

ONDERZOEK

Terecht in Dordrecht

Onderzoek naar besluitvorming over
opvanglocaties en inburgeringsbeleid

Onderzoeksrapport 2026



COLOFON

Opvanglocatiekeuze en inburgering van nieuwkomers in Dordrecht

Onderzoeksrapport 2026

Datum

13 oktober 2026

Rekenkamer Dordrecht

Steven Oostlander (Voorzitter)

Femke Sybrandi (Lid)

Kasper Buiting (Lid)

Sylvia Khadjé (Bestuursassistente)

Joost Zwaan (Secretaris-onderzoeker)

Onderzoeksteam

Dit onderzoek is uitgevoerd door de
Rekenkamer Dordrecht in samenwerking
met onderzoeksbureau Necker

Namens de Rekenkamer Dordrecht:

Rekenkamer Dordrecht

Namens Necker

Lauryan Bakker

Nick Woudstra

Eva van Malsen

Contactgegevens

Postbus 8, 3300 AA Dordrecht
rekenkamer@dordrecht.nl



Rekenkamer
Dordrecht

Voorwoord

Voor u ligt het rekenkameronderzoek naar de besluitvorming over opvanglocaties en het inburgeringsbeleid van de gemeente Dordrecht. De titel **Terecht in Dordrecht** brengt deze twee onderwerpen samen in één rapport.

De rekenkamer is dit onderzoek gestart vanuit een brede onderzoeksvraag naar de wijze waarop de gemeente Dordrecht invulling geeft aan de opvang, huisvesting, inburgering, participatie en integratie van nieuwkomers in Dordrecht. Tijdens het werken aan de opzet van het onderzoek werd echter duidelijk dat binnen deze bredere maatschappelijke opgave twee verschillende bestuurlijke vraagstukken samenkwamen, die ieder vragen om een eigen analyse.

Het eerste vraagstuk betreft de opvang van asielzoekers en Oekraïense ontheemden en in het bijzonder de bestuurlijke afwegingen bij de keuze voor opvanglocaties. Het tweede vraagstuk betreft het inburgeringsbeleid en de wijze waarop de gemeente Dordrecht invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid voor de inburgering, participatie en ondersteuning van statushouders. Hoewel beide onderwerpen hun oorsprong vinden in dezelfde bredere maatschappelijke opgave, verschillen zij sterk in aard, verantwoordelijkheden en bestuurlijke context en vragen zij om een verschillende onderzoeksaanpak. De rekenkamer heeft daarom besloten het onderzoek uit te werken in twee afzonderlijke deelonderzoeken. Voor ieder deelonderzoek is een eigen nota van bevindingen opgesteld waarin de onderzoeksresultaten uitgebreid worden beschreven en onderbouwd.

Wel komen beide deelonderzoeken voort uit dezelfde oorspronkelijke onderzoeksopgave en zijn zij gelijktijdig uitgevoerd. Om die reden heeft de rekenkamer ervoor gekozen om naast de afzonderlijke nota's van bevindingen één gezamenlijke bestuurlijke nota op te stellen. In deze bestuurlijke nota zijn de belangrijkste conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke lessen uit beide deelonderzoeken samengebracht. Met deze opzet heeft de rekenkamer recht willen doen aan zowel de verschillen als de bredere context waarbinnen beide onderzoeken zijn uitgevoerd. De nota's van bevindingen bieden de feitelijke onderbouwing van de onderzoeksresultaten. De bestuurlijke nota richt zich op de conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke lessen die voor gemeenteraad, college en organisatie relevant zijn.

Wij hopen dat dit onderzoek bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van beleid, uitvoering en bestuurlijke besluitvorming binnen de gemeente Dordrecht.

Namens de Rekenkamer Dordrecht,

Steven Oostlander

Voorzitter Rekenkamer Dordrecht

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4

HOOFDSTUK 1: OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Leeswijzer	7
Onderzoek en verantwoording	8
Aanleiding en doel van het onderzoek	8
Onderzoeksdoel	8
Onderzoeksvragen	9
Onderzoekperiode en afbakening	10
Onderzoeksaanpak	10
Uitvoering van het onderzoek	11

HOOFDSTUK 2: BESTUURLIJKE NOTA

Hoofdconclusies	14
Deelonderzoek 1: Opvanglocatiekeuze	15
Onderzoeksbevindingen	15
Aanbevelingen	16
Deelonderzoek 2: Inburgeringsbeleid	19
Onderzoeksbevindingen	19
Aanbevelingen	20
Slotbeschouwing rekenkamer	23
Inzichten uit de inwonersconsultatie	24
Bestuurlijke reactie	25
Nawoord Rekenkamer	31

HOOFDSTUK 3: OPVANGLOCATIEKEUZE

1. Beleid en kaders	34
1.1 De opvang van asielzoekers	34
1.2 Wettelijke kaders voor opvang en asielzoekers	34
1.3 De huisvesting van ontheemde Oekraïners	36
2. Reconstructie opvanglocatie AZC	39
2.1 De opvangsituatie voorafgaand aan de locatiekeuze	39
2.2 Van crisisopvang naar locatiekeuze (2022 – februari 2023)	39
2.3 Uitwerking en afspraken met het COA	42
2.4 Juridische borging en realisatie (2024 – 2026)	44
3. Reconstructie duurzame opvanglocaties ontheemden	46
3.1 Opvang onder crisisomstandigheden	46
3.2 Van acute opvang naar langer durende tijdelijke opvang	46
3.3 Flexwoningen werden gekozen als duurzame oplossing voor opvang en woningbehoefte	50
3.4 Realisatie duurzame opvanglocaties (2025)	55
4. Duiding van de besluitvorming over opvanglocaties	59
4.1 Draagvlak voor opvang onder inwoners van Dordrecht	59
4.2 Locatiekeuze opvanglocatie vluchtelingen (AZC)	60
4.3 Locatiekeuze duurzame opvang Oekraïners (ontheemden)	62
4.4 Participatie en communicatie	64
4.5 Relatie opvang en inburgering	67

HOOFDSTUK 4: INBURGERINGSBELEID

1. Beleid en kaders	70
1.1 Landelijke wet- en regelgeving: de Wet Inburgering 2021	70
1.2 Regionale inrichting en rol van de Sociale Dienst Drechtsteden	73
1.3 Gemeentelijke (regionale) visie op inburgering	74
1.4 Lokale uitvoering van de huisvesting van statushouders	77
2. Financieringsstructuur	80
2.1 Financiering door het Rijk	80
2.2 Financiering van de uitvoering	81
3. Inburgering in de praktijk	86
3.1 Inburgering: feiten en cijfers	86
3.2 Samenwerking met partners in de uitvoering	87
3.3 De huisvesting en koppeling van statushouders	89
3.4 De stappen in het inburgeringstraject	90
3.5 Begeleiding naar werk of participatie	97

HOOFDSTUK 5: BIJLAGEN

Bijlage 1: Geïnterviewde betrokkenen	100
Bijlage 2: Methodologische verantwoording inwonersconsultatie	

01

Opzet en uitvoering van het onderzoek



Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van het rekenkameronderzoek naar de besluitvorming over opvanglocaties voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden en naar het inburgeringsbeleid van de gemeente Dordrecht. Dit onderzoeksrapport is opgebouwd in vijf hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 bevat de opzet en uitvoering van het onderzoek. Hierin zijn de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de onderzoeksaanpak en deze leeswijzer opgenomen.

Hoofdstuk 2 bevat de bestuurlijke nota. In dit hoofdstuk brengt de Rekenkamer Dordrecht de belangrijkste uitkomsten van beide deelonderzoeken samen en vertaalt deze naar conclusies en aanbevelingen voor raad en college. De bestuurlijke nota vormt daarmee de brug tussen de onderzoeksbevindingen uit de nota van bevindingen (hoofdstuk 3 en 4) en de lessen die de rekenkamer daaruit trekt voor het gemeentebestuur.

Naast de conclusies en aanbevelingen bevat dit hoofdstuk de bestuurlijke reactie van het college. Daarin geeft het college aan hoe het de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer beziet en op welke wijze het met de aanbevelingen aan de slag wil. Het hoofdstuk sluit af met een nawoord van de rekenkamer. Hierin reflecteert de rekenkamer op de bestuurlijke reactie en verduidelijkt zij, waar nodig, de bedoeling van haar aanbevelingen.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van het deelonderzoek naar het besluitvormingsproces rondom de opvanglocatiekeuze. In dit hoofdstuk worden de feitelijke reconstructies, analyses en onderzoeksbevindingen beschreven die betrekking hebben op onder meer de locatiekeuzes, de gemaakte afwegingen, de betrokkenheid van inwoners en raad en de communicatie rondom deze besluitvorming.

Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen van het deelonderzoek naar het inburgeringsbeleid. Hierin worden het beleid, de betrokken organisaties, de ervaringen van deze betrokkenen, de gemeente en de statushouders beschreven.

Hoofdstuk 5 bevat de bijlagen.

Voor lezers die snel inzicht willen krijgen in de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek volstaat het om hoofdstuk 2, de bestuurlijke nota, te lezen. Hoofdstukken 3 en 4 bevatten de onderliggende feiten, analyses en bevindingen waarop de in de bestuurlijke nota beschreven conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

Onderzoek en verantwoording

Aanleiding en doel van het onderzoek

De opvang, huisvesting, inburgering en integratie van nieuwkomers vormen de afgelopen jaren tot één van de meest actuele maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken voor gemeenten. Gemeenten staan voor de opgave om opvangvoorzieningen te realiseren, inwoners hierbij te informeren en te betrekken, en tegelijkertijd invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden op het gebied van inburgering, participatie en integratie. Deze maatschappelijke actualiteit geldt ook voor de gemeente Dordrecht. De gemeente heeft de afgelopen jaren onder meer gewerkt aan de realisatie van een asielzoekerscentrum (AZC) op Dordtse Kil IV, biedt op verschillende locaties opvang aan Oekraïense ontheemden en is sinds de invoering van de Wet inburgering 2021 verantwoordelijk voor de begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders.

Het is allereerst belangrijk te benadrukken dat dit onderzoek niet is gestart naar aanleiding van signalen, incidenten of vermoedens van misstanden. De Rekenkamer Dordrecht heeft geen aanwijzingen ontvangen dat zich binnen de gemeentelijke organisatie of het gemeentebestuur urgente problemen, fouten of knelpunten voordeden op het gebied van opvang of inburgering. Dit onderzoek maakt deel uit van het werkprogramma 2025/2026 van de Rekenkamer Dordrecht. De aanleiding hiervoor ontstond tijdens een openbare sessie met raads- en commissieleden, georganiseerd vanuit de rekenkamer, op 1 oktober 2024. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat er binnen de gemeenteraad een behoefte bestond aan meer inzicht in de wijze waarop de gemeente besluiten neemt over de opvang van nieuwkomers en hoe inwoners deze processen ervaren. Mede naar aanleiding van deze behoefte heeft de rekenkamer het onderwerp opgenomen in haar werkprogramma en nader uitgewerkt tot het voorliggende onderzoek.

Volgens haar wettelijke taak heeft de rekenkamer vervolgens zelfstandig de afbakening, onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak vastgesteld. Daarbij is gekozen om onderzoek te doen naar onderwerpen waarop de gemeente directe verantwoordelijkheid en invloed heeft, namelijk:

- De besluitvorming rondom opvanglocaties voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden, en
- Het beleid en de uitvoering van inburgering, participatie en ondersteuning van statushouders.

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op gemeentelijke besluitvorming, beleidsuitvoering en de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en gemeenteraad. Landelijke politieke discussies over migratie, asielbeleid of de wenselijkheid van opvang maken geen onderdeel uit van dit onderzoek.

Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is om de gemeenteraad van Dordrecht inzicht te geven in de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar verantwoordelijkheden op het gebied van opvang en inburgering van nieuwkomers. De rekenkamer beoogt daarmee bij te dragen aan transparantie, verantwoording en het lerend vermogen van zowel de raad als het college. Het onderzoek brengt in beeld hoe beleid tot stand komt, welke afwegingen daarbij een rol spelen en hoe betrokkenen deze processen hebben ervaren.

Meer specifiek richt het onderzoek zich op:

- de zorgvuldigheid van de beleidsmatige keuzes en besluitvorming rondom opvanglocaties;
- de wijze waarop inwoners, ondernemers en gemeenteraad bij deze besluitvorming zijn betrokken;

- de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar verantwoordelijkheden op grond van de Wet inburgering 2021;
- de ervaringen van inwoners en statushouders met gemeentelijke ondersteuning.

Door feiten, cijfers, ervaringen en perspectieven bijeen te brengen, wil de Rekenkamer Dordrecht de gemeenteraad ondersteunen bij toekomstige afwegingen rondom opvang, inburgering en integratie. De inzichten uit dit onderzoek kunnen daarnaast relevant zijn voor andere complexe maatschappelijke opgaven waarbij verantwoordelijkheden, uitvoering en beïnvloedingsmogelijkheden over meerdere organisaties en bestuurslagen zijn verdeeld.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek is initieel gestart vanuit één brede vraag naar de wijze waarop de gemeente Dordrecht invulling geeft aan opvang, huisvesting, inburgering, participatie en integratie van nieuwkomers.

Tijdens de verkenningsfase van het onderzoek werd al snel duidelijk dat binnen deze brede maatschappelijke opgave twee verschillende bestuurlijke vraagstukken samenkwamen. Het eerste vraagstuk betreft de opvang van asielzoekers en Oekraïense ontheemden en de bestuurlijke afwegingen rondom de opvanglocatiekeuze. Het tweede vraagstuk betreft het gemeentelijk inburgeringsbeleid en de ondersteuning van statushouders.

Vanwege de verschillen in verantwoordelijkheden, bestuurlijke context en wettelijke kaders heeft de rekenkamer ervoor gekozen het onderzoek uit te werken in twee afzonderlijke deelonderzoeken.

Deelonderzoek 1: Opvanglocatiekeuze

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe heeft de gemeente Dordrecht besluiten genomen over de opvanglocaties van asielzoekers en Oekraïense ontheemden, en op welke wijze zijn Dordtse inwoners en de gemeenteraad hierbij betrokken?



Daarbij zijn de volgende deelvragen onderzocht:

1. Welke beleidsruimte heeft de gemeente Dordrecht bij keuzes rondom opvanglocaties voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden en hoe is deze benut?
2. Hoe is de besluitvorming rondom de selectie en locatiekeuze van opvanglocaties voorbereid en uitgevoerd?
 - a. Hoe zijn Dordtse inwoners hierbij betrokken?
 - b. Hoe is de gemeenteraad hierbij betrokken?
3. Welke beleidsmatige, ruimtelijke en maatschappelijke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de locatiekeuze?
4. Hoe ervaren inwoners van Dordrecht hun betrokkenheid bij de besluitvorming over opvanglocaties?

De focus binnen dit deelonderzoek ligt op de realisatie van het AZC op Dordtse Kil IV en de huidige en geplande duurzame opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden.

Deelonderzoek 2: Inburgering

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe geeft de gemeente Dordrecht vorm aan het beleid en de uitvoering van de inburgering, ondersteuning bij integratie en huisvesting van statushouders, en hoe wordt deze ondersteuning ervaren?



Daarbij zijn de volgende deelvragen onderzocht:

1. Is er sprake van gemeentelijk beleid of een visie op integratie en inburgering?
2. Op welke wijze wordt het inburgeringsbeleid gefinancierd?
3. Hoe geeft de gemeente Dordrecht invulling aan de Wet inburgering 2021?
4. Op welke wijze geeft de gemeente Dordrecht invulling aan de huisvesting van statushouders?
5. Hoe ondersteunt de gemeente Dordrecht statushouders in participatie en inburgering?
6. Hoe ervaren statushouders de gemeentelijke ondersteuning bij inburgering?

Onderzoeksperiode en afbakening

Voor het deelonderzoek naar opvanglocatiekeuze is gekeken naar de periode van 2022 tot en met medio 2026. De gekozen onderzoeksperiode sluit aan bij belangrijke ontwikkelingen, zoals de opvang van Oekraïense ontheemden, door het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, en de ontwikkeling en realisatie van het AZC op Dordtse Kil IV. Voor het deelonderzoek naar inburgering is gekeken naar de periode vanaf de invoering van de Wet inburgering 2021. Met deze wet werd de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van inburgering nadrukkelijk bij gemeenten belegd.

Onderzoeksaanpak

Voor beide deelonderzoeken is gebruikgemaakt van documentonderzoek, reconstructies van besluitvormingsprocessen, interviews en een inwonersconsultatie.

Documentonderzoek en reconstructie

Voor het deelonderzoek naar opvanglocatiekeuze is een uitgebreide reconstructie gemaakt van de besluitvorming rondom het AZC op Dordtse Kil IV en de duurzame opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden. Hiervoor zijn onder meer collegebesluiten, raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven, commissiestukken, verslagen van begeleidingscommissies en overige relevante documenten onderzocht. Voor het onderzoek naar inburgering zijn landelijke wet- en regelgeving, gemeentelijke en regionale beleidsstukken, dienstverleningsovereenkomsten, subsidiebeschikkingen, aanbestedingsdocumenten, evaluaties en financiële documenten geanalyseerd.

Voor de geraadpleegde schriftelijke documentatie wordt verwezen naar de voetnoten in beide nota's van bevindingen.

Interviews

Ter verdieping van de documentanalyse zijn gesprekken gevoerd met bestuurders, ambtenaren, uitvoeringsorganisaties, betrokken inwoners van begeleidingscommissies en inburgeraars. Deze gesprekken boden inzicht in de afwegingen achter besluiten, de uitvoering van beleid en de ervaringen van betrokkenen. Een overzicht van de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, is opgenomen in [bijlage 1](#).

Inwonersconsultatie

Als onderdeel van het onderzoek is een inwonersconsultatie uitgevoerd onder inwoners van Dordrecht. De inwonersconsultatie is gehouden in de vorm van een vragenlijst. Deze is verspreid via het inwonerspanel van Necker (Citizens), het Onderzoekscentrum Drechtsteden en de communicatiekanalen van de Rekenkamer Dordrecht.

In totaal hebben 1.149 Dordtse inwoners deelgenomen aan de consultatie. De resultaten zijn gewogen op basis van de betrokkenheidsprofielen van Citizens, zodat zij zo goed mogelijk aansluiten bij de samenstelling van de Dordtse bevolking. In [bijlage 2](#) zijn de methodologische verantwoording en de betrokkenheidsprofielen van deze inwonersconsultatie opgenomen.

De inwonersconsultatie biedt inzicht in de algemene opvattingen, ervaringen en informatiebehoeften van Dordtse inwoners. De resultaten zijn niet bedoeld om uitspraken te doen over specifieke buurten, straten of direct omwonenden van afzonderlijke opvanglocaties. Om de ervaringen van direct betrokkene inwoners in beeld te brengen zijn aanvullende gesprekken gevoerd met direct betrokkenen/omwonenden en zijn verslagen van begeleidingscommissies geanalyseerd.

Hoor- en wederhoor

Om de feitelijke juistheid van de onderzoeksbevindingen te waarborgen zijn beide deelonderzoeken voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Vervolgens heeft de rekenkamer op basis van de onderzoeksbevindingen de bestuurlijke nota opgesteld. In de bestuurlijke nota worden de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Dordrecht gepresenteerd. Het college van burgemeester en wethouders is in de gelegenheid gesteld hierop een bestuurlijke reactie te geven (bestuurlijk wederhoor).

Uitvoering van het onderzoek

De Rekenkamer Dordrecht heeft dit onderzoek uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau Necker. Necker heeft de rekenkamer ondersteund bij de uitvoering van het onderzoek, waaronder het verzamelen en analyseren van informatie, het uitvoeren van documentonderzoek en interviews en de opzet en uitvoering van de inwonersconsultatie. De rekenkamer was gedurende het onderzoek betrokken bij de uitvoering en heeft de onderzoeksresultaten besproken. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport zijn vastgesteld door de Rekenkamer Dordrecht.

02

Bestuurlijke nota

Conclusies, aanbevelingen,
en bestuurlijke reactie en nawoord



Rekenkamer
Dordrecht

Bestuurlijke nota

Het onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken: een onderzoek naar het besluitvormingsproces rondom de keuze voor opvanglocaties voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden, en een onderzoek naar het inburgeringsbeleid van de gemeente Dordrecht.

Deze bestuurlijke nota begint met de hoofdconclusies van beide deelonderzoeken. Vervolgens worden de belangrijkste onderzoeksbevindingen beschreven die deze conclusies onderbouwen, gevolgd door aanbevelingen. De nota sluit af met een slotbeschouwing waarin de bevindingen uit beide deelonderzoeken worden samengebracht en de belangrijkste overkoepelende bestuurlijke lessen worden beschreven.

Hoofdconclusies

Opvanglocatiekeuze

De rekenkamer concludeert dat de keuze voor opvanglocaties voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden plaatsvond binnen een context van maatschappelijke urgentie, tijdsdruk, bestuurlijke ambities en praktische randvoorwaarden. Daardoor was de feitelijke ruimte om tussen locaties af te wegen vaak beperkter dan voor raad en inwoners zichtbaar was. Tegelijkertijd was niet altijd inzichtelijk welke locaties zijn onderzocht, waarom locaties afvielen en op welke momenten nog sprake was van daadwerkelijke politieke beïnvloedings- en participatieruimte.

Het onderzoek laat zien dat de discussie rondom opvanglocaties niet alleen betrekking had op de gekozen opvanglocaties, maar ook op de navolgbaarheid van de besluitvorming en de betekenis van participatie. Daarbij bleek niet alleen de uiteindelijke uitkomst relevant, maar ook de mate waarin voor raad en inwoners duidelijk was welke afwegingen waren gemaakt, welke alternatieven waren bekeken en waar nog ruimte bestond voor invloed. Juist onder omstandigheden van maatschappelijke urgentie, tijdsdruk en beperkte keuzevrijheid zijn transparantie en duidelijkheid over beïnvloedingsruimte belangrijke voorwaarden voor een zorgvuldig ervaren besluitvormingsproces.

Inburgeringsbeleid

De rekenkamer concludeert dat de uitvoering van de Wet Inburgering 2021 in de basis op orde is en volgens wet- en regelgeving wordt uitgevoerd, maar dat voor college en raad nog beperkt zichtbaar is in hoeverre deze uitvoering leidt tot de beoogde maatschappelijke resultaten op het gebied van participatie en inburgering. Hierdoor is slechts beperkt vast te stellen in hoeverre de uitvoering daadwerkelijk bijdraagt aan de doelen van de wet en of bijsturing nodig is.

Het tweede deelonderzoek laat zien dat de gemeente Dordrecht de uitvoering volgens wettelijke en regionale afspraken heeft ingericht. Tegelijkertijd ontbreekt voor college en raad een samenhangend beeld van de bereikte resultaten van deze uitvoering. Doordat verantwoordelijkheden, uitvoering en informatie zijn verdeeld over verschillende uitvoeringpartners en concrete doelen en streefwaarden beperkt zijn uitgewerkt, is slechts beperkt zichtbaar in hoeverre de uitvoering daadwerkelijk bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de wet.

Deelonderzoek 1: Opvanglocatiekeuze

Onderzoeksbevindingen

Opvanglocatiekeuzes kwamen tot stand binnen een samenspel van bestuurlijke ambities, maatschappelijke urgentie en praktische randvoorwaarden

Om de locatiekeuzes voor opvang in Dordrecht goed te kunnen begrijpen, is er gekeken naar de context waarbinnen deze keuzes tot stand kwamen. Zowel bij de opvang van asielzoekers als bij de opvang van Oekraïense ontheemden speelden bestuurlijke ambities, maatschappelijke urgentie en praktische randvoorwaarden een belangrijke rol. Zij bepaalden in belangrijke mate welke locaties als realistische optie werden gezien en welke mogelijkheden uiteindelijk overbleven.

De plannen voor een asielzoekerscentrum in Dordrecht kwamen in 2022 en 2023 tot stand binnen een context van drie belangrijke ontwikkelingen. Ten eerste stond het COA onder grote druk door een tekort aan opvangcapaciteit voor asielzoekers. Daarnaast werd steeds duidelijker dat gemeenten in Nederland rekening moesten houden met nieuwe wettelijke verplichtingen rondom asielopvang, die later vorm kregen in de Spreidingswet. En tot slot naderde in Dordrecht de sluiting van de tijdelijke opvanglocatie aan de Marconiweg. Binnen deze context koos het college al vóór de invoering van de Spreidingswet voor een actieve opstelling. Het college was bereid meer opvangplaatsen te realiseren dan op basis van de verwachte taakstelling noodzakelijk leek. Deze keuze kwam niet uitsluitend voort uit de wens om bij te dragen aan de landelijke opvangopgave. Het college zag hierin ook mogelijkheden om binnen regionale discussies een sterkere positie in te nemen bij andere huisvestingsvraagstukken, zoals de huisvesting van statushouders. Daarnaast bood de omvang van de beoogde opvanglocatie richting het COA meer mogelijkheden om afspraken te maken over de inrichting van de opvanglocatie, de maatschappelijke deelname van bewoners en specifieke doelgroepen. Tegen deze achtergrond besloot het college toe te werken naar de realisatie van een duurzaam asielzoekerscentrum in Dordrecht.

De uiteindelijke locatiekeuze voor het AZC op de Dordtse Kil IV bestond in de praktijk minder uit een afweging tussen meerdere gelijkwaardige alternatieven en meer uit een proces waarbij mogelijke locaties stapsgewijs afvielen. Dit kwam doordat de locatie waar het AZC mogelijk kon worden gerealiseerd, werd begrensd door verschillende randvoorwaarden. Zo kwamen locaties waarop woningbouw was voorzien of in de toekomst mogelijk moest blijven niet in aanmerking. Daarnaast speelde snelheid een belangrijke rol, waardoor werd gezocht naar locaties die eigendom waren van de gemeente en geen langdurige grondverwerving of onteigeningsprocedures vereisten. Ook ruimtelijke inpasbaarheid, milieueisen, uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid waren belangrijke beoordelingscriteria. Uit het onderzoek blijkt dat potentiële locaties gedurende het proces afvielen omdat zij niet voldeden aan één of meer van deze randvoorwaarden. De locatiekeuze werd daardoor in belangrijke mate bepaald door de vraag welke locaties binnen de gestelde randvoorwaarden uitvoerbaar waren. Uiteindelijk bleef Dordtse Kil IV over als enige locatie die binnen de gehanteerde randvoorwaarden uitvoerbaar werd geacht. Tegelijkertijd was achteraf niet altijd goed navolgbaar welke locaties zijn verkend, welke afwegingen daarbij zijn gemaakt en waarom locaties gedurende het proces zijn afgefallen. Daardoor was voor raad en inwoners niet altijd zichtbaar hoe de uiteindelijke locatiekeuze tot stand is gekomen.

Een vergelijkbare dynamiek is zichtbaar bij de opvang van Oekraïense ontheemden. Direct na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne moest de gemeente onder grote tijdsdruk opvang realiseren. In deze eerste fase stonden snelheid, beschikbaarheid en uitvoerbaarheid centraal. Locaties zoals de hotelboot en CrownPoint waren vooral bedoeld als snelle oplossingen voor een acute opvangvraag. Naarmate duidelijk werd dat de oorlog langer zou duren en terugkeer op korte termijn minder waarschijnlijk werd,

ontstond de noodzaak om te zoeken naar duurzamere vormen van opvang. Ook daarbij bleef tijdsdruk een belangrijke rol spelen, mede doordat tijdelijke opvanglocaties op termijn zouden wegvallen en vervangende opvangcapaciteit beschikbaar moest blijven. Ook bij deze keuzes waren praktische randvoorwaarden bepalend. Beschikbaarheid van locaties, toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, spreiding, financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid bepaalden in belangrijke mate welke locaties uiteindelijk werden gekozen.

De reconstructie van het besluitvormingsproces rondom de locatiekeuzes van zowel het AZC als de opvang voor ontheemden laat daarmee zien dat de keuzes niet voortkwamen uit één afzonderlijke bestuurlijke keuze, maar uit een samenspel van bestuurlijke ambities, maatschappelijke urgentie, tijdsdruk en praktische randvoorwaarden. Deze factoren bepaalden gezamenlijk welke mogelijkheden in de praktijk beschikbaar waren en hoe het besluitvormingsproces verliep. Hierdoor was de feitelijke ruimte om tussen locaties af te wegen vaak beperkter dan voor raad en inwoners zichtbaar was. Daardoor vonden participatie en politieke behandeling vaak pas plaats op een moment waarop al een voorkeurslocatie in beeld was gekomen. De betrokkenheid van raad en inwoners richtte zich daardoor vooral op de verdere uitwerking, inpassing en inrichting van de opvanglocaties.

Transparantie is bepalend voor de waardering van het participatieproces

In de vorige paragraaf is beschreven dat de betrokkenheid van raad en inwoners zich in de praktijk vaak richtte op de verdere uitwerking, inpassing en inrichting van opvanglocaties. De participatie ging daarmee vaker over de wijze waarop opvang werd gerealiseerd dan over de vraag óf opvang op een locatie zou plaatsvinden.

Uit de inwonersconsultatie blijkt dat inwoners die negatiever stonden tegenover de opvang van nieuwkomers, ook vaker kritischer zijn over de besluitvorming en communicatie van de gemeente. De houding ten opzichte van opvang blijkt daarmee van invloed op de manier waarop inwoners het participatieproces beoordelen. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de waardering van het participatieproces niet uitsluitend hierdoor werd bepaald. Ook de mate waarin inwoners konden volgen hoe besluiten tot stand kwamen, welke afwegingen waren gemaakt en welke ruimte nog bestond voor invloed, speelde een belangrijke rol. Daarnaast bleek het moment van communiceren van belang. Wanneer inwoners het gevoel hadden dat zij pas werden geïnformeerd nadat belangrijke keuzes al waren gemaakt, ontstond sneller de indruk dat meedenken en meepraten weinig invloed meer konden hebben. Daar waar de gemeente inzicht bood in gemaakte keuzes, relevante randvoorwaarden en vervolgstappen, bleek vaker sprake van begrip voor het proces, ook wanneer inwoners het niet eens waren met de uiteindelijke uitkomst. Daar waar die duidelijkheid ontbrak, ontstond eerder onbegrip of weerstand.

Het onderzoek laat daarmee zien dat tijdige communicatie, navolgbare afwegingen en duidelijkheid over de beschikbare beïnvloedingsruimte belangrijke voorwaarden zijn voor een zorgvuldig ervaren participatie- en besluitvormingsproces.

Begeleidingscommissies leverden op verschillende locaties een waardevolle bijdrage, maar ervaringen waren wisselend

Op verschillende locaties zijn begeleidingscommissies ingezet om het contact tussen gemeente, omwonenden en andere belanghebbenden te ondersteunen. Deze commissies vormen een overlegplatform waarin betrokkenen periodiek met elkaar in gesprek gaan over de opvanglocatie en de gevolgen daarvan voor de omgeving. Uit het onderzoek blijkt dat deze commissies op een aantal locaties een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan informatie-uitwisseling, het bespreekbaar maken van zorgen en het signaleren van aandachtspunten in de uitvoering. Maar ervaringen bleken wisselend.

