocaties
- lokale voorlichters? Voorbeelden voor: - bewonersbrieven-/bijeenkomsten - teksten/brieven voor vluchtelingen	Verantwoordelijk voor uitvoering binnen lokale gemeente. - opleveren locatie - financiën - contact bestuurlijk-ambtelijk - communicatie - coördinatie lokale initiatieven	Aanspreekpunt voor acute logistieke zaken op locatie. - uitvoering op locatie - toezicht/beveiliging - inzet op locatie van het Nederlands Rode Kruis	Specifieke opvanglocaties binnen het samenwerkingsverband Drechtsteden
	Bureau Gemeenten		
	Coördinatie, voorbereiding & uitvoering. - aanspreekpunt projectleiders - beheer en verspreiding draaiboek - aanspreekpunt voor LOCC en COA - informatiepunt LCMS	Concrete afspraken met de: - cateraar - tolken - Rode Kruis - toezicht en beveiliging - brandweer - medische afspraken met GHOR	

3.3.3 Gemeente Tilburg (Crisisnoodopvang)

Ter voorbereiding op de exploitatie van opvanglocaties heeft de gemeente Tilburg in 2015 een draaiboek geschreven¹⁸. Dit draaiboek beschrijft procesmatige elementen die van belang zijn bij een goede organisatie. Het document beschrijft de op- en afschaling, leiding, aflossing, partners zoals de veiligheidsregio en GGD, brandveiligheid, (psychologische) hulpverlening en hoe er gehandeld dient te worden bij incidenten en calamiteiten.

Op het gebied van veiligheid stelt de gemeente Tilburg voor om op te schalen naar Grip 3. Dit wordt in geen enkel ander draaiboek geadviseerd. Het voordeel van een Grip 3 is volgens hen dat dit vraagt om de betrokkenheid van de burgemeester in zijn rol als burgervader en/of wanneer het voor de bestrijding van het incident / de situatie noodzakelijk is dat de burgemeester noodbevoegdheden afkondigt. Omdat de gemeente Tilburg het niet noodzakelijk vindt om een compleet gemeentelijk beleidsteam in te richten, wordt er met een aangepaste Grip 3 situatie gewerkt. In plaats van een gemeentelijk Beleidsteam en een Regionaal Operationeel Team wordt er een (kern-) beleidsteam en een (kern-) team Bevolkingszorg samengesteld. De kerntaken van het beleidsteam focussen op de communicatiestrategie, samenwerking met het COA en de tijdsduur van de opvang. Organisatorisch staat de burgemeester aan het hoofd van de organisatie, daaronder staat horizontaal de politie, GHOR, Directeur Gemeente, HTO Publieke zorg, Adviseur Crisisbeheersing, Communicatie en Juridische Zaken.

¹⁸ Draaiboek crisisopvang vluchtelingen (Gemeente Tilburg, 2015)

Het draaiboek bevat naast algemene informatie ook enkele bijlages met voorbeelden van veelgestelde vragen, een voorbeeldbrief om bewoners te informeren, voorbeelden van nieuwsberichten, gebruikersovereenkomsten, ontruimingsinstructies en heel praktisch een voorbeeld boodschappenlijst voor leveranciers gebaseerd op 500 vluchtelingen.

3.3.4 Gemeente Veldhoven (Noodopvang)

De gemeente Veldhoven heeft één draaiboek voor de gehele organisatie van crisismanagement binnen de gemeente. Deelprocessen hiervan zijn uitgegeven in aparte draaiboeken, het draaiboek met het deelproces 'opvang' is gepubliceerd in 2013¹⁹. Het draaiboek is opgedeeld in drie verschillende hoofdstukken dit zijn: voor de crisis, tijdens de crisis en na de crisis. De checklist, die weergegeven is in bijlage 1, is ook op deze fases gebaseerd. Elk hoofdstuk beschrijft de algemene taken en verantwoordelijkheden van de gemeente, de veiligheidsregio en eventuele andere hulpdiensten. Na elk hoofdstuk worden aandachtspunten benoemd die specifiek van invloed zijn op het deelproces opvang. De genoemde aandachtspunten zijn meegenomen in de checklist.

3.4 Veiligheidsregio's en omgevingsdiensten

Wat opvalt is dat het merendeel van de bovengemeentelijke organisaties, specifiek op het gebied van veiligheid (veiligheidsregio) en omgeving (omgevingsdienst) geen draaiboek of specifieke protocollen tot hun beschikking hebben. Enkele uitzonderingen hierop zijn de Veiligheidsregio's Utrecht en Zuid-Limburg, die beide een handboek hebben uitgebracht, deze worden toegelicht in paragraaf 3.4.1 en 3.4.2. Daarnaast hebben veiligheidsregio's wel monodisciplinaire actiepunten verzameld, die deels zijn overgenomen in de checklist in bijlage 1.

De Veiligheidsregio Kennemerland heeft een hygiënechecklist (Locatie criteria Technische Hygiënezorg vluchtelingenopvang) opgesteld; de Veiligheidsregio Hollands-Midden heeft een algemeen overzicht geschreven met tips (Tips en trucs crisisnoodopvang VRHM) en de Veiligheidsregio Haaglanden heeft een interne monodisciplinaire memo opgesteld voor de in haar gelegen gemeenten (memo interne werkwijze vluchtelingenopvang).

Het merendeel van deze organisaties, voornamelijk de veiligheidsregio's, wordt wel betrokken nadat een locatie bekend is gemaakt door een gemeente. Maar het betrekken van de veiligheidsregio en omgevingsdiensten in een eerder stadium van het proces blijft minimaal. Meedenken of een aandeel hebben in de overweging om tot een geschikte opvanglocatie te komen blijft vaak achterwege. Ook kan de gemeente ervoor kiezen om de veiligheidsregio geen rol te geven in het proces. Dit is gebeurd in Tilburg, in het draaiboek²⁰ staat beschreven dat "de regio en coördinatie rond de vluchtelingenopvang bij de gemeenten blijft. Daarmee heeft de veiligheidsregio geen rol." Er wordt alleen beschreven dat de gemeente, specifiek de Ambtenaar Openbare Veiligheid, wel overlegt met de veiligheidsregio en deze informeert over een te openen noodopvanglocatie.

Grotendeels wordt de veiligheidsregio, als er een locatie bekend is bij een gemeente, wel betrokken op het gebied van (brand)veiligheid op de locatie. Echter, veiligheid gezien vanuit de omgeving zoals (zware) industrie of andere aspecten met betrekking tot gevaarlijke stoffen, worden minimaal meegenomen door de gemeenten.

¹⁹ Draaiboek Deelproces Opvang (Gemeente Veldhoven, 2013)

²⁰ Draaiboek crisisopvang vluchtelingen (Gemeente Tilburg, 2015)

Een specifieke multidisciplinaire checklist of procedure voor gemeente kan ervoor zorgen dat ondanks de gemeente het bevoegd gezag is, andere organisaties zo vroeg mogelijk worden betrokken. Elk advies vanuit een dergelijke organisatie kan bijdragen aan een weloverwogen overweging vanuit de gemeente. Deze overwegingen kunnen vervolgens gebruikt worden als onderdeel van de communicatiestrategie richting belanghebbenden.

3.4.1 Draaiboek opvang vluchtelingen; Veiligheidsregio Utrecht

De Veiligheidsregio Utrecht heeft als een van de weinige²¹ veiligheidsregio's een draaiboek opgesteld voor crisishulpverleningslocaties. Het beschrijft de mogelijke scenario's waar een gemeente mee te maken kan krijgen als zij overweegt een crisishulpverlening te openen. Daarnaast bevat het algemene informatie over de soorten opvang, de werkwijze van het COA en hoe de organisatie en samenwerking georganiseerd dient te worden. Voor het bevoegd gezag zijn de bijlagen van het draaiboek zeer relevant. In de 12 verschillende bijlagen van het draaiboek wordt er specifieke informatie verstrekt, het proces van aanvragen en toewijzen van een crisishulpverlening de verantwoordelijkheid van de gemeente, de politie en andere aandachtsgebieden.

3.4.2 Draaiboek tijdelijke crisishulpverlening vluchtelingen; Veiligheidsregio Zuid-Limburg

De Veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft verschillende aandachtspunten voor de gemeenten in haar regio verzameld en gebundeld in een draaiboek voor het realiseren van tijdelijke crisishulpverleningslocaties. Het draaiboek²² start met een algemeen deel, waar informatie staat beschreven over de betrokken partners en welke verantwoordelijkheden ze dragen.

Vervolgens beschrijft het draaiboek tips en aandachtspunten met betrekking tot de voorbereiding (inclusief communicatie en opvanglocatie), de acute fase, de inrichting van de opvanglocatie, stabiele fase en de nasectie. Aandachtspunten die nog niet voortkwamen uit de voorgaande procedures, checklists en factsheets zijn overgenomen in de checklist in bijlage 1.

4. Eén multidisciplinaire checklist voor gemeenten

Het doel van dit onderzoek is om alle voorgaande besproken handreikingen, procedures, factsheets en checklists te inventariseren en om te zetten naar één multidisciplinaire checklist voor gemeenten die de opvang van vluchtelingen en asielzoekers overwegen. In dit hoofdstuk worden de verschillende onderdelen van de checklist besproken. De volledige versie is terug te vinden in bijlage 1.

4.1 Checklist op hoofdlijnen.

De multidisciplinaire checklist is opgebouwd uit vier hoofdfases, dit zijn: locatiekeuze, preparatie, daadwerkelijke opvang, en nazorg. Tussen de fase locatiekeuze en preparatie is er ook een moment toegevoegd om op eventuele aanwezigheid van risicobronnen te wijzen. Dit betreft de oranje balk met de titel: 'het ontwerpen van een veilige omgeving'. Het inventariseren van risico's dient verricht te worden voordat er een locatie gereed gemaakt wordt voor het opvangen van vluchtelingen.

²¹ Niet iedere veiligheidsregio heeft gereageerd op het verzoek om draaiboeken en procedures te overhandigen.

²² Multidisciplinaire aandachtspunten & voorbeelden m.b.t. tijdelijke crisishulpverlening vluchtelingen in de veiligheidsregio Zuid-Limburg (Veiligheidsregio Zuid-Limburg, 2015)

Naast de verschillende fases zijn de bijbehorende acties opgedeeld in verschillende aspecten, dit zijn veiligheid (de veiligheid van zowel de asielzoekers, medewerkers, vrijwilligers en de omwonenden), communicatie (middelen, vormen en manieren van communiceren) en organisatie (facilitaire en organisatorische zaken omtrent het opvangen van asielzoekers en vluchtelingen). Men dient zich te realiseren dat een goede communicatiestrategie draagvlak kan creëren. De gekozen strategie zal voor het overgrote deel gebruikt worden tijdens de fases locatiekeuze en preparatiefase. De ervaring leert namelijk dat de gemoederen enigszins tot rust komen als de vluchtelingen aankomen en daarmee de opvang start. Het onderstaande schema geeft de checklist in bijlage 1 weer. Hieronder in tabel 3 een verkorte weergave.