De mate waarin commissies van de grond kwamen, het moment waarop zij werden betrokken en de duidelijkheid over hun rol, invloed en verwachtingen verschilden per locatie.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die volgen uit deelonderzoek 1 zijn erop gericht de transparantie van besluitvorming, de informatiepositie van de raad en de duidelijkheid over participatie en beïnvloedingsruimte bij maatschappelijk impactvolle opgaven verder te versterken.

Aanbeveling 1: Versterk de informatiepositie van de raad bij maatschappelijk impactvolle collegebesluiten

De rekenkamer beveelt raad en college aan om gezamenlijk te verkennen hoe de gemeenteraad tijdig en adequaat kan worden betrokken bij collegebesluiten met een grote maatschappelijke, ruimtelijke en/of politieke impact. Bespreek daarbij in ieder geval:

- wanneer sprake is van een besluit waarbij vroegtijdige betrokkenheid van de raad wenselijk is;
- welke informatie de raad vooraf ontvangt;
- hoe inzicht wordt gegeven in randvoorwaarden, alternatieven en afwegingen;
- op welk moment de raad wordt geïnformeerd;
- hoe zichtbaar wordt gemaakt welke onderdelen van een besluit nog openstaan voor beïnvloeding.

De aanbeveling ziet niet op wijziging van de formele bevoegdheidsverdeling tussen college en raad, maar op het versterken van de informatiepositie van de raad bij maatschappelijk impactvolle collegebesluiten.

Het onderzoek laat zien dat belangrijke maatschappelijke afwegingen rondom de opvangopgave plaatsvonden binnen een context waarin wettelijke verplichtingen, maatschappelijke urgentie en praktische randvoorwaarden de feitelijke beleidsruimte beïnvloedden. Juist dan is het van belang dat de raad over voldoende informatie beschikt om zijn kaderstellende en controlerende rol effectief te kunnen vervullen.

Aanbeveling 2: Maak bestuurlijke afwegingen bij maatschappelijk impactvolle locatiekeuzes expliciet en navolgbaar

De rekenkamer beveelt het college aan om bij maatschappelijk impactvolle locatiekeuzes inzichtelijk te maken hoe de uiteindelijke keuze tot stand is gekomen.

Maak daarbij, waar relevant, inzichtelijk:

- welke criteria zijn gehanteerd;
- welke alternatieven zijn onderzocht;
- welke alternatieven zijn afgefallen en waarom;
- welke randvoorwaarden bepalend waren voor de uiteindelijke keuze;
- welke afwegingen hebben geleid tot het voorkeursalternatief.

Het onderzoek laat zien dat een belangrijk deel van de discussie niet uitsluitend ging over de uiteindelijke uitkomst van besluiten, maar ook over de navolgbaarheid van de gemaakte keuzes. Wanneer inzichtelijk is welke afwegingen en randvoorwaarden aan een besluit ten grondslag liggen, kan dit bijdragen aan de uitlegbaarheid en transparantie van besluitvorming en aan een beter begrip van de context waarbinnen keuzes tot stand zijn gekomen, ook wanneer de feitelijke keuzevrijheid beperkt is.

Aanbeveling 3: Borg de toepassing van de participatieverordening bij maatschappelijk impactvolle opgaven

De gemeenteraad heeft in februari 2026 een participatieverordening vastgesteld waarin belangrijke uitgangspunten zijn opgenomen over transparantie, participatieruimte, tijdige communicatie en terugkoppeling. De rekenkamer ziet hierin veel van de lessen terug die ook uit dit onderzoek naar voren komen.

De rekenkamer beveelt college en raad aan om bij maatschappelijk of ruimtelijk impactvolle projecten expliciet zichtbaar te maken hoe deze uitgangspunten worden toegepast. Maak daarbij, zowel richting inwoners als richting de gemeenteraad, in ieder geval inzichtelijk:

- welke participatievorm wordt toegepast;
- welke keuzes al vaststaan en welke keuzes nog openstaan;
- welke randvoorwaarden bepalend zijn voor de beschikbare keuzevrijheid;
- waarop inwoners invloed kunnen uitoefenen;
- hoe de opbrengsten van participatie zijn verwerkt.

Het onderzoek laat zien dat onvrede kan ontstaan wanneer er onduidelijkheid is over de aard en betekenis van participatie. Door expliciet zichtbaar te maken welke keuzes vaststaan, welke keuzes nog openstaan en waarop inwoners invloed kunnen uitoefenen, ontstaat meer duidelijkheid voor inwoners én gemeenteraad en kan beter worden beoordeeld of participatie volgens de participatieverordening heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 3a: Evalueer de ervaringen met begeleidingscommissies en benut de lessen voor toekomstige projecten

Begeleidingscommissies kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het contact tussen gemeente, omwonenden en andere belanghebbenden bij maatschappelijk impactvolle projecten. Het onderzoek laat tegelijkertijd zien dat de wijze waarop deze commissies functioneren sterk kan verschillen. Met name het moment waarop betrokkenen aanhaken, de verwachtingen over hun rol en de terugkoppeling over de opbrengsten van het overleg blijken van invloed op de ervaren meerwaarde van een begeleidingscommissie.

De rekenkamer beveelt college en raad daarom aan de ervaringen met de begeleidingscommissies te evalueren, de lessen daaruit te benutten bij toekomstige projecten en daarbij expliciet stil te staan bij:

- het moment waarop betrokkenen worden aangehaakt;
- de verwachtingen over rol, invloed en participatieruimte;
- de wijze waarop signalen en adviezen worden teruggekoppeld;
- wat de begeleidingscommissies hebben ingebracht en bijgedragen;
- factoren die bijdragen aan een goed functionerende begeleidingscommissie.

Deelonderzoek 2: Inburgeringsbeleid

Onderzoeksbevindingen

De uitvoering van de Wet Inburgering 2021 is grotendeels regionaal georganiseerd, terwijl de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk blijft

Sinds de invoering van de Wet Inburgering 2021 hebben gemeenten in Nederland een grotere verantwoordelijkheid gekregen voor de begeleiding van statushouders tijdens hun inburgeringstraject. De wet beoogt dat nieuwkomers zo snel mogelijk deelnemen aan de Nederlandse samenleving, bij voorkeur via betaald werk. In Dordrecht is een belangrijk deel van deze uitvoering regionaal georganiseerd via de GR Sociaal. Daarnaast zijn onder meer VluchtelingenWerk, taalaanbieders en maatschappelijke organisaties betrokken bij verschillende onderdelen van het inburgeringstraject. Deze inrichting sluit aan bij de bedoeling van de wet, waarin inburgering wordt beschouwd als onderdeel van een breder geheel van participatie, werk, inkomen, zorg en ondersteuning.

Het regionaal organiseren biedt schaalvoordelen en zorgt voor specialistische kennis en expertise. Dit maakt deze inrichting bestuurlijk goed verklaarbaar. Deze inrichting brengt echter ook met zich mee dat bestuurlijke verantwoordelijkheid en dagelijkse uitvoering niet volledig op dezelfde plaats zijn belegd. De gemeente Dordrecht blijft namelijk verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel en de resultaten die daarmee worden bereikt. Wanneer uitvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid niet volledig samenvallen, heeft de gemeente inzicht nodig in de resultaten die worden nagestreefd, de resultaten die worden bereikt en de factoren die daarop van invloed zijn. Zonder dergelijke informatie wordt het voor college en raad moeilijk om zicht te houden op de werking van het stelsel en de mate waarin het beleid bijdraagt aan de doelstellingen van de wet.

Het beleidskader biedt richting maar beperkt houvast voor het beoordelen van resultaten

Het Beleidskader de Veranderopgave Inburgering vormt het centrale beleidsmatige kader voor de uitvoering van de Wet Inburgering 2021 binnen de Drechtsteden, en dus ook Dordrecht. Dit beleidsmatige kader bevat ambities rondom begrippen als duurzame participatie, maatwerk, integraliteit, nabijheid en het hoogst haalbare taalniveau. Deze sluiten aan bij de doelstellingen van de wet en geven richting aan de uitvoering. De vertaling van deze ambities naar concrete doelen, indicatoren en streefwaarden bleek echter beperkt. Het beleidskader biedt daardoor weinig aanknopingspunten om vast te stellen in hoeverre de beoogde resultaten daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Een samenhangend beeld ontbreekt grotendeels

De vorige paragraaf liet zien dat het beleidskader beperkte aanknopingspunten biedt om vast te stellen in hoeverre de beoogde resultaten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Daarbij komt dat weinig afspraken zijn aangetroffen over welke resultaten voor college en raad inzichtelijk moeten worden gemaakt om te kunnen beoordelen in hoeverre de uitvoering bijdraagt aan de doelstellingen van de wet. Wel is over verschillende onderdelen van de uitvoering informatie beschikbaar. Zo zijn er gegevens over aantallen dossiers, gekozen leerroutes, voortgang van trajecten, subsidieverantwoordingen en contractafspraken met uitvoerende organisaties. Deze informatie is echter verdeeld over verschillende uitvoeringspartners en wordt niet structureel samengebracht tot één samenhangend beeld van de uitvoering en de bereikte resultaten.

Resultaten van de uitvoering worden beïnvloed door factoren binnen én buiten de uitvoering

Hoe succesvol het inburgeringstraject verloopt, is afhankelijk van meer factoren dan uitsluitend de kwaliteit van de uitvoering. Onder meer de volgende factoren spelen daarin een rol:

- de snelheid waarmee statushouders aan een gemeente worden gekoppeld en kunnen worden gehuisvest;
- de verbinding tussen taalontwikkeling, participatie en werk en de samenwerking binnen de uitvoeringsketen;
- persoonlijke omstandigheden van inburgeraars;

Hieronder worden deze factoren verder toegelicht.

Allereerst is de snelheid waarmee statushouders worden gehuisvest van invloed op het verloop van het inburgeringstraject. Pas na huisvesting kunnen belangrijke onderdelen van het traject namelijk formeel starten. Dit is voor Dordrecht een relevant aandachtspunt, gezien de achterstanden in de huisvesting van statushouders en de gespannen woningmarkt van de afgelopen jaren. Wel probeert de gemeente de gevolgen hiervan aan te pakken door ook in te zetten op onderdelen van het inburgeringstraject al vóór huisvesting plaatsvindt, bijvoorbeeld door in te zetten op vroeginburgering in het AZC op de Dordtse Kil IV.

Ten tweede gaat de Wet Inburgering 2021 ervan uit dat taalontwikkeling, participatie en werk elkaar versterken. Het onderzoek laat echter zien dat deze samenhang in de praktijk nog beperkt zichtbaar is. Het zwaartepunt ligt op dit moment vooral op taalonderwijs en formele onderdelen van het traject, terwijl de verbinding met participatie en arbeidsmarkttoeleiding nog in ontwikkeling is en resultaten op dit terrein slechts beperkt zichtbaar zijn.

Tot slot spelen ook de persoonlijke omstandigheden van inburgeraars een belangrijke rol. Factoren als opleidingsniveau, gezondheid, motivatie, gezinssituatie en financiële stabiliteit kunnen grote invloed hebben op zowel het verloop als de resultaten van het traject.

Daarmee kan geconcludeerd worden dat de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk blijft voor het functioneren van het stelsel, maar dat resultaten daarvan slechts gedeeltelijk door de gemeente zelf kunnen worden beïnvloed. Juist daarom zijn duidelijke doelen, inzicht in resultaten en een sterke informatiepositie van college en raad van groot belang.

Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen zijn erop gericht de informatiepositie van raad en college te versterken, meer duidelijkheid te creëren over welke resultaten binnen het inburgeringsbeleid relevant worden geacht voor de beoordeling van het beleid en resultaten beter te kunnen duiden binnen de context waarin zij tot stand komen.

Aanbeveling 4: Versterk de informatiepositie van raad en college over de resultaten van het inburgeringsbeleid

Het onderzoek laat zien dat voor raad en college momenteel slechts beperkt zichtbaar is in hoeverre de uitvoering van de Wet Inburgering 2021 bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke doelen. Om deze informatiepositie te versterken, doet de rekenkamer drie samenhangende deelaanbevelingen (4a t/m 4c). Deze hebben betrekking op het bepalen welke resultaten inzichtelijk moeten worden gemaakt, het periodiek rapporteren over deze resultaten en het duiden van de resultaten in hun bredere context.

Aanbeveling 4a: Maak expliciet welk samenhangend beeld van resultaten nodig is om het inburgeringsbeleid te kunnen beoordelen

De rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan het college te verzoeken expliciet vast te leggen welke informatie nodig is om te kunnen beoordelen in hoeverre het inburgeringsbeleid bijdraagt aan de doelstellingen van de Wet Inburgering 2021.

Denk daarbij bijvoorbeeld aan informatie over:

- taalontwikkeling;
- participatie;
- uitstroom naar werk;
- zelfredzaamheid;
- doorlooptijden;
- uitval;
- ervaringen van inburgeraars.

De rekenkamer beveelt aan niet alleen vast te leggen welke resultaten relevant zijn voor de beoordeling van het beleid, maar ook hoe deze resultaten vanuit de verschillende betrokken organisaties worden verzameld, samengebracht en besproken. Daarbij is het van belang uit te gaan van een samenhangend beeld van resultaten en niet van afzonderlijke indicatoren. Het succes van inburgering laat zich immers niet vangen in één uitkomstmaat. Zo zegt het behalen van een bepaald taalniveau op zichzelf nog weinig over de bijdrage van het inburgeringsbeleid aan maatschappelijke participatie. Relevanter is bijvoorbeeld om in samenhang te bekijken of een inburgeraar dit niveau binnen een redelijke termijn heeft bereikt, welke stappen richting participatie of werk zijn gezet, hoe de ondersteuning tijdens het traject is ervaren en in hoeverre iemand zich uiteindelijk zelfstandig kan redden in de samenleving.

Het doel van deze aanbeveling is niet primair het verzamelen van zoveel mogelijk cijfers of indicatoren, maar het bepalen welke informatie nodig is om een betekenisvol beeld te krijgen van de voortgang, resultaten en maatschappelijke effecten van het inburgeringsbeleid. Pas op basis van zo'n samenhangend beeld kunnen college en raad resultaten goed beoordelen en duiden.

Aanbeveling 4b: Zorg voor periodiek inzicht

De rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan het college te verzoeken de raad periodiek te informeren over het samenhangende beeld van resultaten zoals bedoeld in aanbeveling 4a.

De rekenkamer acht het van belang dat de informatievoorziening de raad in staat stelt om bijvoorbeeld:

- ontwikkelingen in resultaten te volgen;
- resultaten in hun context te duiden (zie aanbeveling 4c);
- ontwikkelingen over langere tijd te monitoren;
- waar nodig het gesprek te voeren over mogelijke bijsturing.

Door periodiek te rapporteren over de resultaten die relevant worden geacht voor de beoordeling van het beleid, ontstaat voor de raad beter zicht op de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan de doelstellingen van de Wet Inburgering 2021.

Aanbeveling 4c: Duid resultaten van het inburgeringsbeleid in hun context

Resultaten van het inburgeringsbeleid worden mede beïnvloed door factoren die buiten het primaire inburgeringsproces liggen. Daardoor kunnen resultaten niet uitsluitend worden verklaard vanuit de uitvoering. De rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan het college te verzoeken resultaten van het inburgeringsbeleid niet alleen te rapporteren, maar ook toe te duiden. Wanneer resultaten achterblijven bij verwachtingen of juist positief afwijken, informeer de raad dan over mogelijke verklaringen daarvoor. Maak daarbij inzichtelijk:

- welke factoren van invloed zijn op de resultaten;
- welke factoren binnen de invloedssfeer van de gemeente liggen;
- welke factoren grotendeels buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen;
- welke mogelijkheden bestaan om knelpunten weg te nemen of resultaten te verbeteren.

Breng daarnaast in beeld welke factoren het behalen van beleidsdoelen ondersteunen of juist belemmeren en welke mogelijkheden de gemeente zelf, al dan niet samen met ketenpartners, heeft om hierop in te spelen. Betrek daarbij bijvoorbeeld factoren als:

- huisvesting;
- participatiemogelijkheden;
- arbeidsmarkttoegang;
- samenwerking binnen de uitvoeringsketen;
- persoonlijke omstandigheden van inburgeraars.

Door resultaten in hun context te plaatsen, kan de raad beter beoordelen welke ontwikkelingen samenhangen met het gevoerde beleid en op welke punten bijsturing mogelijk is.

Aanbeveling 5: Geef blijvend aandacht aan de verbinding tussen inburgering, participatie en werk

De rekenkamer wil college en gemeenteraad daarnaast een aandachtspunt meegeven. Duurzame participatie vormt een centraal doel van de Wet Inburgering 2021. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de verbinding tussen taalontwikkeling, participatie en werk in de praktijk nog beperkt zichtbaar is. Hierdoor bestaat het risico dat kansen om deze aansluiting verder te versterken onvoldoende in beeld komen.

De rekenkamer geeft college en raad mee om deze verbinding blijvend te volgen en hierover periodiek het gesprek te voeren met betrokken uitvoeringspartners. Daarbij kan onder meer aandacht worden besteed aan:

- de ontwikkeling van duale trajecten;
- de aansluiting op bestaande participatie- en werkvoorzieningen;
- ervaren knelpunten van inburgeraars;
- de aansluiting van ondersteuningsaanbod op de behoeften van nieuwkomers;
- mogelijkheden om de overgang naar participatie en werk verder te verbeteren.

Slotbeschouwing rekenkamer

De twee deelonderzoeken behandelen verschillende onderwerpen, maar laten een vergelijkbare bestuurlijke werkelijkheid zien. Zowel bij de keuze voor opvanglocaties als bij de uitvoering van de Wet Inburgering 2021 ziet de rekenkamer dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor besluiten en resultaten, terwijl zij niet op alle factoren die daarop van invloed zijn zelf directe invloed of regie heeft.

Bij het opvanglocatievraagstuk werd de beschikbare keuzevrijheid beïnvloed door wettelijke verplichtingen, maatschappelijke urgentie en praktische randvoorwaarden. Bij het inburgeringsbeleid worden resultaten mede beïnvloed door de regionale organisatie van de uitvoering, huisvesting, arbeidsmarktontwikkelingen en persoonlijke omstandigheden van inburgeraars. In beide gevallen bleek de bestuurlijke werkelijkheid complexer dan op het eerste gezicht zichtbaar was. De rekenkamer ziet daarin een belangrijke les voor raad, college en organisatie. Juist wanneer maatschappelijke opgaven niet volledig binnen de invloedssfeer van de gemeente liggen, wordt het belangrijker om duidelijk te maken:

- welke keuzes daadwerkelijk gemaakt kunnen worden;
- welke factoren daarop van invloed zijn;
- waar de gemeente invloed op heeft;
- waar die invloed beperkt is;
- en welke afwegingen aan besluiten ten grondslag liggen.

Transparantie, navolgbaarheid en een sterke informatiepositie zijn in zulke situaties geen doel op zichzelf, maar randvoorwaarden voor goed bestuur. Zij helpen inwoners, gemeenteraad en college om beter te begrijpen hoe keuzes tot stand komen, welke resultaten redelijkerwijs kunnen worden verwacht en waar bijsturing mogelijk is. De rekenkamer beschouwt dit als de belangrijkste overkoepelende les van beide deelonderzoeken.

Inzichten uit de inwonersconsultatie



In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer een inwonersconsultatie uitgevoerd waaraan 1.149 inwoners van Dordrecht hebben deelgenomen. De uitkomsten van deze consultatie zijn gebruikt ter ondersteuning van de onderzoeksbevindingen.

De onderstaande punten vormen geen afzonderlijke onderzoeksconclusies en hebben niet zelfstandig geleid tot aanbevelingen. Wel ziet de rekenkamer, gelet op het grote aantal deelnemers, aanleiding om enkele signalen uit de consultatie afzonderlijk onder de aandacht te brengen. Deze signalen geven inzicht in hoe inwoners kijken naar onderwerpen als opvang, communicatie en participatie en kunnen waardevolle aanknopingspunten bieden voor toekomstige besluitvorming en uitvoering.

1. Voor een deel van de inwoners was de onderbouwing van locatiekeuzes onvoldoende duidelijk

Uit de consultatie blijkt dat inwoners behoefte hebben aan informatie over de redenen waarom specifieke locaties zijn gekozen. Bij het AZC vindt bijna de helft van de invullers dat de gemeente niet volledig duidelijk heeft uitgelegd waarom voor Dordtse Kil IV is gekozen. Ook bij de opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden komt naar voren dat voor een deel van de invullers niet duidelijk was hoe locatiekeuzes tot stand zijn gekomen.

2. Er bestaat een duidelijke behoefte aan tijdige informatie

De consultatie laat zien dat inwoners vooral behoefte hebben aan informatie zodra plannen voor nieuwe opvanglocaties ontstaan. Invullers die kritisch zijn over de communicatie noemen met name dat informatie volgens hen te laat werd verstrekt, dat er te weinig werd gecommuniceerd en dat niet altijd duidelijk was waar inwoners terecht konden met vragen of zorgen. Op de vraag wanneer informatie gewenst was, gaf ruim driekwart van de invullers aan dit te willen ontvangen zodra er plannen zijn voor nieuwe opvanglocaties.

3. Inwoners hebben vooral behoefte aan informatie over de gevolgen van opvang voor de omgeving

De informatiebehoefte van inwoners beperkt zich niet tot de locatie zelf. Invullers geven aan informatie te willen ontvangen over de reden voor de locatiekeuze, de duur van de opvang, veiligheidsmaatregelen, dagbesteding en het aantal nieuwkomers per locatie. Daarnaast blijkt uit reacties dat onderwerpen als leefbaarheid, verkeer, bereikbaarheid, maatschappelijke deelname en integratie voor inwoners belangrijke aandachtspunten zijn.

4. Maatschappelijke deelname van nieuwkomers is een terugkerend onderwerp

Inwoners hebben niet alleen vragen met betrekking tot de fysieke inrichting van opvanglocaties, maar ook over de wijze waarop nieuwkomers deelnemen aan de samenleving.

Bestuurlijke reactie



Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan

de voorzitter van de Rekenkamer
de heer S.J. Oostlander
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT

T 14078
www.dordrecht.nl

Contactpersoon

E.I.M. Goutziers
E e.goutziers@dordrecht.nl
T (078) 770 3516

Datum 15 september 2026
Ons kenmerk 2026-0104786
Betreft Bestuurlijke reactie op rekenkamerrapport 'Opvanglocatiekeuze en
Inburgeringsbeleid gemeente Dordrecht'

Geachte heer Oostlander,

Hartelijk dank voor uw rapport 'Opvang en inburgering van nieuwkomers in Dordrecht', inzake het Rekenkameronderzoek over de wijze waarop de gemeente Dordrecht invulling geeft aan de opvang, huisvesting, inburgering, participatie en integratie van nieuwkomers. Wij danken u voor de waardevolle inzichten en aanbevelingen. Deze dragen bij aan het verbeteren van ons inburgeringsbeleid en van bestuurlijke besluitvormingsprocessen rond opvanglocatiekeuzes.

Hieronder geven we een inhoudelijke reactie op uw rapport en de aanbevelingen die u doet.

Het onderwerp van uw onderzoek is, zoals u zelf ook aangeeft, zeer actueel. Gemeenten staan voor de opgave om opvangvoorzieningen te realiseren, inwoners hierbij te informeren en te betrekken, en tegelijkertijd invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden op het gebied van inburgering, participatie en integratie. Vrijwel dagelijks zijn opvang en participatie van migranten onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Zeker wanneer het gaat om de realisatie van een opvangvoorziening voor asielmigranten of andere ontheemden, kan dit leiden tot grote maatschappelijke betrokkenheid, uiteenlopende opvattingen en soms ook tot spanningen in de samenleving. Juist daarom is het belangrijk om kritisch te blijven kijken naar de wijze waarop besluitvormingsprocessen worden ingericht en uitgevoerd.

Wij onderschrijven het belang van het trekken van lessen uit eerdere locatiekeuzes en het verder verbeteren van de transparantie, zorgvuldigheid en voorspelbaarheid van dergelijke processen.

Het onderwerp inburgering, participatie en integratie is minstens zo belangrijk, hoewel dit vaak minder zichtbaar is en minder aandacht krijgt in de media. Wanneer hierover bericht wordt, ligt de nadruk regelmatig op achterstanden in arbeidsparticipatie, afhankelijkheid van uitkeringen of andere maatschappelijke uitdagingen. Daarmee ontstaat soms een te eenzijdig beeld. Het college vindt het van groot belang dat nieuwkomers zo snel mogelijk kunnen deelnemen aan de Dordtse samenleving. Participatie draagt niet alleen bij aan zelfredzaamheid, eigenwaarde en financiële onafhankelijkheid van inwoners, maar ook aan sociale cohesie, wederzijds begrip en de economische vitaliteit van onze stad.

Wij zien dagelijks dat veel nieuwkomers een bijdrage willen leveren aan de samenleving, bijvoorbeeld door werk, vrijwilligerswerk, opleiding of deelname aan maatschappelijke activiteiten. Dit meer zichtbaar maken, doelen kwantificeren en over rapporteren onderschrijven wij.

Datum 15 september 2026
Ons kenmerk 2026-0104786

Wij waarderen dat de Rekenkamer niet alleen terugblijkt, maar ook concrete aanbevelingen doet. De aanbevelingen uit uw rapport zien wij als een welkome ondersteuning bij de opgaven waar we voor staan bij de opvang en inburgering. Hieronder gaan we hier nader op in.

Reactie op aanbevelingen

Aanbevelingen over opvanglocatiekeuzen

Aanbeveling 1: Versterk de informatiepositie van de raad bij maatschappelijk impactvolle collegebesluiten

Wij herkennen ons in de hoofdconclusie dat de besluitvorming rond de opvanglocaties heeft plaatsgevonden onder bijzondere omstandigheden, gekenmerkt door een hoge mate van maatschappelijke urgentie, aanzienlijke tijdsdruk en beperkte feitelijke beleidsruimte. Met name in de eerste fase van de opvang van Oekraïense ontheemden was sprake van een crisisopgave, waarbij het realiseren van voldoende opvangcapaciteit op korte termijn centraal stond. Aspecten als snelheid van handelen, beschikbaarheid van locaties en uitvoerbaarheid waren daarbij leidende randvoorwaarden.

Ook ten aanzien van de ontwikkeling van de opvanglocatie voor asielzoekers speelde de landelijke opvangproblematiek een belangrijke rol. De combinatie van een acute behoefte aan opvangcapaciteit, de afbouw van tijdelijke voorzieningen en de ontwikkeling van nieuwe wettelijke verplichtingen maakte dat tijdige besluitvorming noodzakelijk was. Het college acht het daarom van belang dat de gevolgde werkwijze wordt beoordeeld in het licht van deze bestuurlijke en maatschappelijke context. De omstandigheden boden niet in alle gevallen de ruimte voor een uitgebreid locatie afwegingsproces of voor een voorafgaand participatietraject in de gebruikelijke omvang.

Ook onderschrijven wij de aanbeveling om de informatiepositie van de raad bij vergelijkbare besluitvormingstrajecten verder te versterken. Wij zien geen aanleiding om de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen raad en college te herzien, maar wel een opgave om de onderlinge werkwijze en informatievoorziening verder te verbeteren. Wij achten het wenselijk om in toekomstige trajecten vooraf explicieter inzicht te geven in de voorliggende keuzes, de gehanteerde uitgangspunten en randvoorwaarden, de onderzochte alternatieven en de ruimte die aanwezig is voor bestuurlijke en maatschappelijke (soms beperkte) beïnvloeding. En hoe de kaderstellende en controlerende rol van de raad ingevuld wordt. Bij besluitvorming onder stevige tijdsdruk kan daarbij een onorthodoxe werkwijze nodig blijken.

Aanbeveling 2: Maak bestuurlijke afwegingen bij maatschappelijk impactvolle locatiekeuzes expliciet en navolgbaar

Wij herkennen de conclusie dat de gemaakte afwegingen en de beschikbare beïnvloedingsruimte bij de onderzochte locatiekeuzes niet altijd voldoende inzichtelijk zijn geweest voor raad en inwoners. Wij hebben geconstateerd dat bij de keuze voor de opvanglocatie voor asielzoekers op Dordtse Kil IV en bij de ontwikkeling van duurzame opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden uiteenlopende beleidsmatige, ruimtelijke, juridische, financiële en organisatorische randvoorwaarden een bepalende rol hebben gespeeld.

De uiteindelijke keuzes zijn tot stand gekomen op basis van een integrale afweging van factoren, waaronder beschikbaarheid van gronden en vastgoed, eigendomsverhoudingen, ruimtelijke inpasbaarheid, milieu- en veiligheidsaspecten, financiële haalbaarheid, uitvoerbaarheid, planning en de beoogde ontwikkeling van betrokken gebieden. Wij erkennen dat deze afwegingen en de wijze waarop alternatieven zijn beoordeeld, niet altijd even zichtbaar en navolgbaar zijn geweest voor de buitenwereld.

Datum 15 september 2026
Ons kenmerk 2026-0104786

Daarom nemen we de aanbeveling over om bij toekomstige maatschappelijk impactvolle locatiekeuzes de afwegingskaders, gehanteerde criteria, onderzochte alternatieven, afgevalen opties en bepalende randvoorwaarden explicieter vast te leggen en hierover transparanter te communiceren. Hiermee wordt de navolgbaarheid van bestuurlijke keuzes versterkt en ontstaat voor raad, inwoners en andere betrokkenen beter inzicht in de overwegingen die aan besluitvorming ten grondslag liggen.

Tegelijkertijd willen wij benoemen dat locatiekeuzes voor voorzieningen voor sommige doelgroepen met een grote maatschappelijke impact, zoals opvang- en huisvestingslocaties, een dilemma met zich meebrengen. In dergelijke trajecten bestaat vaak een spanning tussen de wens om inwoners vroegtijdig te betrekken en de praktische uitvoerbaarheid van het participatieproces. Het gelijktijdig onderzoeken en bespreken van meerdere potentiële locaties kan leiden tot onrust en onzekerheid in verschillende wijken, terwijl op dat moment nog geen bestuurlijke voorkeur of voldoende onderbouwing aanwezig is. Daar staat tegenover dat een latere communicatie over een voorkeurslocatie door inwoners kan worden ervaren als een besluit dat al grotendeels vaststaat.

Het college onderkent dit spanningsveld en ziet het als een belangrijke opgave om bij toekomstige trajecten steeds opnieuw een zorgvuldige balans te vinden tussen transparantie, participatie, bestuurlijke besluitvorming en maatschappelijke uitvoerbaarheid. Daarbij blijft het uitgangspunt dat inwoners zo vroeg mogelijk worden betrokken binnen de ruimte die een zorgvuldig en uitvoerbaar locatieonderzoek biedt, en dat tegelijkertijd helder wordt gecommuniceerd over welke onderdelen nog beïnvloedbaar zijn en welke randvoorwaarden reeds vaststaan.