Tabel 3: Format multidisciplinaire checklist voor gemeenten

PREPARATIE			
Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie			
Veiligheid			
Organisatie			
AANKOMST			
Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie			
Veiligheid			
Organisatie			
VERBLIJF			
Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie			
Veiligheid			
Organisatie			
VERTREK			
Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie			
Veiligheid			
Organisatie			
NAZORG			
Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie			
Organisatie			

Ook bestaat de checklist uit een deel dat zelf ingevuld kan worden. Hier kunnen de gebruikers de verantwoordelijke ambtenaar of dienst per actie invullen en afvinken als de actie daadwerkelijk is uitgevoerd. De achterliggende gedachte van deze verschillende fases, aspecten en acties is het optimaliseren van de leesbaarheid en bruikbaarheid van de multidisciplinaire checklist.

4.1.1 Ontwerpen van een veilige omgeving

Na het vaststellen van een geschikte locatie voor het opvangen van vluchtelingen wordt de locatie gereed gemaakt. Echter, er is tussen de preparatiefase (de locatie gereedmaken) en het kiezen van de meest geschikte locatie een toetsmoment geplaatst.

Omdat bij de inpassing van een opvanglocatie er de kans bestaat dat ruimtelijke obstakels aanwezig zijn. Zoals zichtbare spoorlijnen voor goederenwagens, wegen, industriegebieden met chemische bedrijven en onzichtbare ondergrondse buisleidingen. Al deze functies hebben invloed op de veiligheid van de bewoners van de opvanglocatie en de mensen die in de nabijheid van de locatie wonen en werken.

Dit toetsmoment bestaat uit een aantal vragen die betrekking hebben op de veiligheid van de omgeving. Aan de hand van de zeven principes van het netwerk Ontwerp Veilige Omgeving²³ wordt er beoordeeld of de meest geschikte locatie of de ruimte eromheen aangepast dient te worden om een optimale veiligheid te garanderen. Zijn er bijvoorbeeld voldoende vluchtroutes en bluswatervoorzieningen in de omgeving? De zeven principes worden hierna nader toegelicht.



Op gebouwniveau zijn maatregelen te treffen die bijdragen aan de verbetering van de veiligheid. Allereerst het plaatsen van (extra) nooduitgangen die zich africhten van de risicobron en aansluiten op de vluchtroutes buiten de gebouwen.



Naast het creëren van voldoende nooduitgangen dient, als de risicobron nabij de locatie is, de locatie ook als schuilmogelijkheid gebruikt te worden. Dit kan door middel van afsluitbare ventilatie (bij toxische wolken) of door de brandwerendheid en explosiebestendigheid van de gevels te vergroten.



Onder de vluchtelingen en asielzoekers die opgevangen worden op de opvanglocatie(s) bestaat een grote variëteit. Dit kunnen zowel zelfredzame personen (die alleen de taal niet spreken) als sterk verminderd zelfredzame personen (spreken de taal slecht en zijn (zeer) kwetsbaar door de leeftijd of de fysieke toestand (ziek)).



Om te voorkomen dat een relatief klein incident zich kan uitbreiden, is het belangrijk dat de hulpdiensten de risicobron en de opvanglocatie goed kunnen bereiken. Hier dient rekening mee gehouden te worden tijdens het ontwerpproces van de opvanglocatie. Er kan gedacht worden aan voldoende bluswatervoorzieningen en aparte aan- en afrijroutes voor hulpdiensten.



De risicobron en het aantal mensen rondom de risicobron bepalen samen de hoogte van het groepsrisico. De risicobron bepaalt de kans dat een ongeval met gevaarlijke stoffen optreedt. Hoe dichterbij een risicobron, hoe gevaarlijker.



Hoe meer mensen zich bevinden in de omgeving van een risicobron des te hoger is het groepsrisico. De aanwezigheid van personen in het invloedsgebied van een eventuele risicobron zorgt bepaalt de opgave voor de ruimtelijke ordenaars.

²³ www.ontwerpveiligeomgeving.nl



Risicocommunicatie vooraf en crisiscommunicatie tijdens een incident kan de veiligheid aanzienlijk vergroten. Het biedt handelingsperspectieven en kan een risico aanvaardbaar maken voor de omgeving. Men dient rekening te houden met het feit dat de vluchtelingen de taal niet spreken, vermoeid zijn, en in een slechte gezondheid kunnen verkeren.

De zeven principes, dienen ter inspiratie om in een vroeg stadium in het proces, gedurende de fase 'locatiekeuze van een opvanglocatie', met elkaar rond de tafel te gaan. Met elkaar wordt er gedoeld op de ruimtelijke planologen van de gemeenten en veiligheidskundige op het gebied van externe, fysieke en brandveiligheid. De bovenstaande principes kunnen eraan bijdragen dat er op gepaste wijze gehandeld wordt, waarmee de veiligheid wordt vergroot van zowel de bewoners als de omgeving.

5. Conclusie & aanbevelingen

De multidisciplinaire checklist uit dit onderzoek, die voortkomt uit bestaande draaiboeken, checklists en procedures, is specifiek samengesteld voor gemeenten (het bevoegd gezag) die de opvang van vluchtelingen, in welke vorm dan ook, overwegen. De soort opvang heeft ook betrekking op de acties waartoe een gemeente kan overgaan. Voor het merendeel van de gemeenten is het opvangen van vluchtelingen of asielzoekers een nieuw fenomeen, er zijn weinig geleerde lessen binnen de eigen gemeente of deze liggen bestuurlijk gevoelig bij andere gemeenten.

De multidisciplinaire checklist uit dit onderzoek dient als actielijst maar kan ook gebruikt worden als geheugensteun om vitale aspecten op het gebied van communicatie, veiligheid en organisatie niet te vergeten. Ook bevat deze checklist verschillende (gebruikte) invalshoeken uit andere gemeenten. Het gebruik van deze checklist biedt echter geen garantie op een 'makkelijke' procedure omdat de beslissing om vluchtelingen op te vangen tot weerstand of onrust kan leiden binnen de gemeente. Deze procedure biedt de gemeenten wel enige houvast omdat eventuele uit te voeren acties op voorhand bekend zijn.

Dit onderzoek toont ook aan dat het bevoegd gezag meer partijen aan de voorkant van de beslissing kan betrekken. Voorbeelden hiervan zijn organen zoals de omgevingsdiensten, het COA en de veiligheidsregio's. Dit onderzoek toont aan dat als deze partijen worden betrokken dit meestal is als de locatie al is vastgesteld door de gemeente. Op deze manier worden veiligheidsregio's en omgevingsdiensten minimaal betrokken bij het proces om verschillende locaties te overwegen, ondanks de bijdrage die deze diensten kunnen leveren op het gebied van milieu, externe veiligheid, brandveiligheid, fysieke veiligheid en economische haalbaarheid. Al deze aspecten kunnen gebruikt worden om gemaakte keuzes met betrekking tot afgevallen potentiële locaties te verantwoorden richting belanghebbenden. Het verantwoorden van keuzes richting belanghebbenden, via alle mogelijke methodes, kunnen zorgen voor draagvlak onder de bevolking van de gemeente.

Een laatste aanbeveling is om de checklist aan te vullen met elementen op het gebied van communicatie, veiligheid en organisatie die niet of nauwelijks worden beschreven.

Bijlage 1: Multidisciplinaire checklist voor gemeenten

Dit betreft een niet limitatieve multidisciplinaire checklist met actiepunten en overwegingen voor het bevoegd gezag

LOCATIEKEUZE			
Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie	Communiqueer alle beschikbare informatie via een centrale plaats, dit kan bijvoorbeeld via een aparte afdeling op de hoofdpagina van de gemeentelijke website.		
	Overweeg duidelijk verschillende locaties en deel deze publiekelijk.		
	Creëer op basis van alle potentiële locaties een shortlist voor de informatieavonden. Als gemeente dient er rekening mee gehouden te worden dat buurten of dorpen waar geen opvang gerealiseerd wordt maar wel op de shortlist stonden onnodig onrust is ontstaan.		
	Communiqueer over elke overweging en eventuele afwijzing per locatie.		
	Notuleer en verzamel tijdens bewonersbijeenkomsten de voor- en tegenargumenten, meest gestelde vragen en publiceer deze op de gemeentelijke website.		
	Informeer inwoners van de gemeente op zoveel mogelijk manieren (zowel informeel als formeel) als mogelijk en periodiek (website, live blog, sociale media veel gestelde vragen, algemene brief, eigen medewerkers, nieuwsbrief, (lokale) kranten en plaats deze informatie ook op de website onder de aangemaakte afdeling. Realiseer ook een algemeen nummer waar mensen zonder internet informatie kunnen krijgen.		
	Komen er (doods)bedreigingen binnen bij de gemeente gericht op de persoon, communiqueer deze door naar de bevolking op bijeenkomsten. Maak het persoonlijk, ook de burgemeester, wethouder en ambtenaar heeft een gezin.		
	Creëer hoor en wederhoor tijdens bijeenkomsten, zorg dat aanwezigen het gevoel hebben dat er iets gedaan wordt met voorgedragen argumenten. Deze kunnen genoteerd worden waardoor er later op teruggekoppeld kan worden.		

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Veiligheid	Inventariseer eventuele dreiging/ reacties via de (sociale) media. Bij een dreiging waarvan de identiteit bekend is, benader deze personen en ga in gesprek. Maak een aangifte op bij een serieuze (doods)bedreiging/ verwensing richting de ambtenaar. Verhoog daarop de veiligheidsmaatregelen bij bijeenkomsten en communiceer over deze maatregelen bij binnenkomst; waarom is er (meer) politie aanwezig/ beveiliging?		
	Creëer veiligheidsdraaiboeken voor bewonersbijeenkomsten/ raadsvergaderingen.		
	Overweeg een particulier beveiligingsbedrijf in te huren bij bijeenkomsten, maar voorkom dat mensen verwijderd worden uit de zaal.		
	Maak kenbaar dat de politiecapaciteit achter de hand wordt gehouden maar niet zichtbaar aanwezig zult zijn. De particuliere beveiliging zal zichtbaar aanwezig zijn bij bijeenkomsten en op de locaties.		
Organisatie	Maak een aparte afdeling aan op de website waar alle beschikbare informatie wordt gepubliceerd.		
	Voer een 'quickscan' uit om potentiële locaties vast te stellen, deze kan bestaan uit het toetsen op algemeenheid (wat weten we van deze locatie), bewoners (wat voor bewoners wonen er in de directe omgeving), bewonersnetwerken (zijn er initiatieven of netwerken actief), sociale veiligheid en fysieke veiligheid (hoe wordt deze ingeschat, hier kan de wijkagent een rol inspelen).		
	Wijs (meerdere) locaties af op grond van het advies van de veiligheidsregio (brandveiligheid, beheersbaarheid, bestrijdbaarheid, blusvoorzieningen en aanrijroutes).		
	Wijs (meerdere) locaties af op grond van het advies van de Omgevingsdienst (toename groepsrisico, milieu, gelegen binnen veiligheidscontouren, raadpleeg de risicokaart als eerste, benader vervolgens de Omgevingsdienst).		
	Plan bewonersbijeenkomsten in ruimtes welke geschouwd zijn door de brandweer (dit is meestal de afdeling toezicht en toetsing).		
	Wijs locaties af als er minimaal of geen flankerende en compenserende maatregelen mogelijk zijn.		