Aanbeveling 3: *Borg de toepassing van de participatieverordening bij maatschappelijk impactvolle opgaven*

Wij herkennen het advies en onderschrijven het belang van een zorgvuldige invulling van het participatieproces. Tegelijkertijd willen wij het dilemma benadrukken tussen de bestaande tijdsdruk binnen het project en de wens om participatie op een kwalitatief goede en betekenisvolle manier vorm te geven. Een zorgvuldig participatietraject vraagt voldoende tijd voor voorbereiding, afstemming en verwerking van reacties van betrokkenen. In de praktijk staat dit soms op gespannen voet met de geplande besluitvormings- en uitvoeringsdeadlines. Wij vinden het daarom belangrijk om bij de verdere uitwerking een goede balans te zoeken tussen voortgang van het project en een participatieproces dat recht doet aan de belangen en inbreng van betrokken partijen.

De bevindingen uit het onderzoek bevestigen het belang van duidelijke communicatie over de aard en reikwijdte van participatieprocessen, in het bijzonder bij opgaven met een grote maatschappelijke of ruimtelijke impact. Wij zullen daarom in toekomstige trajecten explicieter inzicht geven in de besluitvormingsruimte en de mogelijkheden voor betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden. Daarbij wordt helder gecommuniceerd welke keuzes al zijn gemaakt, welke onderdelen nog openstaan voor afweging, welke participatievorm wordt toegepast, op welke aspecten daadwerkelijk invloed kan worden uitgeoefend en op welke wijze de opbrengsten van participatie worden betrokken bij de verdere besluitvorming.

Tegelijkertijd benadrukken wij dat participatie altijd om maatwerk vraagt. De aard van de opgave, de beschikbare tijd en de wettelijke of bestuurlijke randvoorwaarden bepalen in belangrijke mate welke vorm van participatie passend en haalbaar is. In situaties waarin sprake is van een acute crisis of een dringende maatschappelijke opgave, kan de ruimte voor participatie voorafgaand aan een locatiebesluit beperkt zijn. Ook in dergelijke omstandigheden achten wij het van belang om transparant te zijn over de afwegingsruimte en om, waar mogelijk, inwoners en andere betrokkenen

Datum 15 september 2026
Ons kenmerk 2026-0104786

te betrekken bij de verdere uitwerking van plannen, de ruimtelijke en maatschappelijke inpassing, de leefbaarheid in de omgeving en de monitoring van effecten gedurende de uitvoeringsfase.

Aanbeveling 3a: *Evalueer de ervaringen met begeleidingscommissies en benut de lessen voor toekomstige projecten*

Wij zien de bevinding dat de ervaringen met begeleidingscommissies per locatie uiteenlopen. Op verschillende locaties hebben deze commissies een waardevolle bijdrage geleverd aan de informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen, het bespreekbaar maken van zorgen en belangen uit de omgeving en het vroegtijdig signaleren van aandachtspunten tijdens de uitvoering.

Tegelijkertijd constateren wij dat de invulling, rolopvatting en werkwijze van begeleidingscommissies niet op alle locaties gelijk zijn geweest. Hierdoor konden ook verwachtingen over betrokkenheid, invloed en terugkoppeling verschillen.

Wij onderschrijven daarom de aanbeveling om de ervaringen met begeleidingscommissies te evalueren en de opgedane inzichten te benutten bij toekomstige projecten en opgaven met een vergelijkbare maatschappelijke impact. Daarbij zal specifiek aandacht worden besteed aan de voorwaarden voor een effectieve inzet van begeleidingscommissies, waaronder het moment van instelling, de rol en positie binnen het participatieproces, de duidelijkheid over taken en bevoegdheden, de verwachtingen ten aanzien van beïnvloedingsmogelijkheden en de wijze waarop wordt teruggekoppeld wat met signalen, adviezen en inbreng is gedaan.

Door deze lessen te betrekken bij toekomstige trajecten denken wij de kwaliteit van de dialoog met omwonenden en andere belanghebbenden verder te versterken en bij te dragen aan een transparant en voorspelbaar participatieproces.

Aanbevelingen over het inburgeringsbeleid

Aanbeveling 4: *Versterk de informatiepositie van raad en college over de resultaten van het inburgeringsbeleid*

Wij herkennen uw constatering en hoofdconclusie dat de resultaten van de Inburgering 'slechts' beperkt zichtbaar zijn. Bij de inwerkingtreding van de WI 2021 was het gemeenten primair te doen om de inrichting van het proces. Inburgering was voor gemeenten immers een nieuwe en grote taak waarvoor een nieuwe werkorganisatie vorm moest krijgen. Het lag voor de hand om deze regionaal in te richten, in lijn met de andere sociaal domein taken van de gemeente. Dit speelde zich af in lastige periode: personeelskrapte, toenemende instroom van vluchtelingen, tekort aan woningen, etc. In die context was er minder aandacht voor nadere precisering van de doelstellingen en verslaglegging naar de gemeenteraad, die daar overigens ook niet naar vroeg. Alles bij elkaar heeft de inrichting langer dan verwacht geduurd. Inmiddels zijn de processen op orde en kan het college zich buigen op de nadere invulling en monitoring van de doelen.

Los van het Rekenkameronderzoek hebben de 7 Drechtstedengemeenten tussen eind 2025 en april 2026 een evaluatieonderzoek van de Inburgering gehouden. Dit onderzoek diende om de uitvoering van het beleid naast de beleidsdoelen van de Wet Inburgering 2021 te leggen. In de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GR Sociaal van 28 mei 2028 zijn de uitkomsten gepresenteerd (Algemeen Bestuur GR Sociaal). betrekken we bij en geeft mede input aan een hernieuwd beleidskader, dat eind 2026 vorm zal krijgen en ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden. Het onderzoek treft u als bijlage bij deze reactie.

Datum 15 september 2026
Ons kenmerk 2026-0104786

Wij zien dat de constatering en aanbevelingen van de rekenkamer grotendeels ook in het hiervoor genoemde 'eigen' evaluatieonderzoek naar voren zijn gekomen. In de tijd komen de aanbevelingen van de Rekenkamer dus precies op het goede moment, om meegenomen te worden in het komende beleidskader. Hieronder onze reactie per aanbeveling.

Aanbeveling 4a: *Maak expliciet welk samenhangend beeld van resultaten nodig is om het inburgeringsbeleid te kunnen beoordelen*

Beleid begint met nadere precisering van de doelen, hoe deze worden gemeten en daarover vervolgens verslag wordt uitgebracht. Liever dan een brij aan cijfers te verzamelen, stellen wij voor om te rapporteren op een beperkt aantal doelen die ertoe doen. De Wet Inburgering 2021 dient daartoe als uitgangspunt. Als zodanig willen wij de informatievoorziening inrichten.

De doelen van de wet zijn:

- direct starten met de inburgering (of zo snel als mogelijk)
- leren van de Nederlandse taal op het hoogst mogelijke niveau
- meedoen aan de samenleving, waarbij betaald werk de norm is, vrijwilligerswerk als alternatief wanneer betaald werk niet haalbaar is
- gemeentelijke regie op het gehele proces

U geeft een aantal thema's waarover samenhangende informatie gewenst is. De meeste thema's (en nog meer) vallen onder de doelen van de wet, en daarover kan gerapporteerd worden (een ondersteunend dashboard is nagenoeg af). De doelen zullen daarbij ook gepreciseerd worden in de vorm van KPI's en nemen we mee in het beleidskader wat eind 2026 wordt opgesteld.

Bij wijze van voorbeeld:

X aantal inburgeraars starten binnen 10 weken na huisvesting met hun inburgeringsproces. De cijfers zullen laten zien in hoeverre we deze doelen halen.

Of

X aantal inburgeraars behalen binnen 3 jaar na start hun B1-diploma
Wij verwerken deze aanbeveling in het nieuw op te stellen beleidskader.

Aanbeveling 4b: *Zorg voor periodiek inzicht*

Deze aanbeveling volgt logisch uit de vorige aanbeveling. Wij stellen voor om jaarlijks te rapporteren over de resultaten van het afgelopen kalenderjaar. Dit kan bijvoorbeeld via een Raadsinformatiebrief, maar ook op andere wijze. De informatievoorziening is zodanig ingericht dat we historisch kunnen kijken en de progressie in het behalen van doelen kunnen volgen.

Aanbeveling 4c: *Duid resultaten van het inburgeringsbeleid in hun context*

Ook deze aanbeveling ligt in het verlengde van de vorige twee aanbevelingen en is derhalve logisch om mee te nemen in de voorgestelde jaarlijkse rapportage. Bij cijfers hoort een verhaal. Het spreekt vanzelf dat we de cijfers duiden. In de duiding zullen we ook de samenhang van de onderwerpen uitleggen en, waar aan de orde, nader beschouwen waarom bepaalde doelen wel of juist niet worden gehaald.

Het al dan niet bereiken van de gestelde doelen kan te maken hebben met de werkorganisatie (intern) of aan externe factoren, die buiten de gemeentelijke invloedssfeer liggen. In uw publicatie zet u er daarvan een aantal op een rijtje. Wij zullen deze factoren meewegen in de duiding. De gemeente zal zich vervolgens focussen op wat ze binnen de gegeven omstandigheden wel kan doen om de resultaten zoveel mogelijk te bereiken.

Datum 15 september 2026
Ons kenmerk 2026-0104786

Aanbeveling 5: Geef blijvend aandacht aan de verbinding tussen inburgering, participatie en werk

Uit uw rapport kan de indruk ontstaan dat de Inburgering versnipperd is georganiseerd. Verschillende instanties en vrijwilligers dragen inderdaad bij aan de Inburgering van nieuwkomers. Dit is ook nodig omdat veel expertises nodig zijn, om de nieuwkomer te doen landen in de Nederlandse samenleving (taal, werk, financiën, school, opvoeding, participatie, zorg etc.). Daar mag niet uit geconcludeerd worden dat er geen regie is. De meeste van deze taken worden gestuurd vanuit de sociale dienst, die daartoe contracten afsluit met deskundige uitvoerders (taalschool, werkbemiddeling, etc.). Voor de maatschappelijke begeleiding is Vluchtelingenwerk aan zet, die het maatschappelijk middenveld inzet en veel vrijwilligers engageert. Zodoende zijn de taken overzichtelijk georganiseerd bij een klein aantal regisseurs, hetgeen zal helpen om daarover systematisch te rapporteren.

In het licht van de verbinding nog het volgende:

- Meer dan voorheen zal het accent de komende jaren op werk komen te liggen. Daardoor zullen taal, inburgering en werk meer op elkaar aansluiten en meer duale trajecten vorm krijgen.
- In uitvoering van de aanbevelingen van het evaluatieonderzoek van de zeven gemeenten heeft de sociale dienst inmiddels een ketenoverleg opgestart. Daarin zijn alle uitvoerende organisaties betrokken. De samenwerking en samenhang zal er zodoende alleen maar beter op worden.

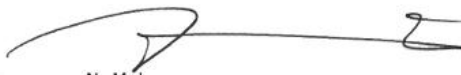
Wij danken u voor het onderzoek.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders



P. Teesink
secretaris



N. Mol
burgemeester

Nawoord Rekenkamer

In de bestuurlijke reactie heeft het college gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Met dit nawoord reflecteert de rekenkamer op deze bestuurlijke reactie. Daarbij gaat de rekenkamer in op punten waar zij haar aanbevelingen wil verduidelijken of waar zij de concrete invulling door het college wil markeren.

De rekenkamer waardeert de constructieve wijze waarop het college op het onderzoek heeft gereageerd. Het college herkent de belangrijkste bevindingen uit beide deelonderzoeken, onderschrijft de strekking van de aanbevelingen en geeft op verschillende punten al concreet aan hoe het daarmee aan de slag wil. De bestuurlijke reactie geeft de rekenkamer geen aanleiding om conclusies of aanbevelingen te herzien, te nuanceren of te laten vervallen. De onderstaande reflectie is daarom vooral bedoeld om enkele aanbevelingen nader te verduidelijken en stil te staan bij de concrete invulling die het college daaraan geeft.

Deelonderzoek 1: Besluitvormingsproces rondom opvanglocatiekeuze

Bij de aanbevelingen benoemt het college verschillende dilemma's rond tijdsdruk, maatschappelijke urgentie en uitvoerbaarheid. De rekenkamer herkent deze dilemma's. Sterker nog, zij vormden ook een belangrijk onderdeel van het onderzoek. De aanbevelingen zijn daarom niet bedoeld om voor toekomstige situaties één vaste werkwijze voor te schrijven. Zij zijn erop gericht om binnen uiteenlopende omstandigheden bewust en transparant af te wegen hoe de raad wordt betrokken, hoe bestuurlijke keuzes navolgbaar worden gemaakt en welke ruimte er is voor participatie.

Met aanbeveling 1 beveelt de rekenkamer raad en college aan om gezamenlijk te verkennen hoe de raad tijdig en adequaat kan worden betrokken bij collegebesluiten met een grote maatschappelijke, ruimtelijke of politieke impact. De rekenkamer waardeert dat het college het belang van een sterkere informatiepositie van de raad onderschrijft, maar constateert dat uit de bestuurlijke reactie nog niet blijkt hoe de aanbevolen gezamenlijke verkenning een vervolg krijgt. De aanbeveling ziet nadrukkelijk op een gezamenlijke verkenning door raad en college. De rekenkamer vindt het daarom van belang dat deze gezamenlijke verkenning een vervolg krijgt.

Bij aanbeveling 2 waardeert de rekenkamer dat het college de aanbeveling overneemt en bestuurlijke afwegingen bij toekomstige locatiekeuzes explicieter wil vastleggen en hierover transparanter wil communiceren. De rekenkamer verduidelijkt daarbij dat deze aanbeveling niet voorschrijft op welk moment mogelijke locaties met inwoners moeten worden besproken of wanneer participatie moet plaatsvinden. De aanbeveling ziet op de navolgbaarheid van de locatiekeuze: dat voor raad en inwoners te volgen is hoe de uiteindelijke keuze tot stand is gekomen.

Aanbeveling 3 richt zich op de wijze waarop keuzes over participatie worden gemaakt en zichtbaar worden gemaakt. De aanbeveling beoogt niet dat inwoners bij iedere opgave met maatschappelijke impact over ieder onderdeel van een besluit moeten kunnen meepraten. Voor de rekenkamer ligt daar de kern van deze aanbeveling: doorloop het afwegingsproces bewust en maak zichtbaar hoe de uitgangspunten uit de participatieverordening worden toegepast. Zo wordt vooraf duidelijk waarover inwoners kunnen meepraten en kan achteraf worden gevolgd hoe hun inbreng in de besluitvorming is betrokken.

De rekenkamer waardeert daarnaast dat het college aanbeveling 3a onderschrijft en de ervaringen met begeleidingscommissies wil evalueren en benutten bij toekomstige projecten.

Deelonderzoek 2: Inburgeringsbeleid

Met de aanbevelingen 4a tot en met 4c wil de rekenkamer bereiken dat raad en college beter kunnen beoordelen wat de uitvoering van het inburgeringsbeleid maatschappelijk oplevert.

Het college geeft aan aanbeveling 4a te verwerken in het nieuwe beleidskader en daarbij de doelen nader te preciseren en te werken met een beperkt aantal KPI's. De rekenkamer waardeert deze voorgenomen uitwerking. Daarbij geeft de rekenkamer één aandachtspunt mee: redeneer vanuit wat raad en college uiteindelijk moeten kunnen beoordelen en bepaal van daaruit welke informatie nodig is om een samenhangend beeld te krijgen van de mate waarin het inburgeringsbeleid bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen van de Wet Inburgering 2021.

Ook aan de aanbevelingen 4b en 4c geeft het college een concrete invulling. Het stelt voor om de raad jaarlijks over de resultaten te informeren en de informatie zo in te richten dat ontwikkelingen over langere tijd kunnen worden gevolgd. Daarnaast wil het college de resultaten duiden en daarbij aandacht besteden aan mogelijke verklaringen voor het wel of niet behalen van doelen en aan factoren binnen en buiten de gemeentelijke invloedssfeer. De rekenkamer waardeert deze concretisering.

Met aanbeveling 5 geeft de rekenkamer een aandachtspunt mee voor de verdere ontwikkeling van het inburgeringsbeleid. Uit het onderzoek blijkt dat het zwaartepunt in de uitvoering op dit moment vooral ligt op taal en formele onderdelen van het inburgeringstraject. De verbinding tussen taalontwikkeling, participatie en werk is nog in ontwikkeling en de resultaten hiervan zijn beperkt zichtbaar. Daarom geeft de rekenkamer mee om deze verbinding te blijven volgen en hierover het gesprek te voeren met de betrokken uitvoeringspartners.

In zijn reactie licht het college toe hoe de uitvoering over verschillende organisaties is verdeeld en hoe daarop regie wordt gevoerd. Naar aanleiding hiervan verduidelijkt de rekenkamer dat zij niet heeft geconcludeerd dat de regie op de uitvoering van de inburgering ontbreekt. Het aandachtspunt in aanbeveling 5 ziet op de inhoudelijke verbinding tussen taalontwikkeling, participatie en werk. Juist daarom waardeert de rekenkamer dat het college aangeeft de komende jaren meer nadruk te willen leggen op werk, de verbinding tussen taal, inburgering en werk te willen versterken en meer duale trajecten te willen ontwikkelen. Ook het inmiddels gestarte ketenoverleg met uitvoerende organisaties kan bijdragen aan het versterken en blijven volgen van deze samenhang. Deze ontwikkelingen sluiten aan bij het aandachtspunt dat de rekenkamer met aanbeveling 5 heeft willen meegeven.

03

Besluitvormingsproces rondom opvanglocatiekeuze

Nota van bevindingen



1. Beleid en kaders

In dit eerste hoofdstuk wordt inzicht gegeven in het beleidskader waarbinnen de gemeente Dordrecht invulling geeft aan de opvang van asielzoekers en ontheemde Oekraïners. Daarbij wordt ingegaan op zowel het landelijke wettelijke kader als de wijze waarop dit in regionaal en lokaal beleid is vertaald. In dit hoofdstuk wordt onderstaande deelvraag beantwoord:

- Welke beleidsruimte heeft de gemeente Dordrecht bij de keuzes rondom opvanglocaties voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden en hoe is deze benut?



1.1 De opvang van asielzoekers

Voor de inwerkingtreding van de Spreidingswet begin 2024 waren gemeenten wettelijk niet verplicht om locaties beschikbaar te stellen aan het COA, dat verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers. De Spreidingswet verplicht gemeenten nu om een bepaald aantal opvangplekken te realiseren in samenwerking met het COA. Gemeenten hebben zeer beperkt invloed op het aantal asielzoekers waarvoor zij opvangplekken moeten realiseren.

1.2 Wettelijke kaders voor opvang en asielzoekers

In onderstaande tabel staan de relevante wetten en regelingen op het gebied van asielopvang.

Relevante wet- en regelgeving	
Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.¹	Deze Europese richtlijn stelt minimumnormen vast op het gebied van opvang van asielzoekers.
Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers	De Wet COA stelt het COA in en maakt het COA verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers.
Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielvoorzieningen (Spreidingswet)	De Spreidingswet verplicht gemeenten om op basis van een verdeelsleutel een aantal opvangplekken te realiseren in samenwerking met het COA.
Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen	Deze regeling bepaalt welke middelen voor asielzoekers door het COA moeten worden gerealiseerd.
Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen	Deze regeling geldt voor wie niet in aanmerking komt voor de asielprocedure maar wel rechtmatig in Nederland verblijft.

Tabel 1: Relevante wet- en regelgeving op het gebied van asielopvang

¹ Deze richtlijn wordt per 12 juni 2026 vervangen door richtlijn 2024/1346.

1.2.1 Het COA is verantwoordelijk voor de asielopvang

De Europese opvangrichtlijn stelt minimumnormen voor de opvang van asielzoekers. In Nederland regelt de *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers* (Wet COA) dat het COA belast is met de opvang van asielzoekers in Nederland. Dit behelst onder andere het bieden van onderdak en leefgeld tijdens de asielprocedure. Ook is het COA verantwoordelijk voor het verwerven en beheren van opvanglocaties en het verzorgen van de veiligheid en leefbaarheid op de opvanglocaties. In de *Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen* is bepaald wat opvang in een opvangvoorziening omvat. Dit betreft onder meer:

- onderdak in opvangvoorzieningen met een toereikend huisvestingsniveau, of in particuliere huizen, appartementen, hotels of andere voor de huisvesting van asielzoekers aangepaste ruimten;
- een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven;
- recreatieve en educatieve activiteiten;
- dekking van ziektekosten(verzekering) en aansprakelijkheidsverzekering.

Verder bepaalt deze wet dat het COA bij de opvang rekening moet houden met kwetsbare personen. Deze groep kwetsbare personen bestaat uit (alleenstaande) minderjarigen, personen met een handicap, stoornis of ernstige ziekte, ouderen, zwangere vrouwen, en slachtoffers van mensenhandel.

1.2.2 Het COA stelt eisen aan waar opvanggebouwen aan moeten voldoen, maar geeft geen uitgangspunten voor de locatiekeuze

In het Programma van Eisen (RFPvE) beschrijft het COA de functionele en ruimtelijke uitgangspunten voor opvanglocaties.² Hierin schrijft het COA dat de capaciteit van een opvanglocatie niet vastligt, maar afhangt van de specifieke situatie. Wel geldt als uitgangspunt dat bij nieuwbouwlocaties wordt gestreefd naar minimaal 600 plaatsen. Bij bestaande bouw of herontwikkeling ligt de ondergrens op 450 plaatsen, al kan hiervan afgeweken worden bij hoge capaciteitsnood. Voor de omgang van ruimten geldt dat het COA hier het geldende Bouwbesluit volgt. In het Programma van Eisen gaat het COA uit van een verblijfsruimte van 5 m² per persoon. Verder bevat het Programma van Eisen uitgangspunten op het gebied van inrichting en kleurgebruik van opvanggebouwen, maar geen eisen op het gebied van locatie. Zo worden er bijvoorbeeld geen eisen gesteld aan de bereikbaarheid van de opvanglocatie of de nabijheid van voorzieningen.

1.2.3 Gemeenten hebben sinds 2024 beperkt invloed op het aantal opvangplekken dat zij moeten realiseren

Sinds 1 februari 2024 geeft de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielvoorzieningen, beter bekend als de Spreidingswet, gemeenten de taak om een bepaald aantal asielzoekers op te vangen. Voor de invoering van de Spreidingswet was asielopvang voornamelijk gebaseerd op vrijwillige medewerking van gemeenten. Dit leidde echter niet tot voldoende opvangplekken. Met de invoering van de Spreidingswet wordt het door het COA berekende aantal benodigde opvangplekken verdeeld over gemeenten aan de hand van een verdeelsleutel. Die verdeelsleutel is gebaseerd op het aantal inwoners en de sociaaleconomische status van de gemeente. De verdeling is onderwerp van gesprek op de Provinciale Regietafel (PRT), waar gemeenten onder leiding van de Commissaris van de Koning onderling afspraken

² COA. (2020). Opvanglocaties COA. Ruimtelijk Functioneel Programma van Eisen. [VenF-RFPvE-opvanglocaties-COA-2020.pdf](#)

kunnen maken en opvangplekken voor verschillende groepen nieuwkomers kunnen ‘uitruilen’. De afspraken die aan de PRT worden gemaakt, worden vervolgens door de minister vastgelegd in een verdeelbesluit. Gemeenten moeten dit verdeelbesluit uitvoeren door in samenwerking met het COA-opvanglocaties te realiseren.

1.3 De huisvesting van ontheemde Oekraïners

Kernbevinding: Direct na de inval in Oekraïne kregen burgemeesters onder noodwetgeving de taak om opvangplekken te realiseren. Vanaf juni 2024 verschoof met de invoering van tijdelijke wetgeving de verantwoordelijkheid voor het realiseren van opvangplekken van de burgemeester naar het college. Het college is nu verantwoordelijk voor de opvang van alle ontheemde Oekraïners die zich bij de gemeente melden en voldoen aan de daarvoor geldende voorwaarden.

1.3.1 Wettelijke kaders voor de opvang van Ontheemde Oekraïners

In onderstaande tabel staan relevante wetten en regelingen op het gebied van ontheemde Oekraïners.

Relevante wet- en regelgeving	
Richtlijn tijdelijke bescherming (2001/55 EG)	Deze Europese richtlijn geeft Oekraïense ontheemden in alle EU-lidstaten tijdelijk recht op opvang.
Wet verplaatsing bevolking	Deze noodwet uit 1952 geeft de overheid de bevoegdheid om inwoners te verplaatsen in geval van een (dreigende) ramp.
Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne	Deze tijdelijke wet belegt de verantwoordelijkheid voor de opvang van ontheemde Oekraïners bij gemeenten.
Regeling opvang ontheemden Oekraïne	Dit is een uitwerking van bovenstaande wet en stelt nadere eisen aan de opvang.
Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne	Deze regeling voorziet in een specifieke uitkering voor gemeenten ter dekking van de kosten die gemeenten maken voor de opvang en het leefgeld voor ontheemde Oekraïners.

Tabel 2: Relevante wet- en regelgeving op het gebied van opvang van ontheemde Oekraïners

1.3.2 De verantwoordelijkheid voor de opvang van ontheemde Oekraïners is verschoven van burgemeester naar het college

Snel na de inval van Rusland in Oekraïne verzocht het kabinet via de voorzitter van de veiligheidsregio's de burgemeesters om opvangplaatsen voor ontheemde Oekraïners te realiseren. Dit gebeurde in eerste instantie op vrijwillige basis, zonder juridische grondslag. Het COA bleek immers niet in staat om naast de

opvang voor asielzoekers, ook de opvang voor ontheemden te realiseren.³ Eind maart 2022 besloot het kabinet noodrecht (*de Wet verplaatsing bevolking*) in te zetten en de burgemeesters ook formeel de opdracht te geven om opvang te realiseren.⁴ Daarbij viel het realiseren van opvangplekken onder de openbare orde en veiligheidstaken van de burgemeester. In juni 2024 werd de noodwetgeving vervangen door de *Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne*. Deze wet haalt de opvang van ontheemde Oekraïners uit het crisis- en veiligheidsdomein, en stelt de opvang van ontheemde Oekraïners als een tijdelijke taak voor gemeenten. Daarmee verschuift ook de verantwoordelijkheid voor de opvang van de burgemeester naar het college. De wet is verder uitgewerkt in de *Regeling opvang ontheemden Oekraïne*.⁵ Deze regeling bepaalt onder meer aan welke eisen opvangplekken moeten voldoen en stelt de regels over de financiële toelages voor ontheemden. Eisen aan de opvangplekken zijn (art. 5 van de Regeling):

- de opvangvoorziening voldoet aan een toereikend huisvestingsniveau, waaronder ten minste wordt begrepen de aanwezigheid van een adequate bescherming tegen weersinvloeden, van verwarming, sanitaire voorzieningen en zit- en slaapgelegenheid;
- indien mogelijk wordt voorzien in de gelegenheid tot het bereiden van maaltijden;
- van de in het eerste lid genoemde criteria kan worden afgeweken gedurende de eerste acute opvang.

Verder worden er eisen gesteld aan de verstrekkingen aan ontheemden in gemeentelijke opvang en in particuliere opvang.

1.3.3 Gemeenten ontvangen van de rijksoverheid een specifieke uitkering om de kosten van de opvang te dekken

Met de *bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne* regelde het Rijk dat gemeenten per gerealiseerde opvangplek een specifieke uitkering ontvingen. De hoogte van de uitkering begon in 2022 op €100 per dag per opvangplek en is ondertussen gedaald naar €44 per dag per opvangplek. De rijksoverheid schrijft dat deze hoogte gebaseerd is op de reële kosten die gemeenten gemiddeld maken. Eerder waren die kosten hoger, omdat toen op de korte termijn relatief dure opvangplekken werden gerealiseerd op schepen en in hotels.⁶ Wel geldt er een uitzonderingsbepaling: gemeenten kunnen hun werkelijk gemaakte kosten verantwoorden en gecompenseerd krijgen.

Hoogte van de uitkering per dag per gerealiseerde opvangplek	
Tot 15 oktober 2022	€100
15 oktober 2022 – 31 december 2023	€83
1 januari 2024 – 31 december 2024	€61
Vanaf 1 januari 2025	€44

Tabel 3: Hoogte van de uitkering per dag per gerealiseerde opvangplek op basis van artikel 3 van de bekostigingsregeling

³ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. (2023). *Memorie van toelichting op Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne)*. *De Wet verplaatsing bevolking* is een Nederlandse rijkswet uit 1952 die de overheid de bevoegdheid geeft om bij oorlog, zware crises of een plotselinge grootschalige instroom van vluchtelingen de verdeling en huisvesting van de bevolking te regelen of te gelasten.

⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 31 maart). *Brief inzake regeling opvang ontheemden Oekraïners*

⁵ *Regeling opvang ontheemden Oekraïne (1 oktober 2025)*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046503/2025-10-01> (laatst geraadpleegd: 17 maart 2026).

⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025, 20 mei). *Brondocument financiële Q&A Gemeenten Bekostigingsregeling*.

1.3.4 Per 1 januari 2025 dienen gemeenten een eigen bijdrage van ontheemde Oekraïners in rekening te brengen

Per 1 januari 2025 is het voor gemeenten verplicht om een eigen bijdrage te innen van Oekraïners van 18 jaar of ouder met eigen inkomsten uit arbeid of uitkeringen.⁷ De eigen bijdrage bedraagt in 2026 €244,22 per maand per persoon, met een maximum van €488,44 per gezin. Colleges hebben in verschillende gemeenten beleidsregels of – uitgangspunten opgesteld met betrekking tot het innen van de eigen bijdrage van Oekraïense ontheemden. Het college van de gemeente Dordrecht heeft dit niet gedaan.