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Organisatie	Wijs opvanglocaties af op basis van de omgeving (verkeersveiligheid, afstand tot het OV, voorzieningen, milieu, planologische uitvoerbaarheid, technische uitvoerbaarheid, maatschappelijke uitvoerbaarheid en economische uitvoerbaarheid, huidige eigendomssituatie en eventuele toekomstplannen).		
	Wijs locaties af op basis van mogelijk ruimtegebruik (creëer stilte-, slaap-, recreatie- en EHBO- ruimte en een ruimte t.b.v. (kleine) kinderen).		
	Wijs locaties af op basis van onderbouwde argumenten die locatieafhankelijk zijn en/ of na een gezamenlijk bezoek van Team Bevolkingszorg, brandweer en politie		
	Organiseer bewonersavonden op een grote locatie met voldoende zitmogelijkheden (incl. vooraf aangemeld) of creëer werkvormen. In plaats van een statige informatieavond, creëer groepen en stimuleer meedenken met de opties die vooraf zijn voorbereid door de gemeente.		
	Creëer een maatschappelijk middenveld uit belanghebbenden als er te veel aanmeldingen zijn bij bewonersavonden dan de zaal toelaat. Probeer ook meerdere avonden te organiseren op verschillende tijden.		
	Creëer een klankbordgroep, deze groep kan bestaan uit vertegenwoordigers van belanghebbenden.		
	Organiseer later op de avond bijeenkomsten voor ondernemers (i.v.m. sluitingstijden van bedrijven) en avonden waar belanghebbenden zich aan kunnen melden als vrijwilliger.		
	Inventariseer bij (sport)verenigingen of ze problemen ondervinden van een specifieke locatie en of ze misschien activiteiten willen organiseren.		
	De locatie dient toegankelijk te zijn voor touringcars (vluchtelingen komen en gaan per bus) en vrachtwagens (logistiek).		
	Informeer functionarissen ²⁴ vooraf, zodat zij de voorbereiding kunnen treffen op de komende opvang.		

²⁴ De functionarissen kunnen bestaan uit: het College, directie, Hoofd Taakorganisatie Publieke Zorg, woordvoerder Burgemeester, tevens onderdeel van de taakorganisatie Crisiscommunicatie, Teammanager Beleid en Strategie van de afdeling Veiligheid en Wijken, Accountmanager vastgoed, Adviseur Crisisbeheersing / AOV.

24

PREPARATIE

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie	Creëer een overlegstructuur tussen Team Bevolkingszorg (dat bestaat uit Publieke Zorg ²⁶ , Omgevingszorg ²⁷ en ondersteuning ²⁸), Bureau Gemeenten, (crisis)communicatie en de opvanglocatie(s). Stel hiervoor een overlegagenda op.		
	Creëer een vast aanspreekpunt voor bewoners en belanghebbenden (dit kan bijvoorbeeld ook een wijkagent zijn).		
	Communiqueer vooraf over de eventuele beloning van de inzet van medewerkers.		
	Sluit de aankomst van vluchtelingen kort met de huisartsenpost, apotheek en eventueel het ziekenhuis.		
	Stel een persprotocol op. Denk ook aan de volgorde van berichtgeving: Raad, B&W, hulpdiensten, belanghebbenden, omwonenden, pers, samenleving. Zorg dat belanghebbenden het eerst informatie ontvangen via de juiste kanalen. En niet via de pers vernemen wat er gaat gebeuren.		
	Informeel of vluchtelingenwerk aanwezig kan zijn ten tijde van de opvang (landelijk bureau: 020-3467200).		
	Organiseer een inloopavond op het moment dat de locatie gereed is maar nog geen vluchtelingen huisvest, dit kan in samenwerking met het COA als het een reguliere opvang betreft.		
	Creëer een 'appgroep' voor meldingen en alarmeringen waarin de belangrijkste functionarissen zitten.		
	Maak inzichtelijk hoe ambtenaren voor de gewerkte uren gecompenseerd kunnen worden in bijvoorbeeld tijd voor tijd.		
Veiligheid	Creëer één centrale in- en uitgang op de locatie.		
	Een particulier beveiligingsbedrijf met multiculturele medewerkers (Arabisch sprekende beveiligers) vergemakkelijkt de communicatie.		
	Een locatiemanager heeft één telefoon die overgedragen wordt aan de andere locatiemanager als de shift eindigt.		

²⁶ Planvorming inrichting, materiele behoeften, persoonlijke behoeften, dagbesteding, afstemmingsoverleg locatiemanagers en de inzet van vrijwilligers.

²⁷ Technische inrichting, veiligheid, brandveiligheidscheck.

²⁸ Onderhoud locatie, catering en de financiën.

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Veiligheid	Stel huisregels op en zorg dat deze worden nageleefd, zoals het hanteren van een algemeen, kook-, rook- en stookverbod in de locatie. Roken kan op de locatie, maar wel buiten.		
	Zorg dat er voldoende BHV'ers en brandwachten aanwezig en oproepbaar zijn.		
	Creëer een opstellingsplan waarop tafels, bedden, stoelen, kasten, blusmiddelen, uitgangen en vluchtwegen (denk hierbij aan symbolen) zijn weergegeven. Dit plan dient getoetst te worden door de brandweer.		
	Zijn er voldoende gekeurde blusmiddelen op de locatie aanwezig; vuistregel: per 200m ² is er tenminste 1 blusmiddel van 6 kg/l. ²⁹		
	Zijn er voldoende vluchtmogelijkheden (zijn deze permanent beschikbaar en zichtbaar door middel van werkende verlichting) en medische voorzieningen (gekeurde AED's, gecontroleerde EHBO-koffers en handschoenen).		
	Baken een stuk oppervlakte af buiten de centrale ingang met dranghekken waar vluchtelingen vrij kunnen bewegen/ buitenspelen.		
	Creëer een veiligheidsdraaiboek voor de locatie en wees vooraf bedacht op verschillende scenario's en eventuele incidenten/ problemen.		
	Creëer een logboek voor incidenten, hulpaanvragen en financiën. Voorbeelden hiervan zijn: alle afspraken, acties en overdrachtsmomenten met de daarbij besproken aandachtspunten.		
	Creëer voldoende stroompunten/ stekkerblokken en verlengsnoeren. Maar realiseer deze op vooraf bepaalde plekken, voorkom (verleng)snoeren door de gehele ruimte.		
	Gebruik kantoorartikelen, zoals blocnotes om relatief snel dingen duidelijk te maken aan vluchtelingen als er geen tolk in de buurt is.		
	Zijn de aanwezige ambtenaren en vrijwilligers goed verzekerd tegen ongevallen en incidenten.		
	Spreek vooraf met de hulpdiensten een ontmoetingspunt af bij incidenten.		