1.3.5 Gemeenten mogen Oekraïners die om opvang vragen niet weigeren

In tegenstelling tot bij de opvang van asielzoekers, zijn er voor de opvang van Oekraïense ontheemden geen regels over verdeling en spreiding over gemeenten. Ontheemde Oekraïners kunnen zich melden bij iedere gemeente en verzoeken om opvang. Als, na een afspraak met de IND, blijkt dat zij aan de voorwaarden voldoen, mag de gemeente de opvang niet weigeren. Ook het argument dat de beschikbare opvangplekken bezet zijn, is geen geldige reden om de opvang te weigeren. Uit een rechterlijke uitspraak blijkt namelijk dat het realiseren van opvangplekken geen inspanningsverplichting, maar een resultaatverplichting is.⁸

⁷ Artikel 8 van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne

⁸ [Rechtbank Noord-Nederland 23 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2993](#)

2. Reconstructie opvanglocatie AZC

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming rondom de selectie en locatiekeuze van de opvanglocatie voor asielzoekers in Dordrecht chronologisch gereconstrueerd. Daarbij wordt zichtbaar hoe het proces zich ontwikkelde van crisisopvang naar structurele locatiekeuze, welke bestuurlijke momenten bepalend waren en op welke wijze raad en omgeving zijn betrokken. In dit hoofdstuk worden onderstaande deelvragen beantwoord:



- *Hoe is de besluitvorming rondom de selectie en locatiekeuze van opvanglocaties voor asielzoekers voorbereid en uitgevoerd?*
 - *Hoe zijn inwoners bij deze besluiten betrokken?*
 - *Hoe is de gemeenteraad bij deze besluiten betrokken?*
- *Welke beleidsmatige, ruimtelijke en maatschappelijke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de besluitvorming over de selectie van opvanglocaties voor asielzoekers?*

2.1 De opvangsituatie voorafgaand aan de locatiekeuze

Voorafgaand aan de eerste formele besluiten over de locatiekeuze voor een asielzoekerscentrum bevond Dordrecht zich in een situatie van acute opvangdruk. Sinds begin 2022 werden vluchtelingen, met name ontheemden uit Oekraïne maar ook asielzoekers, opgevangen via tijdelijke en veelal ad-hoc gerealiseerde locaties, waaronder de crisisopvang aan de Marconiweg. Deze opvang vond plaats onder noodmaatregelen en met toepassing van gedoogbesluiten, waarbij reguliere ruimtelijke procedures werden losgelaten.

Uit gesprekken blijkt dat de uitvoering in deze periode sterk werd gekenmerkt door tijdsdruk, onzekerheid over de duur van de opvang en een voortdurend veranderende context. In eerste instantie werd de opvang benaderd als tijdelijk, maar gaandeweg werd duidelijk dat langdurigere oplossingen nodig waren. Tegelijkertijd groeide de druk vanuit het Rijk en het COA om structurele opvangcapaciteit te realiseren.

In deze fase ontbrak nog een concreet landelijk beleidskader voor asielopvang. De (aankomende) Spreidingswet hing wel “boven de markt”, maar was nog niet uitgekristalliseerd in een concrete opgave voor Dordrecht. Dit leidde ertoe dat het college, mede naar aanleiding van de situatie in Ter Apel en regionale gesprekken, begon met een verkenning van de rol die Dordrecht wilde en kon spelen in de opvang van asielzoekers.

2.2 Van crisisopvang naar locatiekeuze (2022 – februari 2023)

Deze fase omvat de overgang van tijdelijke crisisopvang naar structurele besluitvorming. Onder druk van de opvangcrisis en met een nog onduidelijk beleidskader verkent het college de rol van Dordrecht, stelt criteria op en komt tot een principebesluit en locatiekeuze. Ook de eerste betrokkenheid van de raad valt in deze fase.

2.2.1 Verlenging crisisopvang Marconiweg op 7 februari 2022

Het college besluit het gedoogbesluit voor de tijdelijke crisisopvang aan de Marconiweg te verlengen⁹, ondanks strijdigheid met het bestemmingsplan. Dit markeert het begin van een fase waarin onder hoge

⁹ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 27 februari 2022 (verlenging gedoogbesluit tijdelijke crisisopvang Marconiweg).

tijdsdruk opvangcapaciteit wordt gerealiseerd. De besluitvorming vindt plaats in een crisissetting, waarin reguliere procedures ondergeschikt zijn aan de noodzaak om opvang te bieden.

2.2.2 Verdere verlenging crisisopvang op 10 januari 2023

Het college verlengt opnieuw het gedoogbesluit voor de Marconiweg¹⁰. Hiermee wordt duidelijk dat de tijdelijke crisisopvang langer nodig is dan eerder voorzien.

2.2.3 Principebesluit 17 januari 2023 om AZC mogelijk te maken

Het college besluit om een asielzoekerscentrum mogelijk te maken en spreekt de bereidheid uit om een locatie te realiseren die mogelijk groter is dan de gemeentelijke taakstelling¹¹. Tegelijkertijd wordt de raad voorgesteld geen wensen en bedenkingen in te dienen. Hierin schrijft het college dat er nog geen locatiekeuze is gemaakt voor het te realiseren AZC. Wel geeft het college aan dat er verschillende locaties worden beoordeeld. Het college treedt niet in detail over de criteria waarop deze locaties worden beoordeeld. Wel wordt medegedeeld dat inpassing in de omgeving en milieu- en veiligheidsaspecten belangrijke aspecten van de beoordeling zijn en dat er om diverse redenen gezocht wordt naar een locatie op een bedrijventerrein. Wel geeft het college aan welke zaken van belang zijn bij de realisatie van een AZC en daarmee ten dele ook voor de locatiekeuze:

- duurzaamheid;
- mogelijkheid voor asielzoekers om te werken;
- bereikbaarheid;
- zorgvuldige inpassing en communicatie met de omgeving;
- periode van vestiging.¹²

Dit vormt het bestuurlijke startpunt van de locatiekeuze. Daarbij speelde ook de regionale context mee. Dordrecht nam in de regionale gesprekken een voortrekkersrol, maar ervoer dat andere gemeenten minder snel of minder ruimhartig bijdroegen. De keuze om meer opvangplekken te realiseren dan de eigen taakstelling werd daarom verbonden aan de wens om regionaal afspraken te maken over de verdeling van andere opgaven, zoals de huisvesting van statushouders.

2.2.4 Eerste bespreking in de raadscommissie op 24 januari 2023

In de raadscommissie wordt het voornemen van het college toegelicht aan de hand van het raadsvoorstel om geen wensen en bedenkingen in te dienen. Uit het raadsvoorstel blijkt dat het college met het principebesluit anticipeert op de Spreidingswet, die op dat moment nog niet is aangenomen door de Tweede Kamer. Het college geeft aan meer opvangplekken te willen realiseren dan de wettelijke taakstelling, 'onder de voorwaarde dat harde afspraken worden gemaakt met regiogemeenten over de huisvesting van andere kwetsbare doelgroepen'.¹³ De gemeente hoopt met name dat regiogemeenten de taakstelling voor de opvang van statushouders overnemen van Dordrecht. De raad krijgt de mogelijkheid technische vragen te stellen en maakt hier gebruik van door meer dan 50 vragen te stellen¹⁴.

¹⁰ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 10 januari 2023 (verlenging gedoogbesluit crisisopvang Marconiweg).

¹¹ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 17 januari 2023 (voornemen realisatie AZC en voorstel aan raad inzake wensen en bedenkingen).

¹² Gemeente Dordrecht, Raadsvoorstel 17 januari 2023 (Wensen en bedenkingen voornemen tot vestiging van asielzoekerscentrum in Dordrecht). p. 3

¹³ Gemeente Dordrecht, Raadsvoorstel 17 januari 2023 (Wensen en bedenkingen voornemen tot vestiging van asielzoekerscentrum in Dordrecht). p. 3

¹⁴ Gemeente Dordrecht, Beantwoording technische vragen raad inzake AZC (set 1 en 2), 7 februari 2023.

Ook wordt de raad geïnformeerd over de planning, waarbij een besluit over de locatie op korte termijn wordt aangekondigd¹⁵.

2.2.5 Keuze voor locatie Dordtse Kil IV in het collegebesluit van 31 januari 2023

Het college besluit om een locatie op bedrijventerrein Dordtse Kil IV beschikbaar te stellen aan het COA¹⁶. Deze keuze volgt uit een ambtelijke verkenning op basis van criteria zoals omvang, grondeigendom en uitsluiting van woningbouwlocaties. Uit het raadsvoorstel blijkt dat de locatie is gekozen omdat deze voldoet aan de minimale omvang van drie hectare, er sprake is van ‘acceptabele omstandigheden’ rond veiligheid en milieu en dat de locatie ‘inpasbaar is in de forse ambities die zijn opgenomen in de agenda 2030’.¹⁷ Uit gesprekken blijkt dat de locatiekeuze in korte tijd tot stand kwam, maar dat hieraan al een ambtelijke verkenning voorafging. Daarbij is gekeken naar locaties die voldoende omvang hadden, beschikbaar waren, niet bestemd waren voor woningbouw en binnen de ruimtelijke structuur van Dordrecht konden worden ingepast. Ook speelde mee dat de gemeente vanwege de urgentie geen tijd zag voor aankoop of onteigening; gemeentelijk eigendom was daarom een belangrijk criterium. In combinatie met de eisen van het COA, waaronder een locatie van 2 à 3 hectare en een tijdelijk karakter, bleef uiteindelijk feitelijk één geschikte locatie over.

Betrokken bestuurders en ambtenaren gaven in gesprekken voor dit onderzoek aan dat het proces tussen principebesluit en locatiekeuze relatief kort was, omdat ambtelijk al veel voorwerk was verricht. Volgens hen wordt een principebesluit pas genomen wanneer er voldoende zicht is op de haalbaarheid. In deze fase is bovendien met het COA afgestemd of de locatie realistisch was.

2.2.6 Gemeenteraad stemt op 7 februari 2023 in en brengt geen wensen en bedenkingen in

De gemeenteraad stemt in met het voorstel en besluit geen wensen en bedenkingen in te brengen¹⁸. Wel worden moties en amendementen ingediend, waarvan één motie wordt aangenomen over het instellen van een begeleidingscommissie. Deze begeleidingscommissie moet volgens de raad bestaan uit omwonenden, bedrijven, bewoners en andere betrokken partijen en richt zich op het inpassen van de opvang in de omgeving. Ook zijn de meer dan 50 technische vragen beantwoord. Meerdere partijen vragen het college over de te verwachten kosten. Het college geeft herhaaldelijk aan dat dit project budgetneutraal is voor de gemeente Dordrecht. Ook stellen enkele partijen vragen over de bereikbaarheid van de voorgestelde locatie. Hierop geeft het college aan te streven naar een betere openbaarvervoerverbinding, waarvoor het COA de kosten zal moeten dragen.

Dit moment markeert de formele betrokkenheid van de raad, waarbij de invloed zich vooral richt op de nadere uitwerking en niet op de locatiekeuze zelf. De raad werd daarmee betrokken op het moment dat het college een bestuurlijke voorkeursrichting had bepaald. De invloed van de raad richtte zich vervolgens vooral op de voorwaarden waaronder het AZC zou worden gerealiseerd, zoals veiligheid, verkeer, bereikbaarheid en de inrichting van het omgevingsproces.

¹⁵ Gemeente Dordrecht, Besluitenlijst commissie (Dordtse Dinsdag) 24 januari 2023 (toelichting voornemen AZC en planning besluitvorming).

¹⁶ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 31 januari 2023 (beschikbaar stellen locatie Dordtse Kil IV voor AZC).

¹⁷ Gemeente Dordrecht, Raadsvoorstel 31 januari 2023 (Aanwijzen locatie voor het vestigen van een AZC in Dordrecht)

¹⁸ Gemeente Dordrecht, Raadsbesluit 7 februari 2023 (geen wensen en bedenkingen; moties en amendementen inzake AZC).

2.3 Uitwerking en afspraken met het COA

In deze fase worden de plannen voor de gekozen locatie verder uitgewerkt en vindt afstemming plaats met het COA. De randvoorwaarden voor de opvang, zoals de omvang, duur en budgetneutraliteit, worden vastgelegd in overeenkomsten. Ook wordt gestart met de inrichting van het omgevingsproces, waaronder het opstarten van de begeleidingscommissie.

2.3.1 Intentieovereenkomst met COA op 14 maart 2023 en start begeleidingscommissie

Het college besluit de locatie onder voorwaarden beschikbaar te stellen en spreekt de intentie uit om een bestuursovereenkomst met het COA te sluiten¹⁹.

Ook wordt in april invulling gegeven aan de motie van de raad door het instellen van een begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie had geen formele besluitvormende rol, maar functioneerde als klankbord voor de inpassing van het AZC en voor de eisen en voorwaarden die richting het COA werden ingebracht. Daarmee bood de commissie ruimte voor invloed op praktische en omgevingsgerichte aspecten, maar niet op de locatiekeuze als zodanig. In gesprekken is aangegeven dat er geen kaders waren voor de werkwijze van de begeleidingscommissie. Belangstellenden konden zich hiervoor aanmelden en hun inbreng werd meegewogen in de verdere uitwerking van de locatie en de gesprekken met het COA. Deelnemers van de begeleidingscommissie – bewoners en ondernemers – waren zelf verantwoordelijk voor terugkoppeling naar hun ‘achterban’. De ervaring van de gemeente is dat de begeleidingscommissie goed functioneerde en leidde tot uitwisseling tussen bewoners, ondernemers en de gemeente.



Begeleidingscommissie AZC

Uit de verslagen van de begeleidingscommissie blijkt dat de Vereniging Behoud Leefbaarheid Tweede Tol (VBLTT) deelnam aan de commissie. Het bedrijfsleven werd vertegenwoordigd door VVE Dordtse Kil 3, Parktrust en LGI distripark. Er namen meerdere functionarissen vanuit de gemeente deel, waaronder de project- en omgevingsmanager en al naar gelang de agenda, ook deskundigen op het gebied van bijvoorbeeld verkeer of openbare ruimte. Tot slot nam een vertegenwoordiger van het COA deel aan de begeleidingscommissie en is ook de politie wel eens aangesloten. Tijdens de vergaderingen van de begeleidingscommissie is er aandacht voor:

- de rol en positie van de commissie (meedenken, meepraten-adviseren, waarnemen. Rol begeleidingscommissie na opening AZC);
- ontwikkelingen in het proces van realisatie (bouw, juridische procedures);
- communicatie (in te zetten communicatiemiddelen, contact met bestuurders);
- inpassing: verkeers- en veiligheidsmaatregelen;
- deelname van de nieuwkomers aan de samenleving (taal, inburgering, werk en meedoen);
- zorgen en signalen (zoals over AMV'ers);
- politiek-bestuurlijke onderwerpen (zoals de uitvoering van de ‘€ 1000 motie’ (zie ook 2.3.8), de bestuursovereenkomst).

Van alle bijeenkomsten wordt een verslag gemaakt, dat bij de volgende vergadering gezamenlijk wordt vastgesteld. In de verslagen is vermeld dat de deelnemers de vergaderingen positief waarderen. Het initiatief voor de onderwerpen ligt voornamelijk bij de gemeente en soms door het COA; er worden toelichtingen en presentaties gegeven. Daarnaast wordt er op deze onderwerpen veel input gevraagd van de deelnemers. De input krijgt in de daaropvolgende vergaderingen vaak een follow up.²⁰

¹⁹ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 14 maart 2023 (beschikbaar stellen locatie Dordtse Kil IV onder voorbehoud en intentieovereenkomst COA).

²⁰ Verslagen begeleidingscommissie AZC tussen november 2024 en november 2025.

2.3.2 Laatste verlenging crisisopvang op 30 mei 2023

Het college besluit de crisisopvang aan de Marconiweg voor de laatste keer te verlengen²¹.

2.3.3 Besluit over omvang en duur AZC op 4 juli 2023

Het college besluit tot de ontwikkeling van een AZC met ongeveer 580 plekken voor een periode van 10 jaar.²² Vanwege de tijdelijkheid van het AZC wordt gewerkt met een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor het Distripark op basis van een kruimelgevallenregeling. De raad wordt geïnformeerd over het besluit en hier wordt aangegeven dat het project budgetneutraal moet zijn voor de gemeente. Ook geeft het college aan dat in april een begeleidingscommissie is geformeerd, die vanaf eind april elke twee weken bijeenkwam om de voortgang van het project te bespreken.



Juridische procedures en bezwaar op basis van kruimelgevallenregeling

Een aantal inwoners heeft op basis van het collegebesluit een kort geding aangespannen tegen de komst van het AZC. Volgens deze inwoners heeft de gemeente ten onrechte gebruik gemaakt van de kruimelgevallenregeling en had zij niet mogen afwijken van het bestemmingsplan. Daarnaast redeneren deze inwoners dat er te veel negatieve effecten uitgaan van de bouw van het AZC, met name voor de fysieke leefomgeving van de omwonenden. De rechter heeft uiteindelijk geoordeeld dat het college juist heeft gehandeld en de omgevingsvergunning mocht verlenen. Ook oordeelde de rechter dat er inderdaad gevolgen zijn voor omwonenden en ondernemers, maar dat deze niet opwegen tegen het belang van opvang en dat de gemeente bovendien passende maatregelen trof om de gevolgen te beperken. De betreffende inwoners hebben hun zaak uiteindelijk ook bij de gemeentelijke bezwarencommissie bepleit, maar ook die oordeelde dat de gemeente in haar recht stond. De zaak loopt op dit moment nog bij de Raad van state. Ondertussen is er doorgebouwd aan het AZC en is het in april 2026 in gebruik genomen.

2.3.4 Beantwoording politieke vragen op 12 september 2023

Het college beantwoordt vragen over de gevolgen van het mogelijk intrekken van de Spreidingswet en benadrukt dat deze geen invloed heeft op de plannen voor het AZC²³. Hiermee bevestigt en bestendigt het college het eerder ingezette traject.

2.3.5 Sluiten van overeenkomsten met COA op 3 oktober 2023

Het college informeert de raad dat de bestuursovereenkomst en huurovereenkomst met het COA zijn gesloten²⁴. Hiermee wordt de realisatie van het AZC contractueel vastgelegd. Ook beantwoordt het college een oproep van het Nidos om AMV's te huisvesten met een brief. In deze brief spreekt het college zich uit dat de gemeente Dordrecht als uitgangspunt bij instroom van vluchtelingen in het AZC het afspiegelingsbeginsel hanteert. Dit houdt in dat de instroom een afspiegeling is van de totale instroom van asielzoekers in Nederland, waaronder dus ook AMV's.²⁵

²¹ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 30 mei 2023 (laatste verlenging gedoogbesluit crisisopvang Marconiweg).

²² Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 4 juli 2023 (raadsinformatiebrief Distripark Dordrecht en vestiging AZC, inclusief omvang en duur).

²³ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 12 september 2023 (beantwoording schriftelijke vragen Fractie Van Waardhuizen inzake spreidingswet en AZC).

²⁴ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 3 oktober 2023 (raadsinformatiebrief voortgang AZC en sluiting bestuursovereenkomst en huurovereenkomst COA).

²⁵ Gemeente Dordrecht, Brief aan Nidos van 3 oktober 2023 betreffende Verzoek opvang AMV's

2.3.6 De maatschappelijke en politieke discussie tussen 24 oktober en 28 november 2023

In deze periode spreken verschillende inwoners in tijdens commissievergaderingen²⁶ met zorgen over de veiligheid en mogelijk dalende huizenprijzen door de komst van het opvangcentrum en worden kritische vragen gesteld door raadsfracties²⁷. Het college reageert schriftelijk en benadrukt dat een zorgvuldig proces is doorlopen²⁸. Ook gaat het college in op de zorgen rondom veiligheid. Het college schrijft dat een veiligheidsplan in de maak is. Onderdeel van dit veiligheidsplan is een 0-meting van de veiligheid, om vervolgens de effecten van de opvanglocatie op de veiligheid te kunnen monitoren.

In gesprekken met ondernemers en bewoners stond volgens de betrokken portefeuillehouder formeel vooral de vraag centraal hoe de opvanglocatie moest worden ingepast, en niet meer of het AZC op deze locatie zou komen. In de praktijk bleek dat onderscheid echter lastig vast te houden. Bewoners en ondernemers brachten ook zorgen naar voren over de komst van het AZC als zodanig. Daarbij verschilde de aard van de reacties. Grotere bedrijven richtten zich vooral op praktische vragen over veiligheid en verkeersafwikkeling, terwijl bij andere ondernemers en bewoners de principiële discussie sterker speelde.

2.3.7 Toelichting op 2 april 2024 over locatiekeuze en -proces

In de raadscommissie wordt toegelicht hoe de locatiekeuze tot stand is gekomen. Daarbij wordt expliciet aangegeven dat op basis van vooraf gestelde criteria één geschikte locatie is geselecteerd en dat er geen alternatieve locaties zijn onderzocht²⁹.

2.3.8 Aanvullende maatregelen en motie financiële tegemoetkoming op 9 april 2024

De raad neemt een motie aan om financiële middelen beschikbaar te stellen voor veiligheidsmaatregelen voor omwonenden³⁰. Omwonenden konden zo aanspraak maken op een vergoeding om vervolgens zelf de veiligheidsmaatregelen te treffen. In gesprekken is aangegeven dat de motie tot enige discussie leidde, omdat de reikwijdte en de formulering van de motie voor onduidelijkheden zorgde. Maar het politieke draagvlak was groot en het college heeft de motie uitgevoerd. Daarbij heeft het college de vergoedingen verstrekt aan omwonenden die deze aanvroegen en is daar pragmatisch mee omgegaan, in die zin dat er niet is gecontroleerd op de besteding van de vergoeding. Het college treft daarnaast maatregelen op het gebied van verkeer en veiligheid.³¹

2.4 Juridische borging en realisatie (2024 – 2026)

In deze laatste fase wordt de realisatie juridisch en praktisch mogelijk gemaakt via vergunningverlening, aanvullende maatregelen en verdere uitwerking. Tegelijkertijd spelen externe factoren, zoals landelijke besluitvorming en de rol van het COA, een belangrijke rol in de voortgang en timing van het project.

Na het aanwijzen van Dordtse Kil IV verschoof het zwaartepunt van het dossier. Waar eerst de locatiekeuze centraal stond, ging het in de verdere uitwerking vooral over de invulling van de opvanglocatie, de relatie met de omgeving, verkeers- en veiligheidsmaatregelen en de maatschappelijke deelname van bewoners.

²⁶ Gemeente Dordrecht, Notulen commissie (Dordtse Dinsdag) 24 oktober 2023 (inspraak inwoner inzake AZC).

²⁷ Gemeente Dordrecht, Notulen commissie (Dordtse Dinsdag) 28 november 2023 (bespreking schriftelijke vragen en ambtelijke toelichting AZC).

²⁸ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 7 november 2023 (beantwoording vragen fracties en reactie op inspraak AZC).

²⁹ Gemeente Dordrecht, Notulen commissie (Dordtse Dinsdag) 2 april 2024 (toelichting locatiekeuze en proces AZC).

³⁰ Gemeente Dordrecht, Raadsbesluit 9 april 2024 (motie inzake financiële tegemoetkoming omwonenden AZC).

³¹ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 9 april 2024 (beantwoording vragen en aanvullende maatregelen verkeer en veiligheid AZC).

2.4.1 Informatie over regionale afstemming en zorgen over voortgang op 5 november 2024

Het college informeert de raad over regionale afspraken en spreekt haar zorgen uit over de tijdige realisatie van het AZC³². De realisatie is afhankelijk van externe factoren, zoals vergunningprocedures en het COA. Deze factoren veroorzaken vertraging in de planning van de gemeente.

2.4.2 Verlening omgevingsvergunning 4 maart 2025

Het college verleent de omgevingsvergunning voor het AZC voor een periode van 10 jaar³³. Tegelijkertijd wordt bezwaar gemaakt tegen het verdeelbesluit van het Rijk over de verdeling van opvangplekken. Hoewel Dordrecht overeenkomstig de afspraken met het COA 580 plekken moet realiseren, wordt er onderscheid gemaakt tussen 530 reguliere plekken en 50 plekken voor AMV's. Het college wil deze AMV's opvangen, maar wel op dezelfde locatie als de 530 reguliere asielzoekers. Het COA heeft er echter voor gekozen om op de opvanglocatie alleen 580 reguliere asielzoekers op te vangen. Dordrecht wil echter niet op een andere plek in de stad de 50 AMV's uit de taakstelling opvangen.

2.4.3 Raad stelt op 27 mei 2025 krediet beschikbaar voor maatregelen

De raad stemt in met het beschikbaar stellen van middelen voor verkeersmaatregelen rondom het AZC³⁴. Dit besluit ondersteunt de feitelijke ingebruikname van de locatie³⁵.

2.4.4 Informatie op 11 november 2025 over de voorbereiding op ingebruikname

Het college informeert de raad over aanvullende verkeersmaatregelen en de planning³⁶. De verwachting is op dat moment dat het AZC in 2026 gefaseerd in gebruik wordt genomen.

Huidige stand van zaken rondom het AZC



In april 2026 is het AZC in gebruik genomen en worden er asielzoekers opgevangen. Mede op basis van de gesprekken met de begeleidingscommissie en andere participatie heeft de gemeente maatregelen getroffen om de leefomgeving van omwonenden maar ook die van ondernemers te verbeteren. Zo werken onder andere de gemeente, COA en de politie samen om toezicht te houden op de veiligheid en zijn er verkeersmaatregelen genomen. Omwonenden worden daarnaast gevraagd naar hun mening over hun leefomgeving via periodieke metingen en via vragenlijsten. De eerste meting heeft in oktober 2025 plaatsgevonden. Inmiddels kunnen omwonenden geen aanspraak meer maken op individuele financiële tegemoetkomingen, maar wordt er een subsidie verstrekt aan de Vereniging Behoud Leefbaarheid Tweede Tol (VBLTT). Deze vereniging kan de subsidie inzetten voor het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van omwonenden.

³² Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 5 november 2024 (raadsinformatiebrief regionale regietafel en voortgang AZC).

³³ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 4 maart 2025 (verlening omgevingsvergunning AZC en bezwaar tegen verdeelbesluit Rijk).

³⁴ Gemeente Dordrecht, Raadsbesluit 27 mei 2025 (kredietverlening verkeersmaatregelen AZC).

³⁵ Gemeente Dordrecht, Notulen commissie 13 mei 2025 (inspraak en bespreking AZC).

³⁶ Gemeente Dordrecht, Collegebesluit 11 november 2025 (raadsinformatiebrief verkeersmaatregelen en planning ingebruikname AZC).

3. Reconstructie duurzame opvanglocaties ontheemden

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming rondom de selectie en locatiekeuze van de opvanglocatie voor ontheemden in Dordrecht chronologisch gereconstrueerd. Daarbij wordt zichtbaar hoe het proces zich ontwikkelde van aanwijzing van tijdelijk gedoogde noodopvanglocaties naar meer duurzame huisvesting in flexwoningen, welke bestuurlijke momenten bepalend waren en op welke wijze raad en omgeving zijn betrokken. In dit hoofdstuk worden onderstaande deelvragen beantwoord:

- *Hoe is de besluitvorming rondom de selectie en locatiekeuze van duurzame opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden voorbereid en uitgevoerd?*
 - *Hoe zijn inwoners bij deze besluiten betrokken?*
 - *Hoe is de gemeenteraad bij deze besluiten betrokken?*
- *Welke beleidsmatige, ruimtelijke en maatschappelijke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de besluitvorming over de selectie van opvanglocaties voor asielzoekers?*



3.1 Opvang onder crisissomstandigheden

Op 8 maart 2022 gaf de burgemeester van Dordrecht, als voorzitter van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, een persconferentie over het bestuurlijk verzoek van het kabinet om per veiligheidsregio op korte termijn opvangplekken voor Oekraïense ontheemden te realiseren. De opvangplekken moesten binnen twee weken beschikbaar komen. Deze oproep volgt op de militarisering van het conflict tussen Rusland en Oekraïne eerder dat jaar.

In deze fase bestonden nog geen uitgewerkte landelijke kaders voor de opvang. Het Rijk gaf aan dat gemeenten opvang moesten organiseren en dat de kosten zouden worden vergoed, maar concrete normen, verdeelsleutels en financiële kaders volgden pas later³⁷.

3.2 Van acute opvang naar langer durende tijdelijke opvang

3.2.1 De eerste opvanglocaties kwamen onder hoge tijdsdruk tot stand

De opvang van Oekraïense ontheemden kwam in Dordrecht onder hoge tijdsdruk tot stand. De opgave was in eerste instantie geen regulier huisvestings- of locatiekeuzevraagstuk, maar een crisisopgave. Snelheid, directe beschikbaarheid en basale geschiktheid van locaties stonden voorop.

Uit gesprekken blijkt dat de gemeente in deze fase werkte vanuit een crisisorganisatie. Locaties zijn op korte termijn geschouwd, onder meer met de veiligheidsregio, om te beoordelen of zij snel geschikt konden worden gemaakt voor opvang. Reguliere processen, zoals volledige ruimtelijke procedures of aanbestedingstrajecten, pasten niet bij de urgentie van dat moment. Betrokkenen geven aan dat in de eerste periode buiten de normale processen werd gewerkt, omdat opvang snel moest worden gerealiseerd.

³⁷ Persconferentie Vluchtelingenstroom 8 maart 2022, <https://dordrecht.raadsinformatie.nl/vergadering/966561>, geraadpleegd op 13 april 2026.

3.2.2 De keuze voor CrownPoint en de hotelboot was vooral praktisch ingegeven

De eerste grote opvanglocaties in Dordrecht waren CrownPoint en de hotelboot aan de Korte Wantijkade. De keuze voor deze locaties was vooral praktisch ingegeven. CrownPoint was een leegstaand kantoorgebouw dat snel beschikbaar kwam doordat de eigenaar het pand ter beschikking stelde. Daardoor kon Dordrecht in korte tijd een groot aantal opvangplekken realiseren. Ook financieel was dit gunstig, omdat de gemeente voor deze locatie geen huur hoefde te betalen.

De hotelboot kwam via de veiligheidsregio in beeld en werd later door de gemeente overgenomen. Ook hier was snelheid bepalend. Uit gesprekken blijkt dat de komst van de boot kort, twee dagen, van tevoren duidelijk werd, waardoor de omgeving pas op korte termijn kon worden geïnformeerd. De communicatie met de omgeving had in deze fase daarom vooral het karakter van informeren en praktisch organiseren.

Op 15 en 22 maart 2022 nam het college gedoogbesluiten om deze locaties, in afwijking van de geldende bestemmingsplannen, als noodopvanglocatie te kunnen gebruiken³⁸. CrownPoint bood ruimte aan ongeveer 600 ontheemden; de hotelboot aan maximaal 183 ontheemden. De ligplaats van de boot is door de gemeente ter beschikking gesteld³⁹.

Bij CrownPoint werd de wijkmanager betrokken om de communicatie met omwonenden op te starten. Volgens betrokkenen was het sentiment in de eerste fase overwegend positief. Inwoners en ondernemers wilden in veel gevallen meewerken. Vragen hadden vooral betrekking op praktische onderwerpen, zoals werk, dagbesteding, mogelijke overlast en aanspreekpunten. Het aantal klachten bleef volgens betrokkenen beperkt.

3.2.3 De tijdelijke opvang werd langduriger dan vooraf verwacht

De eerste opvanglocaties waren bedoeld als tijdelijke noodoplossing. In de loop van 2022 en 2023 werd echter duidelijk dat de opvang langer nodig zou blijven. Daarmee veranderde de aard van de opgave. Waar eerst vooral de vraag centraal stond hoe snel opvangplekken konden worden gerealiseerd, kwam gaandeweg de vraag op hoe de opvang langer verantwoord kon worden georganiseerd.

Deze ontwikkeling had gevolgen voor de bestaande locaties. Collectieve opvang in grote locaties was geschikt als noodoplossing, maar minder passend voor langdurig verblijf. Ontheemden verbleven soms met meerdere mensen voor langere tijd in beperkte ruimtes en de voorzieningen waren beperkt.

3.2.4 Reguliere regels en financiële kaders gingen gaandeweg zwaarder wegen

In de eerste fase bood de crisissituatie veel ruimte om snel te handelen. Volgens betrokkenen konden en moesten reguliere processen deels worden losgelaten om opvang te realiseren. Na verloop van tijd veranderde dat. De opvang bleef urgent, maar de situatie werd minder als acute crisis en meer als langdurige opgave behandeld. Daarmee gingen reguliere regels en verantwoordingsvereisten zwaarder wegen.

³⁸ Gemeente Dordrecht, Gedoogbesluit tijdelijke noodopvang Oekraïense vluchtelingen CrownPoint – Collegevoorstel, 15 maart 2022 en Gemeente Dordrecht, Gedoogbesluit tijdelijke noodopvang Oekraïense vluchtelingen hotelboot Korte Wantijkade - Collegevoorstel, 22 maart 2022.

³⁹ Gemeente Dordrecht, Aanvullend gedoogbesluit tijdelijke noodopvang Oekraïense vluchtelingen hotelboot Korte Wantijkade, 5 april 2022.

Dat gold onder meer voor aanbestedingen, financiële verantwoording en ruimtelijke procedures. Betrokkenen benoemen dat de druk vanuit de accountant toenam om zaken weer volgens reguliere regelgeving te organiseren. Tegelijkertijd bleef de uitvoering onder tijdsdruk staan, omdat de bestaande opvangcapaciteit behouden moest blijven en nieuwe oplossingen nodig waren.

Ook de financiële kaders veranderden. In de eerste fase gaf het Rijk vooral aan dat gemeenten opvang moesten realiseren en dat het Rijk de kosten zou vergoeden. Later kwamen normbedragen per opvangplek. Dordrecht hield in 2022 middelen over, mede doordat CrownPoint gratis beschikbaar was gesteld en doordat grote opvanglocaties efficiënter waren dan veel kleinere locaties. Deze middelen zijn volgens betrokkenen vervolgens benut voor de langere termijn huisvesting.



Het Stads kantoor als tijdelijke opvangmogelijkheid

Toen duidelijk werd dat de opvang van Oekraïense ontheemden langer nodig bleef, ontstond ook de vraag wat er moest gebeuren met de ontheemden die in CrownPoint verbleven. Het college ging er begin 2023 nog vanuit dat CrownPoint zou sluiten, omdat het gebouw zou worden gesloopt. In januari 2023 nam het college daarom een principebesluit⁴⁰ om het Stads kantoor beschikbaar te stellen voor de opvang van Oekraïense ontheemden uit CrownPoint, voor de periode van juni 2023 tot medio 2025. Dit besluit ging samen met het voornemen om functies uit het Stads kantoor, waaronder gemeentelijke kantoorfuncties, handhaving en het college, tijdelijk elders te huisvesten⁴¹.

Volgens het college waren de mogelijkheden voor langere huisvesting zeer beperkt en was na verbouwing alleen het Stads kantoor geschikt. Tegelijkertijd was nog niet duidelijk hoe de ontheemden in de periode tussen het einde van CrownPoint en de beschikbaarheid van het Stads kantoor zouden worden gehuisvest.

Het Stads kantoor viel enkele maanden later weer af. Op 14 maart 2023 besloot het college het Stads kantoor niet beschikbaar te stellen voor de opvang van Oekraïense ontheemden. De aanleiding daarvoor was dat CrownPoint langer beschikbaar bleef: de sloop van CrownPoint werd uitgesteld doordat de voorgenomen locatieontwikkeling door marktomstandigheden op dat moment niet haalbaar was. Daarnaast zouden de verbouwing van het Stads kantoor en de tijdelijke herhuisvesting van gemeentelijke functies aanzienlijke extra kosten met zich meebrengen.

Uit gesprekken blijkt dat ook inhoudelijk is gekeken naar de geschiktheid van het Stads kantoor. Daaruit kwam volgens betrokkenen een negatief advies over verbouwing naar voren: de locatie bleek niet geschikt voor opvang of huisvesting. Dat CrownPoint langer beschikbaar bleef, kwam vanuit gemeentelijk perspectief goed uit. De gemeente had al geïnvesteerd in het geschikt maken van CrownPoint en kon de bestaande opvang daar voortzetten.

In april 2024 stuurt de burgemeester een RIB over de uitspraak van de Raad van State dat derdelanders moeten vertrekken uit de opvang. Een deel van hen wil de 'COA-route' in: zij worden verplaatst naar de HUB (crisisnoodopvang). De burgemeester overlegt met de politie over het uitplaatsen van derdelanders die niet de COA-route willen volgen en geen plan hebben om te vertrekken. De burgemeester wijst er hierbij op dat de opvang vol is en ontheemden uit Oekraïne moeten worden afgewezen.

⁴⁰ College Dordrecht, principebesluit beschikbaar stellen van (een deel van) het Stads kantoor voor de opvang van Oekraïners in een gemeentelijke opvang (GOO) en verhuizing deel personeel Stads kantoor en college naar andere locaties - Raadsinformatiebrief, 17 januari 2023.

⁴¹ College Dordrecht, Raadsinformatiebrief Principebesluit beschikbaar stellen van (een deel van) het Stads kantoor voor de opvang van Oekraïners in een gemeentelijke opvang (GOO) en verhuizing deel personeel Stads kantoor en college naar andere locaties, 17 januari 2023.

3.2.5 Het college benoemt in januari 2023 het belang van een langdurig perspectief op opvang

Op 24 januari 2023 wordt in de commissievergadering een bestuurlijke en ambtelijke toelichting gegeven op de landelijke ontwikkelingen met betrekking tot opvang Oekraïners en andere vluchtelingen voor lange(re) termijn en wat dit betekent voor Dordrecht.⁴² Hierbij wordt ook ingegaan op het principebesluit om het Stads kantoor ter beschikking te stellen. Verder meldt het college dat de hotelboot als noodopvanglocatie in maart vervangen wordt door locatie Singel, voor max. 250 mensen.

Uit het *raadsvoorstel Wensen en bedenkingen voornemen tot vestiging van asielzoekerscentrum in Dordrecht*, dat in de commissievergadering wordt besproken, blijkt dat het college van mening is dat er eerst een “duidelijk perspectief op een oplossing moet zijn” voor het vraagstuk van de opvang van Oekraïners, voordat een definitief besluit wordt genomen over het AZC.⁴³ De besluitvorming over dit raadsvoorstel vindt plaats op 7 februari 2023.

3.2.6 De raad werd vooral geïnformeerd over de voortgang en de uitvoering

In de eerste fase had de betrokkenheid van de gemeenteraad vooral het karakter van informatievoorziening. De opvang van Oekraïense ontheemden werd eerder georganiseerd als crisispoging, waarbij snelheid en uitvoerbaarheid voorop stonden. Daardoor lag de nadruk in de communicatie met de raad op de voortgang van de opvang, de beschikbare capaciteit en de praktische organisatie van locaties.

In de eerste maanden werd de raad maandelijks geïnformeerd via raadsinformatiebrieven. Na de zomer van 2022 werd de informatievoorziening meer gekoppeld aan belangrijke besluiten en ontwikkelingen. De raad werd daarmee wel op de hoogte gehouden van de opvangopgave, maar de stukken geven beperkt inzicht in een expliciete politieke afweging tussen mogelijke locaties of in een vooraf vastgesteld kader voor locatiekeuze. De eerste locatiekeuzes waren in belangrijke mate al bepaald door de crisissituatie, directe beschikbaarheid van locaties en de noodzaak om snel opvangcapaciteit te realiseren.

Van 14 maart 2023 tot en met 15 april 2024 neemt het college geen besluiten die raken aan de opvanglocaties van ontheemden uit Oekraïne. Ook wordt de gemeenteraad niet geïnformeerd over de opvang in deze periode. Dit is opvallend omdat de termijnen voor de gedoogbesluiten voor de opvanglocaties CrownPoint en Singel 270 verstreken in deze periode. Bovendien was een duidelijk perspectief op de opvang van Oekraïners volgens het college een voorwaarde voor de besluitvorming over de locatie van het AZC, die in deze periode plaatsvindt.

Naarmate de opvang langer duurde, veranderde ook de positie van de raad. De opvang verschoof van crisisaanpak naar een langduriger huisvestingsvraagstuk. Daarmee kwamen reguliere besluitvorming, financiële kaders en ruimtelijke procedures nadrukkelijker in beeld. De rol van de raad werd daardoor gaandeweg minder uitsluitend informerend en meer gericht op randvoorwaarden, middelen en de verdere uitwerking van de langetermijnoplossing. Die ontwikkeling wordt zichtbaar in de latere besluitvorming over flexwoningen.

⁴² Gemeente Dordrecht, *Presentatie voor commissie, 24 januari 2023*.

⁴³ College Dordrecht (2023, 17 januari), *Wensen en bedenkingen voornemen tot vestiging van asielzoekerscentrum in Dordrecht* p.3.

3.3 Flexwoningen werden gekozen als duurzame oplossing voor opvang en woningbehoefte

3.3.1 De eindigheid van bestaande opvanglocaties maakte een nieuwe oplossing nodig

Vanaf 2023 werd binnen de gemeente Dordrecht nagedacht over een oplossing voor de langere termijn. De bestaande opvanglocaties boden op korte termijn veel capaciteit, maar waren niet ingericht als structurele huisvestingsoplossing. Daarbij speelden twee overwegingen. Ten eerste hadden bestaande grote opvanglocaties, waaronder CrownPoint, een tijdelijk karakter. Ten tweede werd collectieve opvang minder passend naarmate duidelijker werd dat de oorlog in Oekraïne langer zou duren.

Uit gesprekken blijkt dat al in het najaar van 2023 werd nagedacht over flexwoningen, ook al bestond toen nog onzekerheid over de duur van de oorlog. De bestaande crisisplekken waren volgens betrokkenen niet geschikt voor langdurig verblijf. Daarbij speelde mee dat Oekraïense ontheemden soms al jaren met meerdere mensen in een kleine ruimte verbleven. De behoefte aan een nieuwe oplossing kwam dus niet alleen voort uit het aantal benodigde opvangplekken, maar ook uit de kwaliteit en houdbaarheid van de opvang.

De keuze voor een langetermijnoplossing had ook een bestuurlijke lading. Eerder beginnen aan een langetermijnoplossing zou een bestuurlijke erkenning betekenen van langdurige opvang, een onderwerp dat politiek-bestuurlijk gevoelig was. Daarmee was de uiteindelijke stap de langetermijnoplossing met flexwoningen niet alleen een uitvoeringsbesluit, maar ook een markering van de overgang van tijdelijke crisisopvang naar langduriger huisvesting.

3.3.2 De bestuursopdracht van 16 april 2024 verbond opvang aan spreiding, planning en financiële haalbaarheid

Op 16 april 2024 stelde het college een bestuursopdracht vast. Daarin kreeg de ambtelijke organisatie de opdracht om vijf locaties te onderzoeken voor de realisatie van flexwoningen voor Oekraïense ontheemden. Het college formuleerde daarbij de volgende uitgangspunten:

- spreiding over de stad;
- gedeeltelijke oplevering van locaties in juli 2025;
- een haalbare financiële businesscase door inzet van subsidies;
- in 2025 en 2026, na sloop van CrownPoint, in totaal 900 Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO)-plekken, bestaande uit flexwoningen en één opvanglocatie;
- vanaf 2027 650 plekken in flexwoningen en geen opvangcentra meer.

In de raadsinformatiebrief gaf het college aan voor 650 personen huisvesting in flexwoningen te willen realiseren. Volgens het college deed dit aantal recht aan wat van Dordrecht mocht worden verwacht in de totale maatschappelijke opgave. Daarbij werd, bij gebrek aan een heldere verdeelsleutel, aangesloten bij de systematiek van de Spreidingswet⁴⁴. Het college ging ervan uit dat Oekraïense ontheemden voor een periode van vijf jaar in de flexwoningen zouden worden gehuisvest. De woningen zelf zouden voor een periode van tien tot vijftien jaar worden gebouwd en daarmee ook nog voor een langere periode voor andere doelgroepen kunnen worden gebruikt.

Het college motiveerde de keuze voor flexwoningen vanuit de verantwoordelijkheid voor de langere termijn huisvesting van Oekraïense ontheemden. Daarbij wees het college erop dat verblijf in opvanglocaties,

⁴⁴ College Dordrecht, Raadsinformatiebrief Proces langetermijnhuisvesting Oekraïners, 16 april 2024.⁴⁴ College Dordrecht, Raadsinformatiebrief Proces langetermijnhuisvesting Oekraïners, 16 april 2024, p. 1.

vanwege het beperkte oppervlak per persoon, negatieve invloed had op het welbevinden van de ontheemden. Flexwoningen moesten daarom niet alleen voldoende capaciteit bieden, maar ook een betere vorm van verblijf mogelijk maken.

In dezelfde raadsinformatiebrief maakte het college duidelijk hoe het de participatie met omwonenden en andere betrokkenen wilde vormgeven. De locatiekeuze werd geen onderwerp van inspraak. Per gekozen locatie wilde het college wel met omwonenden en eventueel bedrijven in gesprek over de impact op de buurt. Daarbij zouden bewonersavonden en de participatiesite Doe mee Dordt worden ingezet⁴⁵. Daarmee werd de participatieruimte vanaf het begin afgebakend: inwoners konden meedenken over de manier waarop de woonvoorzieningen in de wijk zouden landen, maar niet over de vraag of de locaties als zodanig zouden worden gebruikt.

3.3.3 De aankoop van het Schippersinternaat moest het wegvallen van CrownPoint opvangen

Op 3 september 2024 besprak de commissie twee raadsvoorstellen die samenhangen met het beschikbaar houden en vervangen van opvangcapaciteit. Beide voorstellen waren volgens de toelichting besproken in het college van 15 augustus 2024.

Het eerste voorstel betrof het verstrekken van een hypothecaire lening aan ontwikkelaar VORM voor de aankoop van het recht van erfpacht van de grond onder CrownPoint⁴⁶. In ruil daarvoor zegde VORM toe dat Oekraïense ontheemden uiterlijk tot 1 december 2025 in CrownPoint konden blijven. Voorafgaand aan de commissiebehandeling stuurde het college een technisch addendum op het raadsvoorstel. Daarin werd de toelichting gecorrigeerd: in plaats van een concerngarantie zou VORM een BW2:403-verklaring afgeven⁴⁷. Volgens het college bood deze verklaring de gemeente meer zekerheid dat VORM aan zijn verplichtingen zou voldoen.

Het tweede voorstel betrof het beschikbaar stellen van kredieten voor de aankoop van het Schippersinternaat aan de Burgemeester de Raadsingel 93A en voor de aankoop en plaatsing van woonunits⁴⁸. Het gebouw was aan de gemeente te koop aangeboden en werd geschikt geacht voor opvang. In het Schippersinternaat zelf konden 150 opvangplekken worden gerealiseerd. Met het bijplaatsen van woonunits zou het totaal op 210 plekken uitkomen.

De achtergrond van dit voorstel was dat CrownPoint tussen augustus en december 2025 moest worden opgeleverd aan de ontwikkelaar. Daarmee zouden de opvangplekken op die locatie vervallen. De locatie Singel 271, met 258 plekken, was nog beschikbaar tot en met 31 december 2026. Daarom zocht de gemeente naar alternatieve locaties. Volgens de planning moesten de eerste bewoners in februari 2025 verhuizen naar het Schippersinternaat⁴⁹.

De plaatsing van 60 woonunits was strijdig met het omgevingsplan. Daarom moest een procedure voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden doorlopen. Daarnaast was de plaatsing van de woonunits strijdig met het risicobeleid in de omgevingsvisie. Het college gaf vier argumenten om van dit beleid af te wijken: het ging om tijdelijke huisvesting, er waren nauwelijks alternatieve locaties beschikbaar, de locatie was geschikt voor de huisvesting van een grotere groep ontheemden en de ligging

⁴⁵ Ibid, p.2

⁴⁶ Gemeente Dordrecht, *Verstrekken van een hypothecaire lening aan VORM project 26*, 15 augustus 2024.

⁴⁷ Gemeente Dordrecht, *addendum op raadsvoorstel verstrekken hypothecaire lening CrownPoint*, 10 september 2024.

⁴⁸ Gemeente Dordrecht, *Beschikbaar stellen kredieten voor aankoop Schippersinternaat Burgemeester de Raadsingel 93A en aankoop en plaatsing woonunits*, 15 augustus 2024.

⁴⁹ Gemeente Dordrecht, *presentatie 3 september 2024*.

op ongeveer 100 meter van het spoor, achter bestaande bebouwing, werd minder risicovol geacht. Ook wees het college erop dat de beoogde bewoners zelfredzaam zijn.

Tijdens de commissiebespreking werd een ambtelijke presentatie gegeven. Daarin werd onder meer toegelicht dat de HUB zou sluiten zodra het Schippersinternaat zou openen, en dat de bewoners van de HUB zouden worden verplaatst naar het hoofdgebouw van CrownPoint. Dit was een aanvulling op het raadsvoorstel⁵⁰.

Tijdens dezelfde commissiebespreking sprak een inwoner in namens het VvE-bestuur. Deze inwoner was kritisch op de participatie rondom het besluit over het Schippersinternaat. De kritiek wordt in gesprekken van de rekenkamer met deelnemers van de later ingerichte begeleidingscommissies onderschreven. De aankoop van het Schippersinternaat voor de opvang van Oekraïners vernamen zij uit de krant, en niet van de gemeente zelf. Dat betekende voor omwonenden een valse start. Zij hadden veel vragen over de keuze voor deze locatie, over de impact op de buurt en de duur van de opvang. Mede naar aanleiding van deze kritiek en de zorgen werd een extra inspraakmoment georganiseerd tijdens de commissie van 17 september 2024. Uit een memo van de portefeuillehouder aan de raad blijkt bovendien dat op 3 september ook een besloten deel van de commissievergadering heeft plaatsgevonden. Tijdens dat besloten deel zijn de vijf locaties voor flexwoningen benoemd⁵¹.

3.3.4 Aanvullende participatie op 10 en 17 september 2024 leidde tot doorgang van de besluitvorming

Op 10 september is een informatieavond voor omwonenden van het Schippersinternaat. Deze avond werd door ongeveer 25 omwonenden bezocht.⁵² Door omwonenden werd gevraagd om op tijd en over het gehele (bouw)proces te communiceren met de buurt. Tijdens de beeldvormende commissie op 17 september spreekt de vertegenwoordiger van het VvE-bestuur opnieuw in.⁵³ De inspreker zegt uiteindelijk tevreden te zijn met het participatieproces. De commissie besluit een werkbezoek te brengen aan de locatie. Beide raadsvoorstellen worden door de commissie doorgestuurd naar de gemeenteraad en als hamerstukken afgedaan op 24 september 2024.⁵⁴

3.3.5 Het kredietvoorstel van 17 september 2024 maakte vijf locaties voor flexwoningen concreet

Het college stuurt een raadsvoorstel voor het beschikbaar stellen van kredieten voor de realisatie van flexwoningen op 5 locaties voor de huisvesting van Oekraïense ontheemden.⁵⁵ Hiertoe wordt een krediet beschikbaar gesteld van €34 miljoen voor de bouw en €27 miljoen in een periode van 10 jaar afgeschreven. Het college geeft verder aan dat er 600 opvangplekken worden gerealiseerd verspreid over vijf aangewezen locaties:

⁵⁰ Email VvE bestuur Singel 296, Zaaknummer 2024-0087302 - Beschikbaar stellen kredieten voor aankoop Schippersinternaat Burg, de Raadsingel 93A en aankoop en plaatsing van woonunits, 31 augustus 2024.

⁵¹ Portefeuillehouder, Memo Beantwoording vragen beeldvormende bespreking kredieten beschikbaar stellen voor flexwoningen Oekraïense ontheemden, 11 oktober 2024.

⁵² Gemeente Dordrecht, Kort verslag en aantekeningen van de informatieavond Schippersinternaat, burgemeester de Raadsingel 93 A / 10 september 2024, 10 september 2024.

⁵³ Gemeenteraad Dordrecht, Verslag van de openbare vergadering van de gemeente Dordrecht – Dordtse Dinsdag, 17 september 2024.

⁵⁴ Gemeenteraad Dordrecht, Openbare besluitenlijst gemeenteraad Dordrecht van 24 september 2024, 24 september 2024.

⁵⁵ College Dordrecht, Beschikbaar stellen van kredieten voor de realisatie van flex-woningen op 5 locaties voor de huisvesting van Oekraïense ontheemden, 17 september 2024; College Dordrecht, openbare besluitenlijst College en Wethouders 17 september 2024.

- Cornelis Evertsenstraat Zuid
- Cornelis Trompweg
- Businesspark Amstelwijck, Laan van Riga
- Vlijkkade
- Rudyard Kipling-erf (naast basisschool Griffioen).

De locaties Amstelwijck en Rudyard Kipling-erf zouden mogelijk worden ontwikkeld door een woningcorporatie.

Uit het raadsvoorstel blijkt niet welke afzonderlijke afwegingen tot deze locaties hebben geleid. Het college verwees naar de uitgangspunten uit de raadsinformatiebrief van 16 april 2024. Wel blijkt uit de toelichting dat een deel van de locatie Vlijkkade pas in 2026 ontwikkeld kon worden en dat op andere locaties ruimtelijke uitdagingen bestonden. Daarom bleef het Schippersinternaat belangrijk voor snelle opvangcapaciteit.

Ook in dit voorstel maakte het college duidelijk dat de locatiekeuze geen onderwerp van participatie was. Vanwege de noodzaak om op korte termijn huisvesting te realiseren, richtte de participatie zich op inpassing, veiligheid en leefbaarheid⁵⁶. Verder staat in het raadsvoorstel dat bij iedere locatie in overleg met omwonenden wordt gekeken hoe tot een win-win situatie gekomen kan worden door 'inpassingsmaatregelen' die ten goede komen aan de bewoners van de flexwoningen, maar ook aan mensen die in de omgeving wonen.

3.3.6 De inloopbijeenkomsten gingen vooral over inpassing en niet over de locatiekeuze

In september en begin oktober 2024 organiseerde het college vier inloopbijeenkomsten over de locaties voor flexwoningen⁵⁷. Bij deze inloopbijeenkomsten wordt een algemene presentatie gegeven over de huisvesting van de Oekraïense vluchtelingen op de beoogde locaties.⁵⁸ Ook wordt getoond hoe de woningen eruit zullen zien en wat de exacte locatie is. Bezoekers kunnen hun zorgen, wensen en ideeën schriftelijk of mondeling meegeven aan de vertegenwoordigers van de gemeente.

De bijeenkomsten hebben het karakter van informatieavonden. Hiervoor is volgens het college gekozen omdat er geen participatie geboden wordt op de keuze voor de locaties, maar alleen op de inpassing van de locaties.⁵⁹

De reacties verschilden per locatie. Bij de Vlijkkade zagen aanwezigen de komst van Oekraïense ontheemden niet als probleem, maar vroegen zij vooral aandacht voor parkeerdruk. Bij de Cornelis Trompweg en Cornelis Evertsenstraat was meer weerstand, onder meer vanwege het gebruik van groenruimte en de ervaren stapeling van opvanglocaties in de wijk. Bij het Rudyard Kipling-erf was de onvrede het grootst. Daar ging het zowel om de locatie, een grasveld naast een school, als om het communicatieproces. Omwonenden vonden dat eerder en breder overleg had moeten plaatsvinden.

⁵⁶ College Dordrecht, *Beschikbaar stellen van kredieten voor de realisatie van flex-woningen op 5 locaties voor de huisvesting van Oekraïense ontheemden*, 17 september 2024, p.5.

⁵⁷ *Verslag inloop avond flexwoningen Cornelis Trompweg (Wielwijk)*, 25 september 2024; *Verslag inloop avond flexwoningen Vlijkkade* 26 september 2024; *Verslag inloop avond flexwoningen Rudyard Kipling-erf*, 3 oktober 2024; *Verslag inloop avond flexwoningen Cornelis Evertsenstraat (Wielwijk)*, 2 oktober 2024;

⁵⁸ College Dordrecht, *PowerPointpresentatie Inloop avond flexwoningen*, ongedateerd.

⁵⁹ College Dordrecht, *Beantwoording technische vragen huisvesting lange termijn opvang Oekraïners*, 18 oktober 2024.

Voor Businesspark Amstelveen werd geen inloopbijeenkomst georganiseerd. De gemeente koos daar voor een mailing en persoonlijke afspraken met twee inwoners⁶⁰.

In de algemene presentatie staat dat per locatie een begeleidingscommissie van omwonenden, bedrijven en andere belanghebbenden wordt ingesteld die afspraken maakt over onder andere het beheer en de inpassing van de locatie.⁶¹

3.3.7 De raad stemde na debat over participatie, urgentie en inpassing

Het raadsvoorstel over de flexwoningen werd besproken in commissievergaderingen op 8 en 22 oktober 2024. Inwoners spraken in en er waren brieven van inwoners aan de agenda toegevoegd⁶².

In een van de brieven worden door bewoners van het Rudyard Kipling-erf en het Selma Lagerlöf-erf vragen gesteld over zowel de aard als het onderwerp van het participatieproces: *“Omwonenden mogen dan wel meepraten over de verdere invulling van de plannen en inpassing in de buurt; maar dit staat toch allemaal al vast; waar mogen wij dan nog over mee praten?”*⁶³

Na de eerste commissievergadering stuurde de wethouder een memo waarin de urgentie werd benadrukt en de raad gevraagd werd het besluit niet uit te stellen⁶⁴. Daarbij werd onder meer op de planning voor woningbouw aan de Spuiboulevard gewezen, waarvoor sloop en bouwrijp maken in december 2025 moesten beginnen. Voorafgaand aan de commissievergadering van 22 oktober beantwoordde het college een groot aantal schriftelijke vragen. Tijdens de vergadering kregen raadsleden daarnaast een technische briefing⁶⁵.

Op 5 november 2024 stemde de gemeenteraad in met het voorstel, met 21 stemmen voor en 15 tegen. Twee amendementen werden verworpen. Wel nam de raad twee moties aan: één over groene en kindvriendelijke inpassing van de flexwoningen bij het Rudyard Kipling-erf en één over ontmoetingsmomenten tussen vluchtelingen en wijkbewoners⁶⁶.

De raad wijzigde de locatiekeuze daarmee niet fundamenteel, maar oefende wel invloed uit op de randvoorwaarden voor de uitvoering. Die invloed richtte zich vooral op inpassing, leefbaarheid en ontmoeting.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ College Dordrecht, presentatie Inloop avond flexwoningen, ongedateerd.

⁶² <https://raad.dordrecht.nl/Vergaderingen/Dordtse-Dinsdag-Beeld-en-oordeelsvormende-commissies/2024/22-oktober/16:00/Beschikbaar-stellen-van-kredieten-voor-de-realisatie-van-flex-woningen-op-5-locaties-voor-de-huisvesting-van-Oekraïense-ontheemden-insprekers-en-technische-sessie; Dordtse Dinsdag – Beeld- en oordeelsvormende commissies 08 oktober 2024 16:00:00, Gemeente Dordrecht>, geraadpleegd op 17 april 2024.

⁶³ <https://raad.dordrecht.nl/Documenten/Brief-namens-de-bewoners-van-het-Rudyard-Kipling-erf-en-het-Selma-Lagerloef-erf-een-reactie-op-de-antwoorden-inzake-de-flexwoningen-Oekraïense-vluchtelingen.pdf>, p.4. Geraadpleegd op 16 juni 2024.

⁶⁴ Wethouder Burggraaf, Beantwoording vragen beeldvormende bespreking kredieten beschikbaar stellen voor flexwoningen Oekraïense ontheemden, 11 oktober 2024.

⁶⁵ College Dordrecht, presentatie commissie raad 22 oktober 2024.

⁶⁶ GroenLinks, VVD, ChristenUnie-SGP en CDA, Motie groen en kindvriendelijke inrichting van flexwoningen bij het Rudyard Kipling Erf, 5 november 2024; GroenLinks, ChristenUnie-SGP, Motie Onbekend maakt onbemind, 5 november 2024.

3.4 Realisatie duurzame opvanglocaties (2025)

3.4.1 De financiële druk op de opvang nam begin 2025 toe

Op 7 januari 2025 informeerde het college de raad over de financiële kaders voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Door een lagere rijksbijdrage, een daling van het aantal opvangplekken en hogere huurlasten ontstond in 2025 een verwacht tekort van € 3,4 miljoen op de begroting van de gemeentelijke opvang Oekraïners.

Het college had al maatregelen genomen om dit tekort terug te dringen. Zo werd de HUB-functie verplaatst naar het hoofdgebouw van CrownPoint, zodat de bedrijfsvoering efficiënter kon worden georganiseerd. Daarnaast wilde het college voorzieningen in het sociaal domein en onderwijs afbouwen, passend bij de beweging naar toenemende zelfstandigheid van Oekraïense ontheemden⁶⁷. Na deze maatregelen resteerde nog een verwacht tekort van € 800.000. Het college stelde voor dit tekort, als het zich daadwerkelijk zou voordoen, te dekken uit de reserve ontheemden.

3.4.2 De begeleidingscommissies functioneerden nog niet overal

Op 18 februari 2025 werd, op verzoek van Gewoon Dordt, in een commissie de stand van zaken rond de realisatie van flexwoningen besproken. De griffie had de begeleidingscommissies uitgenodigd om aanwezig te zijn. Van drie begeleidingscommissies waren geen vertegenwoordigers aanwezig. Bij de Cornelis Trompweg was nog geen begeleidingscommissie gevormd en bij de Cornelis Evertsenstraat moest de commissie nog voor het eerst bijeenkomen. Bij Amstelwijck werd volgens de wethouder geen begeleidingscommissie gevormd, vanwege het kleine aantal omwonenden⁶⁸.

Tijdens de bespreking wordt door een lid van een begeleidingscommissie opgemerkt dat de gemeente weinig doet met de ideeën van bewoners: *“Het is luisteren. En wat wij ook zeggen, er wordt helaas nog niet zoveel mee gedaan”*. Bij een ander commissielid is er onduidelijkheid over de bevoegdheid van de commissie: *“Wij willen gewoon duidelijkheid: wat kunnen we. Waarin kunnen we meebeslissen?”*.⁶⁹ Er worden echter ook positieve punten benoemd: zo is naar aanleiding van de wens van omwonenden bij het Rudyard Kipling-erf verkend of de bewoners op een andere plek kunnen parkeren, waardoor de auto's niet een fietspad hoeven over te steken.