²⁹ Draaiboek Opvang vluchtelingen; bijlage 6a Handreiking brandveiligheid opvang vluchtelingen (Veiligheidsregio Utrecht, 2015)

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Veiligheid	Er kan lokaal opgeschaald worden naar Grip 3 (zonder een Regionaal Operationeel team op de veiligheidsregio). Bestuurlijke betrokkenheid is noodzakelijk en dit soort opvang vraagt om de betrokkenheid van de burgemeester. Als er incident in of buiten de opvang plaatsvindt kan de burgemeester in Grip 3 noodbevoegdheden afkondigen.		
Organisatie	Wordt er een opvang in een sporthal gerealiseerd dan dient er een ondervloer te komen om beschadigingen te voorkomen.		
	Heldere verantwoordelijkheids-, rol- en taakverdeling, door middel van een rooster van zowel vast personeel als vrijwilligers.		
	Creëer een overzicht van benodigde goederen en diensten.		
	Zorg voor een internet-/Wi-Fi-verbinding en TV. Dit is niet alleen van belang voor de vluchtelingen, maar ook voor medewerkers en vrijwilligers. Let op zenders met confronterende beelden.		
	Telefoonlijst met nummers van vaste medewerkers en vrijwilligers, inclusief een lijst met contactpersonen bij de hulpdiensten (brandweer, politie, GGD/ GHOR).		
	Realiseer faciliteiten voor vrijwilligers en medewerkers, een terugtrekruimte/ overlegkamer. Plaats hier ook een computer en printer.		
	Hang een land- en wereldkaart op ter oriëntatie van de vluchteling.		
	Probeer één toilet per 8 personen te realiseren.		
	Creëer een scheiding tussen heren en dames in de sanitaire ruimtes (al aanwezig bij sporthallen).		
	Sanitaire ruimtes zijn voorzien van een wastafel met een zeepdispenser, handdoekjes voor éénmalig gebruik en een afvalbak en goede verlichting. Ook is er in het toilet een afvalbak aanwezig zijn of sanitaire container (i.v.m. cultuurverschillen kan het zijn dat men denkt dat het toiletpapier niet door het toilet gespoeld mag worden).		
	Voldoende toiletpapier, luiers en maandverband op voorraad.		
	Voldoende verschoonkussens, billendoekjes, luiers voor baby's. Realiseer ook een gesloten afvalbak voor vieze luiers.		
	Voldoende afsluitbare vuilnisbakken ook bijvoorbeeld voor gedragen kleding.		
	Voldoende handdoeken en scheermesjes op voorraad (worden niet verstrekt door het NRK).		

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Organisatie	Eventueel wasmachines of een wasgelegenheid en drogers en/of waslijn. (incl. instructie).		
	Bewegwijzering binnen de locatie (verschillende talen en symbolen).		
	Creëer een aparte rekening en begroting als gemeente.		
	Bijstand kan gevraagd worden voor bed en bad via artikel 51 Wet Veiligheidsregio's aan de veiligheidsregio en Defensie.		
	Voldoende materiële behoeften zoals tafels, stoelen, banken, bedden en verlichting.		
	Creëer herkenbaarheid van medewerkers en vrijwilligers, d.m.v. voldoende hesjes (incl. opdruk en kleurverschil m.b.t. functie).		
	Piket-functie voor GGD/ GHOR t.b.v. opschaling bij medische/ gezondheidsaspecten. Bij crisisopvang is er namelijk geen gezondheidscentrum Asielzoekers op de locatie.		
	Telefonische bereikbaarheid van specialist op het gebied van infectieziekten via de GGD/GHOR		
	Maak afspraken met apotheken in de buurt t.b.v. te vertrekken medicijnen.		
	Creëer een EHBOpost voor het verstrekken van zelfmedicatie en de voorlichting hierop, Deze post kan ook een rol hebben in het verwijzen naar een huisarts of het ziekenhuis. Bij escalatie van gezondheids- en of medische klachten kan deze post het ambulancepersoneel op de hoogte brengen van de situatie.		
	Creëer een overzicht waarop de medische voorpost of EHBO- post de gegevens van de vluchteling op kan plaatsen en de huisarts zijn bevindingen op kan plaatsen. Deze dient bij de loopbrief te worden geplaatst.		
	Creëer een lijst voor toegediende medicatie en eventuele herhaal recepten, met bv. naam, geb. datum, COA-nummer, de klacht, specialist en medicatie + voorschrift.		
	Creëer ruimtes voor een wachtruimte en spreekuur van een huisarts/ EHBO ruimte, gelieve niet in de grote (slaap)zaal i.v.m. een aanzuigende werking.		
	Brandweer (afdeling toezicht/ toetsing) dient een laatste schouw (t.b.v. brandveiligheid etc.) te houden als de inrichting gereed is voor de aankomst. Advies m.b.t. aanvullende maatregelen dienen opgevolgd te worden.		