Tijdens de bespreking kwam ook de aard van de woningen aan de orde. Leden van de begeleidingscommissie Rudyard Kipling-erf gaven aan dat tijdens de inloopbijeenkomst en raadsbehandeling was gesproken over flexwoningen met een tijdelijk karakter, terwijl later door ambtenaren werd gesproken over modulaire woningen die permanent konden blijven staan. Volgens de portefeuillehouder was eerder al gecommuniceerd dat de woningen op locaties met een woonbestemming permanent zouden kunnen blijven staan, waaronder bij het Rudyard Kipling-erf. Volgens hem waren “modulaire woningen” en “flexwoningen” in dit verband synoniemen.

Deze bespreking maakt zichtbaar dat de uitvoering niet alleen ging over bouw en planning, maar ook over verwachtingenmanagement richting omwonenden. Met name het onderscheid tussen tijdelijk gebruik en mogelijk permanent behoud van woningen vroeg om duidelijke communicatie.

⁶⁷ College van Dordrecht, Raadsinformatiebrief Begroting gemeentelijke opvang Oekraïners 2025, 7 januari 2025, p.2.

⁶⁸ Gemeenteraad Dordrecht, verslag van de openbare vergadering van de gemeente Dordrecht d.d. 18 februari 2025. Vergaderzaal 1,

⁶⁹ Ibid, p.30.

3.4.3 De afbouw van CrownPoint vroeg om uitstroom, handhaving en aanvullende waarborgen

Op 15 april 2025 werd in de gemeenteraad een motie vreemd aan de agenda besproken onder de titel “Vluchtelingen zijn mensen, geen gevangenen”.⁷⁰ De motie riep het college op een onafhankelijke klachtenprocedure in te richten en een vertrouwenspersoon aan te stellen voor Oekraïense ontheemden in CrownPoint en Singel. De motie werd ingetrokken, omdat de indiener eerst de beantwoording van schriftelijke vragen wilde afwachten.⁷¹

Diezelfde dag besloot het college maatregelen te nemen om het aantal opvangplekken in CrownPoint af te bouwen⁷². Aanleiding was dat het aantal ontheemden in deze opvanglocatie niet snel genoeg afnam door doorplaatsing naar de regio of naar nieuwe locaties in Dordrecht. Bewoners die een opvangplek buiten Dordrecht weigeren, krijgen geen alternatieve opvangplek meer aangeboden: hun opvang wordt beëindigd. Daarnaast zette het college actief in op vertrek van derdelanders en handhaving van de 28-dagenregeling. Voor bewoners die eind november nog niet uit CrownPoint waren uitgestroomd, ging het college op zoek naar alternatieve locaties⁷³. Ook onderzocht het college met CrownPoint of langer gebruik van een deel van het gebouw mogelijk was⁷⁴.

Op 13 mei 2025 beantwoordde het college schriftelijke vragen van fracties over de toepassing van de 28-dagenregeling en over een onderzoek en protocolwijziging rond het aannemen van geld door medewerkers. Het college legde geheimhouding op een onderzoeksrapport naar een vermeende misstand. De antwoorden zijn niet aangetroffen in het raadsinformatiesysteem. Daardoor is op basis van de openbare stukken beperkt navolgbaar welke informatie met de raad is gedeeld en welke conclusies het college aan het onderzoek heeft verbonden⁷⁵.

3.4.4 De realisatie van flexwoningen kwam op gang, maar de planning bleef kwetsbaar

In april 2025 informeerde het college de raad over de stand van zaken van de flexwoningen. Voor drie locaties, Cornelis Evertsenstraat, Cornelis Trompweg en Vlijkade, werd de bouw aanbesteed. Marktpartijen werden gevraagd verschillende varianten uit te werken, zodat daarover inspraak kon plaatsvinden bij de begeleidingscommissies in oprichting.

Op 6 mei 2025 besloot het college een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met Trivire voor de realisatie van twee opvanglocaties: Rudyard Kipling-erf en Amstelwijck.⁷⁶ Daarmee werd voor deze locaties de stap gezet van planvorming naar uitvoering. Deze samenwerking past bij de eerdere lijn dat sommige locaties mogelijk door een woningcorporatie zouden worden ontwikkeld.

De realisatie van flexwoningen kwam daarmee op gang, maar bood nog geen zekerheid dat alle vervangende opvangcapaciteit tijdig beschikbaar zou zijn. De afbouw van CrownPoint bleef afhankelijk

⁷⁰ Forum voor Democratie, Fractie Stam, Denk, Op ons Eiland en BVD, Motie vluchtelingen zijn mensen, geen gevangenen, 15 april 2025.

⁷¹ Gemeenteraad Dordrecht, verslag van de openbare vergadering van de gemeente Dordrecht d.d. 15 april 2025.

⁷² College Dordrecht, Stand van zaken afbouw huidige opvanglocaties en realisatie alternatieven - Raadsinformatiebrief Conform, 15 april 2025.

⁷³ Ibid, p. 3.

⁷⁴ College Dordrecht, Stand van zaken afbouw huidige opvanglocaties en realisatie alternatieven, 15 april 2025.

⁷⁵ College van Dordrecht, Beantwoorden artikel 40-vragen FvD, FS+SP+Denk+OOE Toepassing 28dagen regeling Oekraïense ontheemden en Beantwoorden artikel 39-vragen FvD, FS, DENK, OOE, BVD, PvdD Onderzoek en protocolwijziging inzake aannemen van geld door medewerkers, 6 mei 2025.

⁷⁶ College Dordrecht, Samenwerkingsovereenkomst Trivire voor de realisatie van twee opvanglocaties voor Oekrainers – Collegevoorstel, 6 mei 2025.

van uitstroom van bewoners, realisatie van flexwoningen en de beschikbaarheid van tijdelijke alternatieven.

3.4.5 Vertraging maakte een extra tijdelijke opvanglocatie noodzakelijk

Op 15 juli 2025 besloot het college in te stemmen met een verkenning van een extra huisvestingslocatie voor 200 personen per 1 februari 2026. Ook stemde het college in met de voorkeurslocatie Van Baerleplantsoen. Op een bijlage met alternatieve locaties legde het college geheimhouding. Daarnaast besloot het college de huurovereenkomst voor CrownPoint te verlengen tot 1 maart 2026⁷⁷.

De raad werd hierover geïnformeerd met een raadsinformatiebrief. Daarin staat dat niet alle flexwoningen op tijd klaar zijn en dat daarom wordt gezocht naar een nieuwe tijdelijke locatie ter vervanging van CrownPoint⁷⁸. De raadsinformatiebrief vermeldt echter niet dat het college al een voorkeurslocatie had aangewezen. In de brief staat dat het college verschillende alternatieve tijdelijke opvanglocaties verkent en met regiogemeenten in gesprek blijft over hun mogelijke bijdrage⁷⁹.

In dezelfde raadsinformatiebrief ging het college in op communicatie en participatie. Op sommige locaties was nog geen begeleidingscommissie bijeengekomen; dit zou volgens het college op korte termijn worden georganiseerd. Ook kondigde het college aan de communicatieaanpak per locatie te evalueren en waar nodig aan te scherpen. Daarbij erkende het college dat de communicatie via gemeentelijke kanalen verbetering behoeft.

⁷⁷ VORM Project 26 B.V en gemeente Dordrecht, Allonge op huurovereenkomst kantoorruimte en andere bedrijfsruimte in de zin van artikel 7:230a BW [locatie Crownpoint}, ongedateerd.

⁷⁸ College van Dordrecht, Locaties voor tijdelijke opvanglocaties voor Oekrainers, 15 juli 2025.

⁷⁹ Ibid, p. 2.



Begeleidingscommissie opvanglocaties Oekraïense vluchtelingen

Uiteindelijk zijn er twee begeleidingscommissies rondom de opvanglocaties regelmatig bijeen gekomen om de ontwikkelingen te bespreken: de Vlijkade en het Schippersinternaat. Uit de verslagen van deze begeleidingscommissies blijkt dat de deelnemers uit omwonenden (georganiseerd in een VvE), pandeigenaren, organisaties (in het geval van het Schippersinternaat: Meander en Limena), ondernemers en functionarissen van de gemeente (wijk- en omgevingsmanager) bestaat. Soms sluit ook de aannemer aan. Tijdens deze vergaderingen is er aandacht voor:

- *rol en positie van de begeleidingscommissie (delen en ontvangen van informatie, gevraagd en ongevraagd advies geven);*
- *ontwikkelingen rondom de bouw/ renovatie;*
- *de toekomstige bewoners;*
- *aanpassingen aan de omgeving op het gebied van veiligheid, verkeer en groen;*
- *zorgen en signalen van de deelnemers;*
- *communicatie.*

Voor deze begeleidingscommissies geldt, net als bij het de begeleidingscommissie voor het AZC, dat er altijd een verslag wordt gemaakt, waarin hetgeen is besproken en de afspraken staan genoteerd. In de verslagen wordt regelmatig follow up gegeven aan onderwerpen, hetzij door erover door te praten, hetzij door aan te geven hoe het door de gemeente is opgepakt. Voorbeelden van zaken die door de gemeente zijn opgepakt, zijn het organiseren van bewaking in en rond het gebouw en ruimtelijke aanpassingen zoals het plaatsen van een hek of het verplaatsen van parkeerplekken.⁸⁰

In gesprek met leden van een begeleidingscommissie is aangegeven dat de samenwerking met de gemeente over het algemeen goed is bevallen. Er is geluisterd naar signalen, omwonenden hebben input kunnen geven op de bouw en inrichting en er was ruimte voor zowel positieve als negatieve standpunten van omwonenden. In het geval van het Schippersinternaat zijn de zorgen over de komst van de opvangplek grotendeels weggenomen en is men blij dat het pand bewoond wordt in plaats van leegstaat. Ook verloopt het huidige contact met de beheerder van het pand prettig en is de gemeente ontvankelijk voor signalen en ervaringen van omwonenden. Wel is het toegenomen verkeer nog een zorg, net als de ongewisse duur van de opvang en de doelgroepen van opvang in de toekomst.

Kritiekpunten zijn er ook. Met name op het moment dat omwonenden en belanghebbenden zijn betrokken. Het liefst hadden zij invloed gehad op de 'of' vraag. Nu was het belangrijkste eigenlijk al besloten. Ze hadden het nieuws over de komst van de opvanglocatie zelfs in de krant moeten lezen, in plaats van dat de gemeente hen eerst had ingelicht. In de toekomst – bijvoorbeeld wanneer er een volgende stap in realisatie is of wanneer er nagedacht wordt over de huisvesting van andere doelgroepen – zouden ze dan ook graag eerder betrokken worden.

Wanneer er gevraagd wordt naar algemene lessen, dan wordt het volgende meegegeven: heb oog voor de druk die een dergelijk besluit op betrokkenen (ambtenaren, omwonenden, vluchtelingen) legt en laat dat zien in het contact met hen.

⁸⁰ Verslagen begeleidingscommissies Vlijkade en Schippersinternaat 2025.

4. Duiding van de besluitvorming over opvanglocaties

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit beide reconstructies nader geduid. Daarbij wordt gekeken naar de wijze waarop de gemeente Dordrecht keuzes heeft gemaakt over opvanglocaties voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden, welke afwegingen daarbij een rol speelden en hoe raad, inwoners en ondernemers bij deze keuzes zijn betrokken.

De duiding is gebaseerd op de documentanalyse, de gevoerde gesprekken en de inwonersconsultatie. De inwonersconsultatie geeft aanvullend inzicht in hoe inwoners de betrokkenheid bij locatiekeuzes en communicatie hebben ervaren. Daarmee vormt dit hoofdstuk de verbinding tussen de feitelijke reconstructie en de beantwoording van de onderzoeksvragen. De verantwoording van de inwonersconsultatie is opgenomen in [bijlage 2](#). De volgende deelvragen worden (aanvullend) beantwoord:

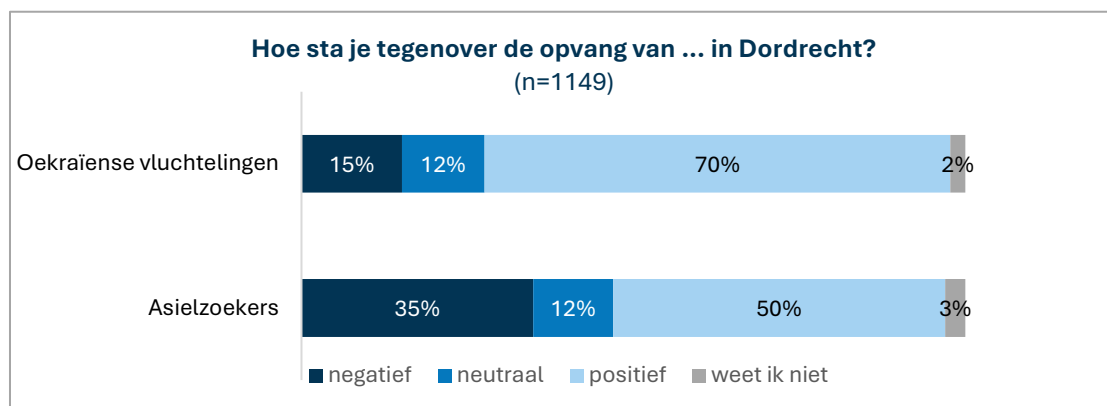
- Welke beleidsmatige, ruimtelijke en maatschappelijke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de besluitvorming over de selectie van opvanglocaties voor asielzoekers en ontheemden?
- Hoe ervaren inwoners van Dordrecht de betrokkenheid bij de keuze voor toekomstige opvanglocaties van ontheemden en asielzoekers?



4.1 Draagvlak voor opvang onder inwoners van Dordrecht

Kernbevinding: Uit de inwonersconsultatie blijkt dat inwoners over het algemeen positiever staan tegenover de opvang van Oekraïense ontheemden dan tegenover de opvang van asielzoekers. Voor beide groepen geldt dat een aanzienlijk deel van de invullers positief staat tegenover opvang, maar bij asielzoekers is de groep die negatief oordeelt groter. De inwonersconsultatie laat daarmee zien dat draagvlak voor opvang niet losstaat van de doelgroep waarover het gaat.

In de inwonersconsultatie is gevraagd hoe invullers staan tegenover de opvang van asielzoekers en Oekraïense ontheemden in Dordrecht. De resultaten laten een duidelijk verschil zien tussen beide groepen. Over de opvang van Oekraïense ontheemden is 70% van de invullers positief, 12% neutraal en 15% negatief. Over de opvang van asielzoekers is 50% positief, 12% neutraal en 35% negatief. In beide gevallen gaf een klein deel van de invullers aan het niet te weten of geen mening te hebben.



De toelichtingen die gegeven zijn laten zien dat positieve houdingen vaak worden gemotiveerd vanuit menselijkheid, solidariteit en de opvatting dat mensen die vluchten voor oorlog opvang verdienen. Tegelijkertijd benoemen invullers zorgen over druk op de woningmarkt, veiligheid, overlast en de spreiding van opvanglocaties over de stad. Bij asielzoekers komen zorgen over veiligheid en overlast nadrukkelijker terug, terwijl bij Oekraïense ontheemden vaker wordt verwezen naar herkenbaarheid van de oorlogssituatie en tijdelijke bescherming.



Dordtse inwoners over opvang:

“Mijn vader is ooit in de Tweede Wereldoorlog vluchteling geweest. De traditie van gastvrijheid wil ik in ere houden... ze komen niet voor niets.”

- Invuller inwonersconsultatie

“Het is niet het principe van de opvang zelf waar ik me zorgen over maak. Het is het gebrek aan handhaving en consequenties bij overlast en/of criminaliteit die er vaak uit ontstaat.”

- Invuller inwonersconsultatie

4.2 Locatiekeuze opvanglocatie vluchtelingen (AZC)

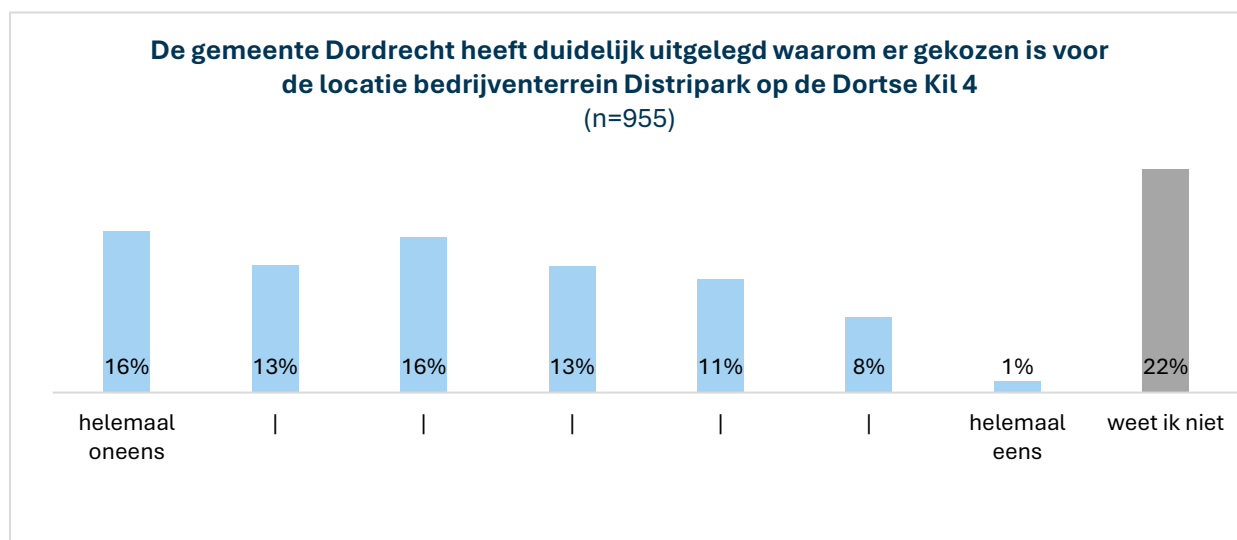
Kernbevinding: De locatiekeuze voor het AZC had vooral het karakter van een uitvoerbaarheidstoets binnen beperkte ruimtelijke mogelijkheden. Het college koos voor Dordtse Kil IV omdat de locatie voldeed aan de belangrijkste randvoorwaarden: voldoende omvang, gemeentelijk eigendom, tijdelijke beschikbaarheid, geen verdringing van woningbouwlocaties en aansluiting bij de eisen van het COA. Nadat deze locatie beschikbaar bleek zijn er geen andere locaties onderzocht. De raad, inwoners en ondernemers werden vooral betrokken bij de uitwerking en inpassing van de locatie.

4.2.1 De ruimtelijke mogelijkheden voor een AZC waren beperkt

De keuze voor Dordtse Kil IV kwam tot stand in een context waarin de ruimtelijke mogelijkheden voor een AZC beperkt waren. Dordrecht moest rekening houden met de omvang van de beoogde opvanglocatie, de eisen van het COA, de tijdelijke beschikbaarheid van grond en de bestaande ruimtelijke ambities van de stad. Daarbij speelde mee dat de gemeente woningbouwlocaties wilde ontzien. In een stad waar veel beschikbare ruimte al in beeld is voor woningbouw of andere ruimtelijke ontwikkelingen, beperkte dat het aantal potentiële locaties. Dat kwam boven op een mogelijke invoering van de Spreidingswet die opvang voor de gemeente niet langer vrijblijvend zou maken.

Uit de reconstructie blijkt dat het college eerst een principebesluit nam om een AZC mogelijk te maken op een bedrijventerrein. Pas daarna volgde de concrete keuze voor Dordtse Kil IV. Op de achtergrond was deze keuze al in beeld, en voor een groot deel geschikt bevonden. In de stukken wordt verwezen naar criteria zoals omvang, grondeigendom, veiligheid, milieu en inpasbaarheid in de ambities van de stad. Uit gesprekken blijkt dat deze criteria in combinatie sterk beperkend werkten, maar niet hebben geleid tot een ‘matrix’ of afwegingskader. De locatie moest groot genoeg zijn, snel beschikbaar kunnen komen en bij voorkeur in eigendom zijn van de gemeente. Vanwege de urgentie was er geen tijd voor aankoop of onteigening.

Daarmee was de locatiekeuze minder een open vergelijking tussen meerdere gelijkwaardige locaties en meer een selectieproces waarin locaties afvielen op uitvoerbaarheid. Dat maakt de keuze bestuurlijk verklaarbaar, maar laat onverlet dat transparantie over de locatiekeuze van belang is. Juist wanneer de keuzevrijheid beperkt is, is het van belang dat duidelijk wordt welke criteria zijn gehanteerd, welke locaties zijn afgefallen en waarom. 47% van de invullers van de inwonersconsultatie vindt dat de gemeente niet volledig duidelijk heeft uitgelegd waarom er gekozen is voor de locatie op de Dordtse Kil IV, tegenover 20% van de invullers die vindt dat de gemeente het wel duidelijk heeft uitgelegd. Belangrijk om te benoemen is dat de invullers van de inwonersconsultatie niet noodzakelijkerwijs overeenkomen met de primaire doelgroep van de gemeentelijke communicatie. De resultaten zeggen dus iets over de ervaring van inwoners van Dordrecht in brede zin.



4.2.2 De gemeente stelde vooral randvoorwaarden aan de uitwerking met het COA

Na de locatiekeuze verschoof de nadruk naar de uitwerking met het COA. De gemeente had beperkte invloed op de landelijke opvangopgave en op de rol van het COA als uitvoerder van asielopvang. De gemeentelijke invloed zat vooral in de voorwaarden waaronder de opvanglocatie in Dordrecht gerealiseerd zou worden. Daarbij ging het onder meer om omvang, duur, budgetneutraliteit, bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid en maatschappelijke deelname. Tegelijkertijd heeft de gemeente Dordrecht meerdere afspraken kunnen maken met het COA (zoals voorinburgering en koppeling aan Dordrecht bij ontvangen van status) die veel andere gemeenten niet kunnen maken.

De gemeente koos voor een AZC met ongeveer 580 plekken voor een periode van tien jaar. De tijdelijkheid maakte het mogelijk om te werken met een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan door middel van een kruimelgevallenregeling. Tegelijkertijd betekende de looptijd van tien jaar dat de opvanglocatie niet alleen als tijdelijke noodvoorziening kon worden benaderd. Voor de omgeving, ondernemers en raad ging het om een ontwikkeling met langdurige ruimtelijke en maatschappelijke effecten.

De afspraken met het COA waren daarom belangrijk voor de bestuurlijke borging van het project. Via de intentieovereenkomst, bestuursovereenkomst en huurovereenkomst werden de voorwaarden voor realisatie vastgelegd. Ook de begeleidingscommissie kreeg in deze fase betekenis. De begeleidingscommissie had geen formele rol in de locatiekeuze, maar functioneerde als klankbord voor de inpassing van het AZC en voor de eisen en voorwaarden die richting het COA werden ingebracht.

4.2.3 De realisatie verschoof van locatiekeuze naar verkeer, veiligheid en ingebruikname

In de realisatiefase verschoof het zwaartepunt van de besluitvorming van de locatiekeuze naar de voorwaarden voor ingebruikname. De discussie ging vooral over verkeer, veiligheid, bereikbaarheid, monitoring en aanvullende maatregelen.

Dat is ook zichtbaar in de betrokkenheid van raad en omgeving. De raad stelde vragen en nam moties aan over onder meer bereikbaarheid, veiligheid en aanvullende (financiële) maatregelen. Inwoners en ondernemers brachten zorgen naar voren over veiligheid, verkeersafwikkeling, mogelijke overlast en gevolgen voor de leefomgeving. Het college reageerde daarop met onder meer een veiligheidsplan, een nulmeting en verkeersmaatregelen.

De meeste beïnvloedingsruimte ontstond daarmee nadat de locatiekeuze al was gemaakt. De inbreng van raad, inwoners en ondernemers leidde tot extra aandacht en maatregelen voor veiligheid, verkeer, communicatie en inpassing, maar veranderde de locatiekeuze voor Dordtse Kil IV niet. Ook de juridische procedures die door een aantal bewoners zijn gestart – waarbij de gemeente tot nog toe in het gelijk is gesteld – hebben niet geleid tot een andere keuze voor locatie of tot vertraging in de realisatie van het AZC. Verder bleef de realisatie afhankelijk van externe factoren, zoals vergunningverlening, afspraken met het COA, landelijke verdeelbesluiten en de discussie over AMV-plekken.

4.3 Locatiekeuze duurzame opvang Oekraïners (ontheemden)

Kernbevinding: Bij de verschuiving van crisisopvang naar een oplossing voor de opvang gedurende een lange termijn, verschuiven ook de afwegingen en eisen voor locaties. Woonkwaliteit en toekomstig gebruik, ook wanneer opvang niet langer meer nodig zou zijn, gingen een grotere rol spelen. Door een tijdige oriëntatie, samenwerking met het programma Bouwende Stad en uiteindelijk een bestuursopdracht om locaties te verkennen en aan te wijzen, lukt het om vijf geschikte locaties te realiseren. Voor vier locaties is er een begeleidingscommissie opgericht. Net als bij de locatiekeuze voor het AZC geldt ook hier dat de beperkte mogelijkheden en de tijdsdruk maken dat er geen ruimte was voor participatie op het ‘of’ en beperkt op het ‘hoe’.

4.3.1 Verkenning locaties gebeurde onder tijdsdruk, maar met bestuurlijke uitgangspunten en in samenwerking met programma Bouwende Stad

De keuze voor flexwoningen ontstond niet pas bij de bestuursopdracht van april 2024. Uit de reconstructie blijkt dat binnen de gemeente al eerder werd nagedacht over een oplossing voor de langere termijn; de bestaande opvanglocaties waren tijdelijk en collectieve opvang werd minder passend naarmate het verblijf van Oekraïense ontheemden langer duurde. De bestaande locaties boden capaciteit, maar waren niet ingericht als duurzame huisvestingsoplossing.

Uit gesprekken blijkt dat het kernteam dat zich bezighield met crisisopvang en later met langetermijnopvang al in de crisisperiode rekening hield met het scenario dat opvang langer nodig zou blijven. De onzekerheid over de oorlog betekende immers niet alleen dat de duur van de opvang onbekend was, en dus ook langdurig kon worden. Tegelijkertijd kon op die gedachte nog beperkt worden gehandeld, zolang er geen bestuurlijk besluit lag om een langetermijnoplossing uit te werken.

Vanaf april 2023 is ambtelijk verder verkend welke locaties in beeld konden komen voor een langetermijnoplossing. Daarbij zocht het kernteam samenwerking met het programma Bouwende Stad. Die samenwerking was relevant omdat de opgave niet alleen ging over opvangcapaciteit, maar ook over ruimtelijke inpassing en de mogelijke latere inzet van flexwoningen voor andere doelgroepen. Daardoor

kon bij de locatieverkenning rekening worden gehouden met bestaande plannen, woningbouwbestemmingen en bredere doelgroepen binnen de Dordtse woningbehoefte.

Deze voorbereiding verklaart waarom na de bestuursopdracht van 16 april 2024 relatief snel vijf locaties konden worden aangewezen. De bestuursopdracht bracht bestuurlijke richting aan, maar sloot aan op een ambtelijke verkenning die al eerder was gestart. Daarmee was het proces niet uitsluitend ad-hoc. Wel bleef het proces onder tijdsdruk staan, mede doordat CrownPoint op termijn zou wegvallen en de gemeente opvangcapaciteit moest behouden.

4.3.2 Flexwoningen koppelden opvang aan woonkwaliteit en toekomstig gebruik

De keuze voor flexwoningen was niet alleen een antwoord op het dreigende tekort aan opvangplekken, maar ook op de kwaliteit van de bestaande opvang. De eerste opvanglocaties waren onder crisissomstandigheden tot stand gekomen en boden op korte termijn veel capaciteit. Naarmate de opvang langer duurde, werd deze vorm van collectieve opvang minder passend. Ontheemden verbleven langdurig in gebouwen die daar niet primair voor waren ingericht. In gesprekken is aangegeven dat dit gevolgen had voor privacy, rust en dagelijks leven. De stap naar flexwoningen was daarom ook bedoeld om de woonkwaliteit voor Oekraïense ontheemden te verbeteren.

Het college verbond deze verbetering aan een bredere ruimtelijke afweging. De flexwoningen moesten voor de eerste jaren worden ingezet voor Oekraïense ontheemden, maar werden niet uitsluitend voor deze doelgroep gebouwd. De gedachte was dat de woningen na verloop van tijd ook konden worden gebruikt voor andere groepen woningzoekenden. Daarmee kreeg de opvangopgave een dubbele functie: zij bood een oplossing voor de langere termijn huisvesting van Oekraïense ontheemden en leverde tegelijk tijdelijke woonruimte op die ook na afloop van de opvangperiode betekenis kon hebben voor de Dordtse woningvoorraad.

Die koppeling maakte de locatiekeuze bestuurlijk aantrekkelijker, maar ook complexer. Bij noodopvang staat vooral de directe beschikbaarheid van een locatie centraal. Bij flexwoningen moest daarnaast worden gekeken naar ruimtelijke inpasbaarheid, spreiding over de stad, financiële haalbaarheid, planning en toekomstig gebruik. De samenwerking met Bouwende Stad was daarom relevant. Hierdoor kon de opvangopgave worden verbonden met bestaande ruimtelijke kennis, woningbouwopgaven en mogelijke latere inzet van de woningen voor andere doelgroepen.

In de stukken is deze redenering op hoofdlijnen zichtbaar. Het college stelde in april 2024 als uitgangspunt dat vanaf 2027 geen opvangcentra meer nodig zouden zijn en dat 650 plekken in flexwoningen beschikbaar moesten zijn. Ook ging het college ervan uit dat Oekraïense ontheemden ongeveer vijf jaar in de flexwoningen zouden wonen, terwijl de woningen zelf voor een periode van tien tot vijftien jaar konden worden geplaatst. Daarmee werd de opvang nadrukkelijk niet meer alleen als crisisopgave benaderd, maar als een tijdelijke woonopgave met een langere ruimtelijke doorwerking.

Tegelijkertijd vraagt deze koppeling om een zorgvuldige onderbouwing per locatie. Juist omdat de flexwoningen langer blijven staan dan de eerste opvanglocaties, is het belangrijk dat voor raad en omgeving duidelijk is waarom een locatie ruimtelijk passend is, welke alternatieven zijn overwogen en hoe belangen van omwonenden zijn meegewogen. De beschikbare stukken maken vooral de algemene lijn inzichtelijk: betere woonkwaliteit, spreiding, haalbaarheid en toekomstig gebruik. Minder zichtbaar is hoe deze uitgangspunten per locatie concreet tegen elkaar zijn afgewogen. De uitkomsten van de inwonersconsultatie laten zien dat het voor een deel van de invullers niet duidelijk was waarom er voor bepaalde locaties is gekozen en welke betrokkenheid invullers bij deze keuzes konden hebben. De

begeleidingscommissies die voor vier van de vijf locaties zijn opgericht, hebben wel inspraak gehad op de inpassing van de flexwoningen (zie verder onder paragraaf 4.4).

4.4 Participatie en communicatie

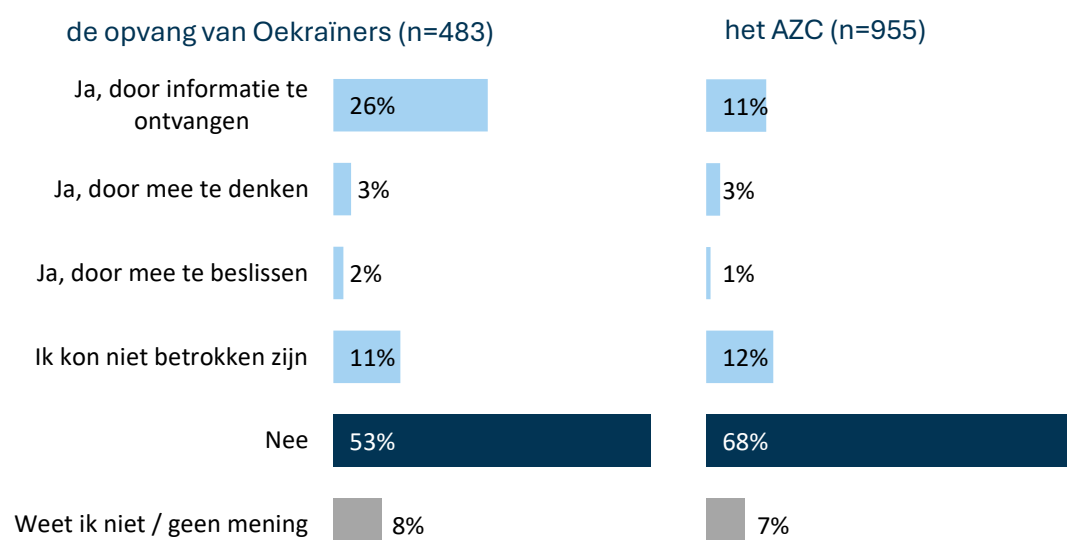
Kernbevinding: De participatie rond opvanglocaties was vooral gericht op de inpassing van locaties, niet op de locatiekeuze zelf. Dat is bij de flexwoningen expliciet door het college zo afgebakend en bij het AZC in de praktijk ook zo verlopen. Uit de inwonersconsultatie blijkt dat veel inwoners deze afbakening niet duidelijk of onbevredigend vonden: zij misten tijdige informatie, uitleg over de locatiekeuze en duidelijkheid over hun mogelijke invloed. Communicatie was daarmee vooral kwetsbaar op het moment dat besluiten al vergaand waren voorbereid, terwijl inwoners nog verwachtten over de keuze zelf te kunnen meepraten.

4.4.1 Inwoners konden vooral meepraten over het “hoe”, niet over het “of”

Zowel bij het AZC als bij de flexwoningen was de locatiekeuze zelf beperkt onderwerp van participatie. Bij het AZC werd de omgeving vooral betrokken nadat Dordtse Kil IV als voorkeurslocatie in beeld was. Bij de flexwoningen maakte het college expliciet duidelijk dat de locatiekeuze geen onderwerp van inspraak was. Inwoners konden wel reageren op de impact op de buurt en op inpassingsmaatregelen, zoals groen, parkeren, uitstraling, veiligheid, leefbaarheid en beheer.

Bij de vijf nieuwe opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden gaf 53% van de invullers, die van de locaties op de hoogte waren, aan dat het niet duidelijk was op welke manier zij betrokken konden zijn. Bij het AZC lag dit aandeel hoger: 68% gaf aan dat niet duidelijk was op welke manier zij betrokken konden zijn. Slechts een klein deel van de invullers gaf aan dat duidelijk was dat zij konden meedenken of meebeslissen.

Was het voor jou duidelijk op welke manier(en) jij betrokken kon zijn bij de plannen voor...?



De beperkte participatieruimte was bestuurlijk verklaarbaar door tijdsdruk, het wegvallen van bestaande opvanglocaties en de schaarste aan geschikte alternatieven. Toch laat de consultatie zien dat invullers participatie breder opvatten dan alleen meedenken over inpassing. Deze twee gegevens laten zich moeilijk verhouden.

4.3.3 De participatie verschilde per locatie, maar leidde vooral tot gesprek over praktische inpassing

Bij de flexwoningen verschilden de reacties per locatie. Bij sommige locaties lag de nadruk op praktische aandachtspunten, zoals parkeerdruk of de inrichting van de openbare ruimte. Bij andere locaties, zoals het Rudyard Kipling-erf, ging de weerstand ook over de locatie zelf en over het moment waarop inwoners waren geïnformeerd. Ook bij het Schippersinternaat leidde kritiek op de participatie tot aanvullende informatievoorziening en een extra bespreking in de commissie.

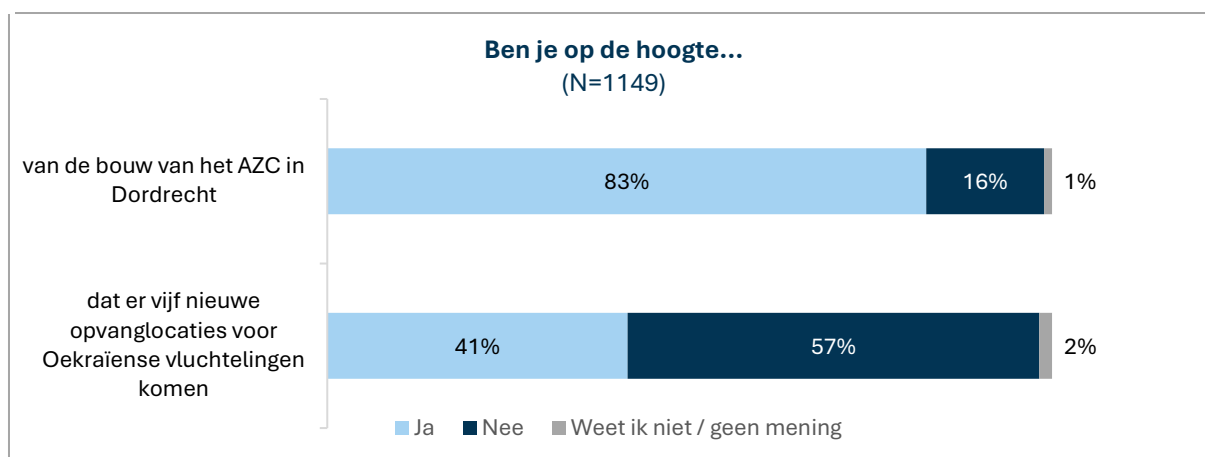
De gemeente gebruikte bij de flexwoningen vooral inloopbijeenkomsten, informatieavonden en begeleidingscommissies. Deze instrumenten boden ruimte om zorgen en suggesties op te halen, maar binnen de vooraf gestelde randvoorwaarde dat de locatiekeuze niet openlag. Een randvoorwaarde die in de vergaderingen van de begeleidingscommissies is benadrukt en herhaald. Daarmee kon participatie bijdragen aan de uitwerking van beheer, leefbaarheid en inpassing, maar niet aan een heroverweging van de gekozen locaties. Volgens sommige leden van de begeleidingscommissies is ook de invloed van omwonenden op deze onderdelen beperkt. Zo was volgens een lid het aantal woonlagen in het ontwerp aangepast van twee naar drie. Hierop had de commissie geen invloed. Een ander lid merkt op: “Op dit moment heb ik het gevoel dat we over slechts een ding kunnen meepraten... en dat is de voorgevel”.⁸¹ In andere begeleidingscommissies is de ervaring van deelnemers dat er wel ruimte was om mee te denken en kregen zorgen en suggesties een plek in het ontwerp of in de maatregelen die werden genomen. In het geval van het Schippersinternaat is dat ook na de realisatie zo gebleven; wanneer omwonenden of andere belanghebbenden een knelpunt ervaren, is hier snel contact over gelegd met de beheerder of de gemeente en wordt erop gereageerd.

Bij het AZC had de begeleidingscommissie een vergelijkbare functie. De commissie bood ruimte om mee te denken over de inpassing, veiligheid en voorwaarden richting het COA. Ook daar ging het niet om een formele rol in de locatiekeuze. De participatie-instrumenten waren dus vooral uitvoeringsgericht.

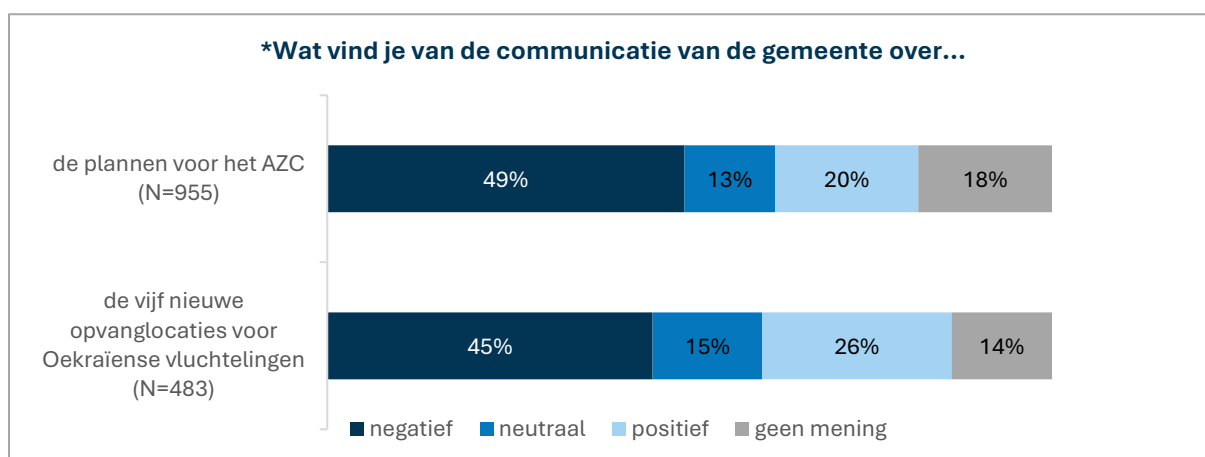
4.3.4 Informatiebehoefte vanuit de inwoners zat vooral op (onderbouwing voor) locaties en duur opvang

De inwonersconsultatie laat zien dat communicatie een belangrijk aandachtspunt is. Bij de vijf nieuwe opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden was 41% van de invullers op de hoogte van de komst van deze locaties; 57% was dat niet. Bij het AZC was de bekendheid groter: 83% wist dat er een AZC in Dordrecht wordt gebouwd. Dat verschil is verklaarbaar doordat het AZC langer en zichtbaarder onderwerp van debat was.

⁸¹ <https://raad.dordrecht.nl/Vergaderingen/Dordtse-Dinsdag-Beeld-en-oordeelsvormende-commissies/2025/18-februari/16:00/2025-02-18-Notulen-Dordtse-Dinsdag-Vergaderzaal-1-Vastgesteld.pdf>, geraadpleegd op 16 juni P.17

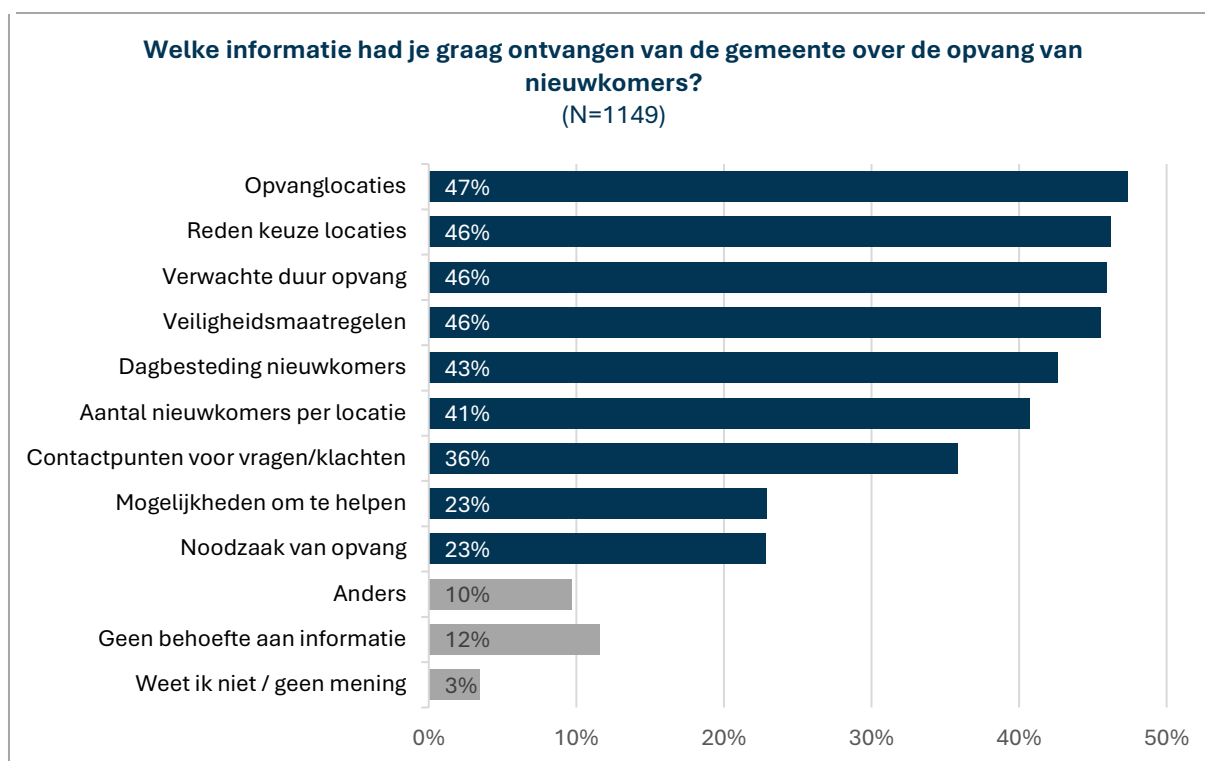


Bekendheid betekent echter niet dat de communicatie als voldoende werd ervaren. Over de communicatie rond de vijf nieuwe opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden oordeelde 45% negatief. Over de communicatie rond het AZC was 49% negatief. Invullers die negatief waren over de communicatie noemen vooral dat er te weinig wordt gecommuniceerd, dat communicatie te laat komt en dat onduidelijk is waar inwoners terecht kunnen met vragen of zorgen. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat invullers die negatiever staan ten opzichte van de opvang van asielzoekers en ontheemden, ook negatiever zijn over de communicatie over de opvanglocaties.



* De invullers die hun mening hebben gegeven over de gemeentelijke communicatie, waren bekend met het feit dat er opvanglocaties werden gerealiseerd.

Ook de informatiebehoefte is duidelijk. Invullers hadden vooral behoefte aan informatie over de locaties waar nieuwkomers worden opgevangen, de reden waarom juist die locaties zijn gekozen, de duur van de opvang, veiligheidsmaatregelen, dagbesteding en het aantal nieuwkomers per locatie. Slechts 12% van de invullers had geen behoefte aan informatie over de opvang van nieuwkomers. Op de vraag op welk moment invullers graag informatie hadden willen ontvangen over de opvang van nieuwkomers, geeft 76% aan informatie gewenst te hebben zodra er plannen waren voor nieuwe opvanglocaties.



4.5 Relatie opvang en inburgering

Kernbevinding: De komst van het AZC in Dordrecht kan de verbinding tussen opvang en inburgering versterken, vooral wanneer statushouders vanuit het AZC aan Dordrecht of de Drechtsteden worden gekoppeld. Dordrecht wil deze overgang benutten door eerder zicht te krijgen op bewoners, eerder te starten met voorbereiding op inburgering en maatschappelijke deelname, en afspraken te maken over meedoen in en rond het AZC. De huidige werkwijzen van Sociale Dienst Drechtsteden en COA moeten daarvoor een forse verandering doormaken.

Tegelijkertijd kan de aanwezigheid van een AZC in Dordrecht in de praktijk wel betekenis krijgen voor de Dordtse inburgeringsopgave. Er wordt, door afspraken met het COA, verwacht dat ongeveer de helft van de taakstelling voor statushouders afkomstig zal zijn uit het AZC in Dordrecht. Dat betekent dat het AZC niet alleen een opvanglocatie is, maar ook een mogelijke vindplaats van toekomstige Dordtse statushouders. Daarmee ontstaat een praktische koppeling tussen opvang en inburgering. Als statushouders die in het AZC verblijven later ook aan Dordrecht of de Drechtsteden worden gekoppeld, kan de gemeente eerder zicht krijgen op hun situatie, ondersteuningsbehoefte en mogelijke route richting taal, werk of participatie. Ook invullers van de inwonersconsultatie vinden dat belangrijk. Wel wordt door sommige invullers gesignaleerd dat de locatie mogelijk niet bevorderlijk is voor de integratie en inburgering.

“

“Een AZC op een bedrijventerrein biedt weinig afleiding voor de nieuwkomers en bemoeilijkt dagelijks contact met de Dordtse samenleving. Vooral voor kinderen/jongeren is dit belemmerend en heeft de (reis)afstand vaak een negatief effect op de schoolaanwezigheid.”

- Invuller inwonersconsultatie

4.5.2 Vroege overdracht kan de start van het inburgeringstraject versnellen

De Wet inburgering 2021 gaat uit van een formele start van het gemeentelijke inburgeringstraject nadat een statushouder in de gemeente is gehuisvest. In de praktijk kan voorbereiding al eerder beginnen. Het inburgeringsonderzoek, deelonderzoek 2, beschrijft dat in Dordrecht wordt geprobeerd de overgang naar voren te halen voor statushouders die in het AZC in Dordrecht verblijven. Daarbij wordt ingezet op warme overdracht en, waar mogelijk, een brede intake voordat iemand daadwerkelijk uitstroomt naar huisvesting. Het doel daarvan is dat eerder een PIP kan worden opgesteld en dat de statushouder al vanuit het AZC kan starten met taallessen. Meer hierover in hoofdstuk 4.

Een COA-locatie (AZC) binnen de gemeente maakt het in potentie praktisch eenvoudiger om informatie over individuele casuïstiek tijdig te delen, contact te leggen met toekomstige statushouders en de overgang van opvang naar gemeentelijke ondersteuning soepeler te organiseren.

Daarbij blijft de uitvoering kwetsbaar. Het inburgeringsonderzoek laat zien dat deze vroege start nog in ontwikkeling is. Goede afstemming met het COA, tijdige informatie-uitwisseling en motivatie van de statushouder zijn randvoorwaarden. In de praktijk verloopt de overdracht niet altijd soepel, onder meer doordat informatie uit het Taakstelling Volg Systeem beperkt kan zijn en contact met COA-casemanagers soms laat tot stand komt.

4.5.3 Afspraken over meedoen moeten voorkomen dat het AZC alleen maar een opvanglocatie wordt

Naast de koppeling met formele inburgering is ook de maatschappelijke deelname van AZC-bewoners van belang. In de interviews is benoemd dat met het COA afspraken zijn gemaakt over meedoen in de maatschappij. Daarbij gaat het onder meer om een pilot waarin asielzoekers eerder vrijwilligerswerk kunnen doen en om voorzieningen zoals een meedoenbalie in het AZC. Ook lokale partners, zoals VluchtelingenWerk, Samen Dordt, Dordt Sport en Randstad, worden daarbij genoemd.

Dit is relevant omdat de locatiekeuze voor het AZC daarmee niet alleen ruimtelijke gevolgen heeft, maar ook sociale gevolgen. Een AZC voor tien jaar met ongeveer 580 bewoners vraagt om verbinding met de stad. Afspraken over vrijwilligerswerk, dagbesteding, sport, ontmoeting en begeleiding kunnen bijdragen aan die verbinding. Voor de gemeente is dit ook van belang omdat inwoners in de consultatie en in participatiemomenten niet alleen vragen stellen over veiligheid en verkeer, maar ook over dagbesteding, duur van de opvang en aanspreekpunten.

De inhoudelijke opgave is daarmee breder dan het realiseren van opvangplekken. De gemeente moet samen met het COA en lokale partners organiseren dat bewoners niet geïsoleerd verblijven, maar waar mogelijk kunnen meedoen. Dat is niet hetzelfde als formele inburgering, maar sluit wel aan bij dezelfde beleidsmatige beweging: nieuwkomers zo vroeg mogelijk voorbereiden op deelname aan de samenleving.

04

Welkom

Inburgerings- beleid

in de

Nota van bevindingen

Nederlandse

les ▽



1. Beleid en kaders

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in het beleidskader waarbinnen de gemeente Dordrecht invulling geeft aan inburgering en integratie van statushouders. Daarbij wordt ingegaan op zowel het landelijke wettelijke kader als de wijze waarop dit in regionaal en lokaal beleid is vertaald. In dit hoofdstuk wordt onderstaande deelvraag beantwoord:



- *Is er sprake van gemeentelijk beleid of een visie op integratie en inburgering?*

1.1 Landelijke wet- en regelgeving: de Wet Inburgering 2021

Kernbevinding: De Wet inburgering 2021 legt de regie voor inburgering nadrukkelijk bij gemeenten en positioneert inburgering als onderdeel van het brede sociale domein, met als doel nieuwkomers sneller en duurzamer te laten participeren in de samenleving.

1.1.1 De Wet Inburgering 2021 verschuift regie naar gemeenten

Per 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 in werking getreden. Met deze wet is een fundamentele wijziging doorgevoerd ten opzichte van het eerdere stelsel, waarin inburgeraars zelf verantwoordelijk waren voor het organiseren van hun traject. In het huidige stelsel ligt de regie bij gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor zowel de inrichting van het aanbod als de begeleiding van inburgeraars.⁸²

De wet beoogt dat inburgering en participatie in samenhang worden vormgegeven, met als uitgangspunt dat nieuwkomers zo snel mogelijk meedoen in de samenleving, bij voorkeur via betaald werk. Inburgering wordt daarmee nadrukkelijk gepositioneerd als onderdeel van het brede sociale domein, in samenhang met onder meer werk, inkomen en maatschappelijke ondersteuning.⁸³

1.1.2 De wettelijke onderdelen van het inburgeringstraject

Een inburgeringstraject bestaat uit drie onderdelen, zie tabel 4 (op de volgende pagina). In principe moeten alle inburgeraars de volledige inburgering afronden binnen drie jaar.

⁸² Rijksoverheid. (2021). Wet inburgering 2021. <https://wetten.overheid.nl>

⁸³ Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2019). Memorie van toelichting Wet inburgering 2021 (Kamerstuk 35 483, nr. 3).

Vorm van inburgering	Activiteiten
Een leerroute (inclusief module Kennis van de Nederlandse Maatschappij)	Er zijn drie leerroutes om in te burgeren. Alle routes bevatten de module Kennis van de Nederlandse Maatschappij. • De B1 route: inburgeringsplichtigen spreken en schrijven binnen maximaal drie jaar de Nederlandse taal op niveau B1. Tegelijk kunnen zij meedoen door (vrijwilligers)werk. • De onderwijsroute: een route vooral voor jongeren. Zij leren de Nederlandse taal op niveau B1 of hoger. Ook worden zij dan voorbereid op het volgen van een mbo-, hbo- of universitaire opleiding. Deze route omvat minstens 1000 uur taal en 500 uur voorbereiding op onderwijs. • De zelfredzaamheidsroute: een route voor inburgeringsplichtigen waarvoor route 1 en 2 te moeilijk is. Zij leren de Nederlandse taal op een lager niveau (A1-niveau) en besteden meer aandacht aan participatie en zelfredzaamheid. Deze mensen worden voorbereid (op een eenvoudige manier) om mee te doen in de Nederlandse samenleving. Deze route bestaat uit 800 uur taal en 800 uur participatie.
Het participatieverklaringstraject (PvT)	In het participatieverklaringstraject wordt van de inburgeraar verwacht dat hij workshops volgt over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving (vrijheid, gelijkheid, solidariteit en participatie) en aansluitend een participatieverklaring ondertekent. Met de ondertekening verklaart de inburgeraar dat hij of zij kennis heeft genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving, dat hij of zij deze respecteert en dat hij of zij actief een bijdrage wil leveren aan de samenleving. De PvT wordt doorgaans uitgevoerd door VluchtelingenWerk en omvat minstens 12 contacturen.
De module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP)	In de module Arbeidsmarkt en participatie wordt de inburgeraar voorbereid op de Nederlandse arbeidsmarkt en hoe hij de vaardigheden kan inzetten om hierbinnen optimaal te participeren. De module bevat lessen over loopbaanoriëntatie, sollicitatievaardigheden, werknemerscompetenties en het opbouwen van het netwerk. Ten minste 40 uur is praktijkgericht en gericht op het opdoen van werkervaring.
Tabel 4: Onderdelen van het inburgeringstraject onder de Wet Inburgering 2021	

1.1.3 De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet

Gemeenten zijn sinds 2022, de invoering van de Wet Inburgering 2021, primair verantwoordelijk voor het inburgeringsaanbod en begeleiding van de inburgeraar. In de wet zijn hiervoor verschillende vereisten opgenomen:

1. **Brede intake.** Tijdens de intake brengt de gemeente binnen 10 weken de persoonlijke situatie en het lerend vermogen van de nieuwkomer in beeld die de basis moet zijn van een maatwerktraject.
2. **Het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP).** In het PIP ligt vastgelegd welke leerroute de nieuwkomer volgt om de Nederlandse taal te leren en welke afspraken er zijn gemaakt over de invulling van andere onderdelen van het inburgeringstraject, zoals het Participatieverklaringstraject. Een leerbaarheidstoets maakt deel uit van de Brede Intake. Deze toetst het niveau van de inburgeraar en meet hoe snel deze de taal kan leren.
3. **De aanbodplicht van de gemeente.** De gemeente is verantwoordelijk voor een inburgeringsaanbod (taal- en participatievoorzieningen) voor statushouders tegen een reële prijs. Gezinsmigranten en overige migranten krijgen geen aanbod van de gemeente, omdat zij geacht worden hun inburgering zelf te kunnen regelen vanuit hun sociale netwerk.
4. **Monitoring van de voortgang van inburgeraars.** Er wordt van gemeenten verwacht dat zij nieuwkomers periodiek uitnodigen voor een voortgangsgesprek. Er geldt een minimum van twee gesprekken in de eerste 12 maanden na aanvang van de inburgeringstermijn.
5. **Maatschappelijke begeleiding.** Deze begeleiding is gericht op het regelen van praktische zaken en het vergroten van de kennis van de Nederlandse samenleving met als doel de zelfredzaamheid van de inburgeraar te vergroten. Dit gaat meestal via VluchtelingenWerk en is alleen beschikbaar voor asielmigranten. Gezinsmigranten en overige migranten hoeven geen maatschappelijke begeleiding aangeboden te krijgen door de gemeente.
6. **Financieel ontzorgen.** De gemeente moet ook zorgen voor het financieel ontzorgen van bijstandsgerechtigde statushouders in de eerste zes maanden van hun verblijf in de gemeente, om schulden te voorkomen en financiële zelfredzaamheid te bevorderen.⁸⁴
7. **Kwaliteit waarborgen.** Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het inburgeringsaanbod voor statushouders. Er wordt van gemeenten verwacht dat zij handelen bij signalen van misstanden.

1.1.4 De huisvesting van statushouders is een losstaande gemeentelijke verplichting

De huisvesting van statushouders is een wettelijke taak van gemeenten, die losstaat van de Wet Inburgering 2021 en een eigen juridisch kader kent. Deze taak is gebaseerd op een landelijke systematiek waarbij gemeenten verplicht zijn om een vastgesteld aantal statushouders te huisvesten.

Het Rijk stelt halfjaarlijks per gemeente een taakstelling vast voor de huisvesting van statushouders. Deze taakstelling is gebaseerd op het aantal verleende verblijfsvergunningen en wordt verdeeld over gemeenten op basis van inwoneraantal. Het COA koppelt vervolgens statushouders aan gemeenten, waarna gemeenten verantwoordelijk zijn voor het realiseren van passende huisvesting.

⁸⁴ Stimulansz. (z.d.). Wet inburgering 2021. <https://www.stimulansz.nl/wet-inburgering-2021>

Gemeenten dienen deze taakstelling binnen de gestelde termijn te realiseren⁸⁵. Als gemeenten achterblijven, kan de provincie in het kader van interbestuurlijk toezicht ingrijpen, uiteindelijk via indeplaatsstelling. De huisvesting van statushouders vormt daarmee een verplicht onderdeel van het gemeentelijk takenpakket binnen het asiel- en migratiebeleid.

De Wet inburgering 2021 sluit aan op deze systematiek, maar regelt uitsluitend het traject ná huisvesting. Inburgering en participatie starten vanuit de situatie waarin statushouders al in de gemeente zijn gevestigd. De huisvesting vormt daarmee een randvoorwaarde voor de uitvoering van de inburgering, maar maakt juridisch geen onderdeel uit van de wet zelf.

1.2 Regionale inrichting en rol van de Sociale Dienst Drechtsteden

Kernbevinding: Dordrecht heeft de uitvoering van de Wet inburgering 2021 grotendeels regionaal ingericht en belegd bij de Sociale Dienst Drechtsteden. De gemeente blijft bestuurlijk verantwoordelijk, maar de dagelijkse uitvoering en regie liggen in belangrijke mate bij de SDD/GR Sociaal.

1.2.1 Inburgering wordt regionaal benaderd als onderdeel van het brede sociaal domein

De gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht hebben samen met de Sociale Dienst Drechtsteden het Beleidskader bij de Veranderopgave Inburgering opgesteld. De drie andere Drechtsteden hebben zich hier inmiddels bij aangesloten. In dit beleidskader is gekozen voor regionale uitvoering van een belangrijk deel van de Wet inburgering 2021. De achterliggende gedachte is dat inburgering samenhangt met andere onderdelen van het sociaal domein, zoals werk, inkomen, participatie, zorg en schulden.

De regionale inrichting sluit aan bij de keuze om de uitvoering van inburgering zoveel mogelijk te verbinden met bestaande taken van de SDD. De SDD voert in de Drechtsteden al taken uit op het gebied van werk en inkomen. Door inburgering daarbij te organiseren, wilden de gemeenten de regie op inburgering en participatie dichter bij elkaar brengen.

1.2.2 Gemeenten hebben de uitvoering belegd bij de SDD via een DVO en mandaat

De betrokken gemeenten hebben de uitvoering voor een groot deel van de Wet Inburgering 2021 belegd bij de SDD, inmiddels onderdeel van GR Sociaal. Dit is vastgelegd in mandaatbesluiten en dienstverleningsovereenkomsten. De SDD/GR Sociaal voert onder meer taken uit rond de brede intake, het opstellen van het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP), voortgangsgesprekken, handhaving, financieel ontzorgen, de Module Arbeidsmarkt en Participatie en het contractmanagement richting taalaanbieders.

Binnen deze constructie blijft Dordrecht bestuurlijk verantwoordelijk. De gemeente stelt kaders, blijft verantwoordelijk voor de lokale onderdelen van de uitvoering en legt bestuurlijk en politiek verantwoording af. De dagelijkse uitvoering ligt echter grotendeels bij de SDD/GR Sociaal en andere uitvoeringspartners.