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Organisatie	Via het COA worden tolken ingehuurd via Tolkenbureau Concorde; enkele tolken hebben aangegeven mee te willen reizen met een bepaalde groep (in het geval van de crisishulpopvang). Contracteer tolken voor de gehele opvangperiode. Grote voorkeur is er voor de talen/dialecten: Tigrinya, Syrisch, Arabisch en Farsi.		
	Realiseer een kas/ kluis waar een geldbedrag (gem. 250 euro) in ligt t.b.v. kleine uitgaven, zoals taxi's. Leg bij het geld een overzicht van uitgaven en deponeer bonnetjes in een envelop bij de kas.		
	Regel een aggregaat voor noodstroom.		

AANKOMST

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie	Realiseer één centraal aanspreekpunt op de opvanglocatie, deze functie draait mee met de verandering van een shift.		
	Realiseer een briefing voor medewerkers en vrijwilligers.		
	Houd een presentielijst bij van medewerkers en vrijwilligers (aanmelden en afmelden bij de locatiemanager i.v.m. het aantal gewerkte uren)		
	Aanwezigheid van de persvoorlichter voor de woordvoering en het aanwijzen van een locatie voor de pers.		
	Officiële mededelingen dienen gedaan te worden door tolken. Ook in de gemeenschap/ gemeente wonen mensen welke Arabisch of een andere taal spreken en wellicht een bijdragen willen leveren.		
	Plaats berichten op de live blog en monitor sociale media.		
	Informeer een medewerker of vrijwilliger bij de eerste inzet over de aard en omvang van de opvang.		
Veiligheid	Legionella preventie; leidingen warm en koud 2 minuten laten doorspoelen voorkom de inademing van de vrijgekomen nevel.		
	Huisregels kenbaar maken via tolk (denk aan verhouding mannelijke en vrouwelijke tolken).		
	Controleer bij aankomst de persoonsgebonden loopbrieven (identiteit/registratiebewijs vluchteling) en de envelop met de verzamelde loopbrieven voor de gemeente/locatiemanager.		
Organisatie	Inventariseer benodigde spullen voor de vluchtelingen/ asielzoekers t.b.v. inzamelacties (communiceer ook duidelijk hoe deze spullen aangeleverd dienen te worden en als bepaalde spullen niet meer nodig zijn).		
	Deel aan iedere persoon een persoonlijke Hygiëne en Persoonlijke Gezondheid (HPG) kit uit, het Nederlandse Rode Kruis (NRK) heeft dit soort kits. Het NRK heeft geen handdoek in de kit en maar 1 scheermesje.		
	De medische voorpost of EHBO-post inventariseert welke vluchtelingen medische zorg nodig hebben en ter controle naar een huisarts moeten.		

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Organisatie	Informeer de apotheek waar afspraken mee gemaakt zijn dat er een beroep op hen gedaan kan worden		
	Maak/ bestel polsbandjes zodat alleen de degene die zijn aangekomen de opvang kunnen betreden. Hanteer hierin kleurverschillen. Er dient een 'dagkleur' te zijn voor vrijwilligers en kleurverschil te zitten tussen medewerkers en vluchtelingen.		
	Knuffels voor de aangekomen kinderen voor zover ze deze nog niet hebben vanuit een vorige opvanglocatie.		
	Inventariseer welke activiteiten ze willen ondernemen en realiseer een vraag gestuurd programma.		
	Inventariseer de behoeften qua catering en deze werkt volgens de HACCP-richtlijnen. Stem catering af op de behoeften van de aanwezigen (bij voorkeur halal). Wegwerpbestek is handig voor een opvang van korte duur.		
	Inventariseer de beschikbaarheid van medische dossiers.		
	De bedden zijn voorzien van een matras met een vochtig afneembare matrashoes.		
	Hoofdkussens zijn van materialen die gewassen kunnen worden.		
	Er is (nacht)ventilatie d.m.v. bijvoorbeeld een rooster of raamconstructie.		
	Een huisarts houdt spreekuur op de locatie als hier behoefte aan is, bv. als het aantal doorverwijzingen hoog is.		
	Eventuele medicatie wordt opgehaald door een vrijwilliger bij de apotheek en wordt via de medische voorpost of de EHBO-post verstrekt op de locatie. Sommige apotheken bezorgen ook de medicijnen aan huis en op locatie.		
	Houd rekening met voldoende warme en koude dranken (fris en ranja). Daarbij duren catering waterkokers/ koffiezetters ruim drie kwartier voor deze volledig klaar zijn. Vergeet geen toebehoren zoals bekers, suikersticks, creamersticks, roerstaafjes en jerrycans voor water.		

VERBLIJF

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie	Ontwikkel een kaartje met daarop de locatie van de opvang en eventuele contact gegevens van de gemeente als de vluchteling zoekraakt (de vluchtelingen zijn vrij om buiten de opvanglocatie gaan).		
	Verstrek heldere informatie aan de vluchtelingen over wat van hen wordt verwacht, wat de regels/afspraken zijn gedurende de opvang op de locatie en wat zij van de organisatie kunnen verwachten. Vertaal de huisregels van de opvanglocatie in verschillende talen en symbolen.		
	Als wethouders en raadsleden de opvang bezoeken laat ze bijdragen, maar maak er geen mediaevent van.		
	Als bewoners komen kijken laat vrijwilligers met ze in gesprek gaan. Creëer op deze manier draagvlak.		
	Laat vrijwilligers vertellen over hun activiteiten via de beschikbare communicatiekanalen.		
	Beschikbaarheid persvoorlichter bij incidenten.		
	Plaats berichten op de live blog en monitor sociale media.		
	Informeer een medewerker of vrijwilliger bij de eerste inzet van deze over de aard en omvang van de opvang.		
Veiligheid	Laat een deskundige (incl. tolk) de eerste verstrekking van medicijnen met toelichting verzorgen.		
	Houd een actielijst bij met lopende acties en zorg voor een heldere overdracht van medewerker/vrijwilliger op medewerker/vrijwilliger.		
	Als vluchtelingen nog niet zijn geregistreerd worden deze opgehaald in groepen door busjes, hier moet helder over gecommuniceerd worden onder de vluchtelingen/ asielzoekers (tijdens de crisisnoodopvang).		
	De nachtelijke wacht- en waakdiensten (welke minimaal is gedurende de nacht) zijn vertrouwd met de bestaande vluchtroutes, het ontruimingsalarm en de bijbehorende protocollen en kunnen de aanwezige blusmiddelen bedienen. Een van deze medewerkers dient in het bezit te zijn van een BHV-diploma.		

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Veiligheid	Wakende personen verblijven op elke woonlaag en nemen posities in vanwaar onrust kan worden waargenomen. Ook dienen er rondes gelopen te worden, let wel op geluid bij rondlopen tijdens de nachtrust.		
	Looppaden dienen vrij te zijn van tassen, spullen, materialen en verlengsnoeren. Wellicht kunnen looppaden gemarkeerd worden met fluorescerende tape zodat dit ook in de nacht zichtbaar is.		
Organisatie	Hanteer de verschillende verantwoordelijkheden van alle aanwezige personen.		
	Zorg dat er voldoende tolken aanwezig zijn, zowel mannelijk als vrouwelijk.		
	Bij piekmomenten (ontbijt, lunch en diner) zijn er meer vrijwilligers/ medewerkers nodig.		
	Creëer een vast plek voor het afhalen van eten en drinken tijdens ontbijt, lunch en diner.		
	Periodieke schouw door de brandweer (afdeling toetsing/ toezicht) of zorg voor een (periodieke) brandwacht t.b.v. de brandveiligheid		
	Creëer een extra surveillance door de basisteams van de politie in de nabijheid van de locatie. Bij een toename van bevolking in een regio zal de capaciteit verhoogd worden.		

VERTREK

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie	Creëer een planning voor de laatste dag en wees duidelijk in tijden met betrekking tot douchen en eten.		
	Informatie voor het verdere verloop van de procedure.		
	Aanwezigheid van de persvoorlichter op de locatie (misschien dezelfde als bij de aankomst).		
	Maak duidelijk wat de nieuwe bestemming wordt van de vluchtelingen en asielzoekers.		
	Inventariseer of er behoefte is aan een uitzwaaimoment onder de bevolking, vrijwilligers en medewerkers.		
	Plaats berichten op de live blog en monitor sociale media.		
	Informeer een medewerker of vrijwilliger bij de eerste inzet van deze over de aard en omvang van de opvang.		
Veiligheid	Draag zorg voor de overdracht van (aangevulde) medische dossiers.		
	Creëer een rustig verloop van de locatie naar de bus.		
	Inventariseer welke vluchtelingen zoek zijn en niet in de bus stappen (crisisnoodopvang).		
Organisatie	Inventariseer en leg eventuele gebreken naar aanleiding van het verblijf op de locatie vast.		
	Verzamel achtergebleven spullen, inventariseer bij andere opvanglocaties of deze nodig zijn.		
	Probeer met zoveel mogelijk gewerkte vrijwilligers in een informele setting de locatie weer gebruiksklaar te maken voor de oude situatie (informele setting zorgt voor bezinking onder de vrijwilligers en gesprekken kunnen op deze manier plaatsvinden tussen de medewerkers en vrijwilligers).		
	Breng organisaties, zoals de apotheek, waar afspraken mee gemaakt zijn op de hoogte als de opvang gesloten is.		

NAZORG

Aspect	Actie of overweging	Verantwoordelijke	Uitgevoerd
Communicatie	Evalueer met medewerkers, vrijwilligers, betrokkenen, veiligheidsdiensten en communiceer elementen hiervan door naar belanghebbenden en de eventuele nieuwe locatie.		
	Bedank als college de eigen medewerkers, vrijwilligers, hulpdiensten, sponsors, ondernemers etc. voor hun inzet. Verzorg bijvoorbeeld een 'eindbijeenkomst' op de opvanglocatie en overweeg een presentje voor de zojuist genoemde partijen. Geef ook medewerkers/ vrijwilligers de ruimte om een dankwoord te plaatsen.		
	Overweeg een openbrief van de burgemeester richting de bevolking voor het openstellen van de gemeente en het bijdragen aan een oplossing van een (inter)nationaal maatschappelijk probleem.		
	Persbericht met eigen ervaringen van vrijwilligers en medewerkers.		
	Dank alle betrokkenen publiekelijk in de lokale kranten.		
	Communiceer wanneer de oude gebruikers van de locatie weer gebruik kunnen maken van de locatie.		
	Creëer een warme overdracht richting de nieuwe gemeente, op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.		
	Neem contact op met de nieuwe locatie waar de vluchtelingen heengaan, geef specifieke behoeftes door. Bijvoorbeeld als bepaalde ruimtes niet of nauwelijks gebruikt zijn en anders ingericht kunnen worden.		
	Plaats berichten op de live blog en sluit deze door middel van een dankwoord af, het monitoren van sociale media kan ook afnemen.		
Organisatie	Creëer nazorg en persoonlijke aandacht als daar vraag naar is voor vrijwilligers en medewerkers.		
	Creëer een moment en plaats waar er geëvalueerd kan worden.		
	Wat te doen met de overgebleven/niet gebruikte aangeleverde spullen. Niet alles collectief weggooien, maar let wel op besmettingsgevaar.		
	Psychologische klachten of vragen kunnen ook na de inzet onder de medewerkers naar boven komen. Draag zorg voor een centraal punt waar vragen gesteld kunnen worden, dit kan ook in de vorm van een bedrijfszorgverlener.		