Niet alle onderdelen van de inburgering zijn regionaal belegd. Maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject worden lokaal georganiseerd. In Dordrecht worden deze taken uitgevoerd door VluchtelingenWerk. Ook de huisvesting van statushouders is een lokale gemeentelijke taak, met een eigen wettelijk kader buiten de Wet inburgering 2021.

⁸⁵ Rijksoverheid. (2023). *Huisvesting vergunninghouders (taakstelling gemeenten)*. <https://www.rijksoverheid.nl>

1.2.3 Vervroegde inzet op inburgering voorafgaand aan vestiging

De Wet Inburgering 2021 gaat uit van een formele start van het gemeentelijke inburgeringstraject nadat een statushouder in de gemeente is gehuisvest. Het COA biedt statushouders in het Dordtse AZC het programma Voorbereiding op inburgering aan. In het regionale beleidskader is opgenomen dat statushouders vóór huisvesting in de gemeente al taallessen en Kennis van de Nederlandse Maatschappij kunnen volgen. Na plaatsing in Dordrecht, Papendrecht, Zwijndrecht of Hendrik-Ido-Ambacht is vervolgens een warme overdracht van het COA naar de SDD voorzien. Daarbij ontvangen gemeenten klantprofielen via het Taakstelling Volg Systeem (TVS), zodat de SDD de brede intake en het PIP beter kan voorbereiden⁸⁶.

In Dordrecht wordt daarnaast geprobeerd om deze overgang verder naar voren te halen. Uit stukken van VluchtelingenWerk blijkt dat bij statushouders die in het (nieuwe) azc in Dordrecht gaan verblijven, wordt ingezet op een warme overdracht en, waar mogelijk, een brede intake voordat iemand daadwerkelijk uitstroomt naar huisvesting. Het doel daarvan is dat eerder een PIP kan worden opgesteld en dat de statushouder al vanuit het azc kan starten met taallessen. Daarbij wordt verwacht dat ongeveer de helft van de taakstelling afkomstig zal zijn uit het azc in Dordrecht.⁸⁷

Omdat het AZC in mei 2026 is geopend, kon ten tijde van dit onderzoek nog niet worden vastgesteld hoe deze vroege start in de praktijk uitwerkt. Wel ziet de SDD meerwaarde in voorinburgering in het AZC of op opvanglocaties voor mensen die uitzicht hebben op huisvesting in de Drechtsteden. Tegelijkertijd zijn daarvoor goede afstemming met het COA, tijdige informatie-uitwisseling en motivatie van de statushouder nodig. In de praktijk verloopt de overdracht niet altijd soepel, onder meer doordat informatie uit het TVS beperkt kan zijn en contact met COA-casemanagers soms laat tot stand komt.

Ervaringen van inwoners uit Dordrecht

Uit de inwonerconsultatie over de nieuwe opvanglocatie blijkt dat inwoners opvang niet alleen zien als een ruimtelijke of locatiegebonden keuze. Inwoners vragen ook om informatie over veiligheid, dagbesteding, duur van de opvang en waar zij terechtkunnen met vragen of klachten. Daarmee raakt de discussie over opvang aan bredere vragen over samenleven, participatie en integratie in de stad.



1.3 Gemeentelijke (regionale) visie op inburgering

Kernbevinding: Het regionale beleidskader geeft richting aan de uitvoering van de inburgering, maar bevat weinig concrete en meetbare doelen. Begrippen als duurzame participatie, maatwerk, nabijheid en integraliteit zijn richtinggevend, maar beperkt uitgewerkt in indicatoren of streefwaarden. Daardoor is het lastig om achteraf vast te stellen of de beleidsdoelen worden bereikt.

1.3.1 Het beleid richt zich op duurzame participatie

Het regionale beleidskader sluit aan bij het doel van de Wet inburgering 2021: inburgeringsplichtigen moeten zo snel mogelijk volwaardig meedoen in de samenleving, bij voorkeur via betaald werk. In het beleidskader is dit vertaald naar het uitgangspunt van duurzame participatie naar vermogen. Participatie moet aansluiten bij de talenten, kennis en interesses van de inburgeraar.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen economische en maatschappelijke participatie. De inzet is primair gericht op betaald werk en financiële onafhankelijkheid waar dat mogelijk is. Tegelijkertijd geldt

⁸⁶ Werkgroep regionaal beleid. (2020, 20 november). *Beleidskader bij de Veranderopgave Inburgering*, p. 8-9.

⁸⁷ VluchtelingenWerk Nederland. (2023, 24 augustus). *Subsidieaanvraag 2024 maatschappelijke begeleiding vluchtelingen gemeente Dordrecht*.

maatschappelijke participatie voor iedere inburgeraar als doel, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk, werkervaringsplekken, deelname aan verenigingen of andere sociale netwerken.

1.3.2 Het beleid benadrukt maatwerk, nabijheid en integraliteit

Naast participatie benoemt het beleidskader een aantal inhoudelijke uitgangspunten voor de uitvoering. De gemeenten en de SDD willen naast de inburgeraar staan. Dat betekent dat ondersteuning moet aansluiten bij de zelfredzaamheid van de inburgeraar en dat tijdelijk meer ondersteuning wordt geboden waar dat nodig is.

Ook wordt inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein. Het beleid gaat ervan uit dat taal, participatie, werk, inkomen, schulden, zorg, huisvesting en sociale netwerken in samenhang moeten worden gezien. De uitvoering moet daarnaast nabij en lokaal ingebed zijn, met kennis van lokale organisaties en ruimte voor lokaal maatwerk.

1.3.3 De beleidsdoelen zijn beperkt concreet uitgewerkt

De beleidsdoelen geven richting, maar zijn beperkt vertaald naar concrete resultaten. Het beleidskader bevat geen duidelijke streefwaarden voor bijvoorbeeld tijdige start van trajecten, het passen van leerroutes bij de inburgeraar, taalniveau, uitstroom naar werk, deelname aan opleiding, maatschappelijke participatie of groei in zelfredzaamheid. Ook is niet duidelijk vastgelegd wanneer de uitvoering als succesvol wordt beschouwd. Dit betekent dat het beleid vooral kwalitatieve ambities bevat. Die ambities zijn herkenbaar en sluiten aan bij de bedoeling van de Wet inburgering 2021, maar bieden beperkte houvast voor monitoring en evaluatie. Voor de gemeenteraad is daardoor niet eenvoudig te beoordelen of de uitvoering daadwerkelijk leidt tot de beoogde resultaten.

Beleidsdoel	Uitwerking in het beleid	Mate van concreetheid
Snel en volwaardig meedoen	Inburgeringsplichtigen moeten zo snel mogelijk meedoen in de samenleving, bij voorkeur via betaald werk.	Beperkt concreet: geen streefwaarde voor tempo, participatiegraad of uitstroom naar werk.
Hoogst haalbare taalniveau	Inburgeraars moeten het voor hen hoogst haalbare taalniveau bereiken, bij voorkeur B1.	Deels concreet: B1 is benoemd, maar er zijn geen lokale streefwaarden voor slagingspercentage, routewisselingen of taalniveau per doelgroep.
Duurzame participatie naar vermogen	Participatie moet passen bij talenten, kennis en interesses van de inburgeraar. De inzet is gericht op economische en maatschappelijke participatie.	Beperkt concreet: het begrip participatie is breed en niet vertaald naar meetbare resultaten.

Maatwerk en ondersteuning naast de inburgeraar	De ondersteuning moet aansluiten bij de zelfredzaamheid van de inburgeraar. Waar nodig wordt tijdelijk meer ondersteuning geboden.	Beperkt concreet: geen criteria voor intensiteit, duur of kwaliteit van begeleiding.
Inburgering als onderdeel van het brede sociaal domein	Taal, werk, inkomen, zorg, schulden, huisvesting en participatie moeten in samenhang worden gezien.	Beperkt concreet: integraliteit is uitgangspunt, maar niet uitgewerkt in werkwijze, indicatoren of gezamenlijke resultaatdoelen.
Nabije en lokaal ingebedde uitvoering	De uitvoering moet dicht bij de inburgeraar plaatsvinden, met kennis van lokale organisaties en korte lijnen met partners.	Beperkt concreet: geen normen voor bereikbaarheid, lokaal aanbod of samenwerking.
Regionale samenwerking met lokale kleur	Regionale samenwerking moet schaal en kwaliteit bieden, met ruimte voor lokale wensen en behoeften.	Beperkt concreet: rolverdeling is beschreven, maar lokale beleidsruimte en lokale doelen zijn beperkt uitgewerkt.
Passende leerroute	Via brede intake en PIP moet iedere inburgeraar een passende B1-route, onderwijsroute of Z-route volgen.	Deels concreet: routes zijn vastgelegd, maar in hoeverre deze passen bij de inburgeraar wordt niet vertaald naar indicatoren zoals routewisselingen, tevredenheid of uitval.
Taal en participatie verbinden	Taalverwerving moet worden gekoppeld aan werk, vrijwilligerswerk of andere participatievormen.	Beperkt concreet: duale trajecten worden beoogd, maar niet uitgewerkt in concrete aantallen of streefwaarden.
Bestaanszekerheid, ontwikkeling naar werk en ondersteuning	Inburgering moet bijdragen aan rust, perspectief, werkontwikkeling en passende ondersteuning.	Beperkt concreet: sluit aan bij bredere sociaal-domeindoelen, maar is niet specifiek meetbaar gemaakt voor inburgering.

Tabel 5: Beleidsdoelen van het inburgeringsbeleid en de mate van concretisering

1.4 Lokale uitvoering van de huisvesting van statushouders

Kernbevinding: Binnen gemeente Dordrecht wordt de taakstelling voor de huisvesting van statushouders niet behaald, waardoor de gemeente zich onder toezicht van de provincie (trede 4) bevindt. Om de achterstand weg te werken is er een huisvestingsplan voor statushouders opgesteld. Er wordt gestreefd de achterstand in te halen door middel van het realistisch aansluiten bij structurele capaciteit, een betere afstemming tussen woningaanbod en koppelingen en gerichte inzet op bredere woningmarktopgave.

1.4.1 De taakstelling voor huisvesting van statushouders wordt in Dordrecht niet gehaald

Hoewel de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van statushouders geen onderdeel is van het inburgeringsbeleid of de Wet inburgering 2021, vormt het moment waarop een statushouder aan de gemeente Dordrecht wordt gekoppeld wel het formele startpunt van de inburgering. Huisvesting is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle inburgering. Uit het Huisvestingsplan voor statushouders (2021–2025) blijkt dat Dordrecht in 2021 en 2022 een voorsprong had op de landelijke taakstelling. In 2023 werd de taakstelling echter met 65% verhoogd (van 159 naar 262), waardoor de gemeente ondanks 176 gerealiseerde plaatsingen niet aan de opgave voldeed. In de jaren daarna is de achterstand verder opgelopen. In juli 2025 waren er 135 statushouders die nog niet waren gehuisvest. Daardoor bevindt de gemeente zich onder toezicht van de provincie (trede 4). Dit betekent dat de Provincie Zuid-Holland een formele waarschuwing heeft afgegeven omdat de gemeente de wettelijke taakstelling niet tijdig heeft uitgevoerd. Hierdoor bestaat het risico dat de provincie de regie overneemt als de achterstand niet snel wordt ingehaald.

1.4.2 De gemeente Dordrecht werkt achterstanden weg op basis van een Huisvestingsplan voor statushouders

Om de achterstand weg te werken is er een huisvestingsplan voor statushouders opgesteld. Het plan beschrijft hoe Dordrecht de achterstand binnen anderhalf jaar wil inlopen en alle gekoppelde statushouders uiterlijk in 2026 wil huisvesten. Dit wil gemeente Dordrecht op hoofdlijnen als volgt aanpakken:

1. **Realistisch aansluiten bij de structurele capaciteit.** De gemeente erkent dat zij gemiddeld ongeveer 178 statushouders per jaar kan huisvesten. De planning voor komende perioden wordt afgestemd op wat structureel haalbaar is binnen de bestaande woningvoorraad en uitvoeringscapaciteit.
2. **Betere afstemming tussen woningaanbod en koppelingen.** Het plan benoemt dat vertraging ontstaat door beperkte en soms moeizame koppelingen tussen beschikbare woningen en toegewezen statushouders. Verbetering van deze afstemming moet het tempo van plaatsingen verhogen.
3. **Gerichte inzet op het inlopen van de cumulatieve achterstand.** De achterstand wordt niet incidenteel maar planmatig benaderd. Door inzichtelijk te maken hoe de taakstelling zich ontwikkelt en wat realistisch uitvoerbaar is, wordt gestuurd op een gefaseerde inhaalbeweging.
4. **Balans met andere urgente woningzoekenden.** Het plan benadrukt dat het inlopen van de achterstand moet plaatsvinden binnen de bredere woningmarktopgave, waarbij ook andere urgente doelgroepen moeten worden gehuisvest.

De gemeente Dordrecht heeft in afstemming met de corporaties en interne afdelingen per 1 juli alle statushouders die tot en met 30 april aan de gemeente waren gekoppeld, kunnen huisvesten. Hierdoor is de achterstand in de huisvesting afgenomen, waardoor de verwachting is dat sneller kan worden teruggevallen naar trede 1.



“Ik wil het graag zelf kunnen, maar ik heb tijd en uitleg nodig.”

Amina (58 jaar)

Amina woont sinds kort in Dordrecht. Ze heeft in Syrië **weinig formeel onderwijs gevolgd** en vindt het **leren van Nederlands moeilijk**. De **eerste periode** in Dordrecht is **intensief**: er moeten veel praktische zaken worden geregeld, zoals inschrijving, toeslagen, zorgverzekering, brieven en afspraken met instanties. **VluchtelingenWerk is voor haar een belangrijk vast aanspreekpunt.**

Voor Amina gaat **inburgering vooral over zelfredzaamheid**. Ze wil zelfstandig naar de huisarts kunnen, boodschappen doen, brieven begrijpen en contact maken met burens. De **stap naar participatie of vrijwilligerswerk is voor haar pas haalbaar** als zij zich **zekerder voelt in taal en dagelijks functioneren.**

Noot: De naam, leeftijd en afbeelding zijn fictief. De casus is gebaseerd op ervaringen en bevindingen uit de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen.

2. Financieringsstructuur

In dit tweede hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de wijze waarop het inburgeringsbeleid in Dordrecht wordt gefinancierd en georganiseerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de financiering vanuit het Rijk en de wijze waarop de uitvoering regionaal is ingericht en bekostigd. Het hoofdstuk geeft daarmee inzicht in de financiële randvoorwaarden voor de uitvoering van de Wet inburgering 2021. In dit hoofdstuk wordt onderstaande deelvraag beantwoord:



- Op welke wijze wordt het inburgeringsbeleid gefinancierd?

2.1 Financiering door het Rijk

Kernbevinding: De financiering van het inburgeringsbeleid bestaat uit middelen uit het Gemeentefonds en geormerkte SPUK-middelen. Deze structuur sluit aan bij het onderscheid tussen regie en voorzieningen, maar maakt het lastig om integraal te volgen hoeveel geld aan welke onderdelen wordt besteed en welke resultaten daarmee worden bereikt.

2.1.1 Het gemeentefonds financiert regietaken en wettelijke basisverplichtingen

De structurele uitvoeringskosten van de Wet inburgering 2021 worden via het Gemeentefonds beschikbaar gesteld. Het betreft middelen voor onder meer de brede intake, het opstellen van het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), monitoring van voortgang, handhaving en regievoering⁸⁸.

Omdat deze middelen onderdeel uitmaken van de algemene uitkering, zijn zij niet geormerkt. Gemeenten hebben daarmee beleidsvrijheid in de inzet van deze middelen, mits wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen⁸⁹. Dit past bij de gemeentelijke regierol zoals beoogd in de wet. Tegelijkertijd betekent dit dat de inzet van middelen afhankelijk is van lokale en regionale prioritering, wat kan leiden tot verschillen in uitvoering en accentlegging.

2.1.2 Een deel van de financiering komt via een specifieke uitkering (SPUK)

Naast het Gemeentefonds ontvangt de gemeente middelen via een specifieke uitkering (SPUK). Deze middelen zijn geormerkt voor onderdelen van het inburgeringstraject, waaronder:

- de inkoop van leerroutes;
- de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP);
- het participatieverklaringstraject (PvT);
- maatschappelijke begeleiding.

De SPUK wordt berekend op basis van aantallen inburgeraars en vaste bedragen per categorie. Voor asielstatushouders ontvangt de gemeente middelen verspreid over drie jaar. Voor gezins- en overige migranten ontvangt de gemeente de middelen in één keer voor de hele inburgeringsperiode. Niet-bestede middelen mogen onder voorwaarden worden meegenomen naar het volgende jaar; overschrijdingen kunnen administratief worden doorgeschoven.

⁸⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VNG, DUO & Divosa. (2020, 8 oktober). Financiële uitwerking van de nieuwe Wet inburgering, p. 4-5.

⁸⁹ Andersson Elffers Felix. (2019, 30 augustus). Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel, p. 3-5.

Jaar	Totaalbudget vanuit de SUK's	Groei t.o.v. vorig jaar
2022 ⁹⁰	€ 695.901	–
2023 ⁹¹	€ 1.656.843	+ 138%
2024 ⁹²	€ 2.340.435	+ 41%
2025 ⁹³	€ 2.465.372	+ 5%

Tabel 6: Budgetten vanuit de SPUK-gelden. Het cijfer voor 2025 is voorlopig.

De stijging van de SPUK-middelen hangt samen met het ingroeien van de Wet inburgering 2021. Doordat middelen voor asielstatushouders over meerdere jaren worden verstrekt, neemt het beschikbare budget toe naarmate meer cohorten onder de nieuwe wet vallen. De stabilisatie in 2025 wijst erop dat het financieringsmodel na de eerste opbouwfase meer richting een structureel niveau beweegt. Het bedrag voor 2025 is voorlopig en daarom niet volledig vergelijkbaar met de definitieve bedragen over eerdere jaren.

2.2 Financiering van de uitvoering

Kernbevinding: De uitvoering van de Wet inburgering 2021 is in Dordrecht verdeeld over drie sporen: regionale uitvoering via de SDD/GR Sociaal, regionale contractering van leerroutes en lokale subsidieverlening aan VluchtelingenWerk. Deze opzet biedt schaalvoordelen en specialistisch aanbod, maar vraagt om afstemming tussen gemeentelijke sturing, regionale uitvoering, contractmanagement en subsidieverantwoording.

De financiële uitvoering is gelaagd georganiseerd. Dordrecht ontvangt middelen, blijft bestuurlijk verantwoordelijk en verantwoordt de besteding richting het Rijk, maar de feitelijke uitvoering loopt via de SDD/GR Sociaal, regionale contracten met taalaanbieders en gemeentelijke subsidie aan VluchtelingenWerk. Daarmee is financiële sturing niet alleen een kwestie van budgetbeheer, maar ook van informatie over prestaties, aantallen, doorlooptijden en resultaten. Uit de inrichting volgt dat Dordrecht vooral kan sturen via DVO-afspraken, contractmanagement, subsidieverantwoording en periodieke rapportages.

Financierings- of bestedingsvorm	Waarvoor bedoeld	Uitvoering/ besteding via
----------------------------------	------------------	---------------------------

⁹⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023, 23 mei). Definitieve uitkering Wet inburgering 2021, gemeente Dordrecht, jaar 2022.

⁹¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024, 29 maart). Definitieve uitkering Wet inburgering 2021, gemeente Dordrecht, jaar 2023.

⁹² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2025, 25 april). Definitieve uitkering Wet inburgering 2021, gemeente Dordrecht, jaar 2024.

⁹³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024, 5 november). Voorlopige uitkering Wet inburgering 2021, gemeente Dordrecht, jaar 2025.

Gemeentefonds	Uitvoeringskosten, regie, brede intake, PIP, monitoring, handhaving	Gemeente/SDD via DVO
SPUK	Leerroutes, MAP, PVT, maatschappelijke begeleiding, tolken	SDD, taalaanbieders en VluchtelingenWerk
Lokale subsidie	Maatschappelijke begeleiding, PVT en basisdienstverlening	VluchtelingenWerk
Regionale contracten	B1-route, Z-route, onderwijsroute	Taalaanbieders, contractmanagement SDD

Tabel 7. Financieringsstromen en uitvoeringsverantwoordelijkheden binnen de inburgering

2.2.1 De SDD voert taken uit op basis van mandaat en DVO

Dordrecht heeft een belangrijk deel van de uitvoering van de Wet inburgering 2021 belegd bij de Sociale Dienst Drechtsteden, inmiddels onderdeel van GR Sociaal⁹⁴. Dit is vastgelegd in een mandaatbesluit en een dienstverleningsovereenkomst (DVO)⁹⁵. In het collegevoorstel staat dat de gemeenteraad op 26 januari 2021 heeft besloten om de inburgeringstaken, waarvoor de SDD uitvoerende partij wordt, per 1 januari 2022 via mandaat bij GR Sociaal te beleggen⁹⁶.

De DVO legt vast welke taken bij de SDD/GR Sociaal liggen. Het gaat onder meer om de regie op het inburgeringstraject, de brede intake, het PIP, de opdrachtverlening aan aanbieders van leerroutes, voortgangsgesprekken, handhaving, financieel ontzorgen, de MAP en contractmanagement.

De gemeente Dordrecht blijft opdrachtgever en eindverantwoordelijk. De gemeente bepaalt de kaders en blijft verantwoordelijk voor onder meer maatschappelijke begeleiding, het PVT, het lokale deel van het welkomstprogramma en financiële zelfredzaamheid. Ook blijft het college verantwoordelijk voor de bestuurlijke en politieke verantwoording.

De financiering volgt deze taakverdeling. De uitvoeringskosten van de SDD/GR Sociaal worden vergoed uit de rijksmiddelen voor uitvoeringskosten. De kosten voor leerroutes, MAP en tolken worden betaald uit de SPUK-middelen voor inburgeringsvoorzieningen.

2.2.2 De leerroutes zijn regionaal ingekocht

De leerroutes vormen de kern van de regionale inkoop. In de inkoopstrategie is vastgelegd dat de B1-route, de Z-route en de onderwijsroute gezamenlijk worden ingekocht, inclusief Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Voor overige onderdelen maken de SDD en/of gemeenten lokale afspraken⁹⁷.

De B1-route en Z-route zijn gezamenlijk aanbesteed, maar als afzonderlijke percelen. Tot en met 2025 was de B1-route gegund aan Sagènn Educatie en de Z-route aan NLtraining⁹⁸. Voor de komende jaren is de B1-route en de taalcomponent van de Z-route aan Sagènn gegund. Het praktijkgedeelte van de Z-route aan NewBees gegund. Hiermee is op het moment van schrijven dus nog beperkt ervaring mee opgedaan.

⁹⁴ Gemeente Dordrecht & GR Sociaal. (2024). Dienstverleningsovereenkomst Wet inburgering 2021.

⁹⁵ Gemeente Dordrecht & Sociale Dienst Drechtsteden. (2021). Dienstverleningsovereenkomst Wet inburgering 2021.

⁹⁶ Gemeente Dordrecht. (2021, 7 december). Collegevoorstel Mandaatbesluit Wet Inburgering.

⁹⁷ Werkgroep inkoop inburgering. (2021, 1 maart). Inkoopstrategie regionale inkoop leerroutes inburgering.

⁹⁸ Gemeente Dordrecht. (2021, 13 juli). Collegevoorstel Gunningsbeslissing inkoop inburgeringsaanbod B1- en Z-route.

De onderwijsroute mbo is afzonderlijk aanbesteed en gegund aan Da Vinci College⁹⁹. Voor de onderwijsroute hbo/wo hebben Dordrecht en de andere Drechtstedengemeenten gebruikgemaakt van de meeliftregeling van de gemeente Rotterdam. Deze opdracht is gegund aan Erasmus Universiteit Rotterdam¹⁰⁰.

De uitvoering van de leerroutes is vastgelegd in raamovereenkomsten tussen Dordrecht en de aanbieders¹⁰¹. Daarin staan afspraken over looptijd, tarieven, indexering, facturatie, rapportage, gegevensuitwisseling en ontbinding. Voor de B1- en Z-route geldt een initiële looptijd van twee jaar, met twee mogelijke verlengingen van één jaar. De overeenkomst voor de onderwijsroute mbo liep vanaf september 2022 tot en met december 2023, eveneens met verlengingsmogelijkheden.

De contracten bevatten ook sturingsinformatie¹⁰². Aanbieders moeten periodiek rapporteren over onder meer lopende en afgeronde trajecten, startdata, uitvoeringsduur, behaalde resultaten, financiële gegevens, klachtenafhandeling en klanttevredenheid¹⁰³. Daarmee zijn de raamovereenkomsten niet alleen financiële contracten, maar ook instrumenten voor inhoudelijke sturing. Beheer van deze contracten is belegd bij de SDD.

2.2.3 Maatschappelijke begeleiding wordt via een subsidie gefinancierd

Naast de regionale contractering van de leerroutes financiert Dordrecht de maatschappelijke begeleiding via subsidie aan VluchtelingenWerk Nederland. Voor 2024 verleende de gemeente een kalenderjaarsubsidie van maximaal € 600.011 voor basisdienstverlening, maatschappelijke begeleiding en participatieverklaringstrajecten. In de beschikking staat dat VluchtelingenWerk hiermee wettelijke taken uitvoert, waaronder maatschappelijke begeleiding aan asielgerechtigden met een verblijfsvergunning¹⁰⁴.

De subsidie bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder coaching vestiging, maatschappelijke begeleiding en coaching integratie, individuele begeleiding financieel ontzorgen, Eurowijzer, locatiebezoeken en PVT-trajecten voor statushouders en gezinsmigranten. De beschikking maakt onderscheid tussen onderdelen die uit SPUK-middelen worden bekostigd en onderdelen die onder basisdienstverlening vallen, zoals huisvesting, accountantskosten en inzet van teamleider of regiomanager¹⁰⁵.

De subsidie wordt deels afgerekend op werkelijke aantallen trajecten. Voor de basisdienstverlening geldt dat wordt afgerekend op werkelijke kosten, tot het maximum van het verleende subsidiebedrag. VluchtelingenWerk moet daarnaast tussentijds verantwoorden, afwijkingen en risico's melden en bij de eindverantwoording inhoudelijk en financieel laten zien of de activiteiten zijn uitgevoerd. Ook moet VluchtelingenWerk informatie aanleveren voor de SPUK-verantwoording van de gemeente, waaronder een

⁹⁹ Gemeente Dordrecht. (2022, 10 mei). Collegevoorstel Gunningsbeslissing inburgeringsaanbod Onderwijsroute MBO.

¹⁰⁰ Gemeente Dordrecht. (2022, 31 augustus). Collegevoorstel Uitkomst aanbesteding onderwijsroute HBO/WO Inburgering.

¹⁰¹ Gemeente Dordrecht. (2021, 23 maart). Collegevoorstel Inkoopstrategie Leerroutes Inburgering.

¹⁰² Gemeente Dordrecht & Sagènn Educatie B.V. (2021). Raamovereenkomst perceel 1 betreffende de B1-route.

¹⁰³ Gemeente Dordrecht & NLtraining B.V. (2021). Raamovereenkomst perceel 2 betreffende de Z-route.

¹⁰⁴ Gemeente Dordrecht. (2023, 22 december). Besluit verlening kalenderjaarsubsidie voor Maatschappelijke begeleiding statushouders 2024.

¹⁰⁵ VluchtelingenWerk Nederland. (2023, 24 augustus). Subsidieaanvraag 2024 maatschappelijke begeleiding vluchtelingen gemeente Dordrecht.

PxQ-overzicht¹⁰⁶. De subsidie voor 2024 is finaal vastgesteld op € 442.963,- De lagere vaststelling komt doordat Dordrecht in 2024 minder statushouders heeft gehuisvest dan beoogd.

De samenwerking met de SDD is expliciet onderdeel van de afspraken. VluchtelingenWerk moet een vast aanspreekpunt voor de gemeente en een vast aanspreekpunt voor de regio/SDD aanwijzen. Ook is vastgelegd dat VluchtelingenWerk betrokken is bij de brede intake.

¹⁰⁶ VluchtelingenWerk Nederland. (2024, 1 augustus). Subsidieaanvraag 2025 Dordrecht.



*“Ik wil doorleren,
maar ik moet eerst
begrijpen hoe
school hier werkt.”*

Yonas (20 jaar)

Yonas is gemotiveerd om in Nederland een opleiding te volgen. Hij volgt de onderwijsroute bij ROC Da Vinci College en wil daarna doorstromen naar het mbo, bij voorkeur in een technische richting. **Hij leert Nederlands,** maar moet ook **wennen aan de manier waarop het Nederlandse onderwijs werkt:** plannen, zelfstandig leren, samenwerken en toetsen maken.

Yonas ervaart de **onderwijsroute als kansrijk, maar ook als zwaar.** Hij heeft **behoefte aan begeleiding** bij de overgang naar regulier onderwijs en aan meer praktijkgerichte oriëntatie op beroepen. **Alleen taallessen zijn voor hem niet genoeg;** hij wil ook **begrijpen welke opleiding en welk werk realistisch bij hem passen.**

*Noot: De naam, leeftijd en afbeelding zijn fictief. De casus is gebaseerd op ervaringen en bevindingen uit de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen.

3. Inburgering in de praktijk

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van de Wet inburgering 2021 in Dordrecht centraal. De gemeente Dordrecht voert de wet niet alleen uit, maar doet dit binnen een regionale uitvoeringsstructuur. In dit hoofdstuk wordt niet alleen beschreven hoe de uitvoering is ingericht, maar ook hoe deze in de praktijk functioneert. Daarbij wordt gekeken naar drie aandachtspunten die voortkomen uit de beleidsdoelen uit hoofdstuk 1: de mate waarin ondersteuning integraal en nabij is georganiseerd, de mate waarin de uitvoering leidt tot passende begeleiding en de mate waarin inburgering wordt verbonden met participatie en werk.

In dit hoofdstuk worden onderstaande deelvragen beantwoord:

- *Hoe geeft de gemeente Dordrecht invulling aan de Wet Inburgering?*
- *Op welke wijze geeft de gemeente Dordrecht invulling aan de huisvesting van statushouders?*
- *Hoe ondersteunt de gemeente Dordrecht nieuwkomers in participatie en integratie binnen de gemeente?*
- *Hoe ervaren statushouders de gemeentelijke ondersteuning bij inburgering?*



3.1 Inburgering: feiten en cijfers

Kernbevinding: Dordrecht heeft het grootste aandeel inburgeringsdossiers binnen de Drechtsteden. Er zijn cijfers beschikbaar over lopende dossiers, routekeuzes en PIP's, maar een samenhangend beeld van doorlooptijden, wachttijden, voortgang en participatie-uitkomsten ontbreekt. Daardoor is beperkt vast te stellen hoe de uitvoering presteert en in hoeverre de beleidsdoelen worden bereikt.

3.1.1 Dordrecht heeft het grootste aandeel inburgeringsdossiers in de regio

Dordrecht heeft binnen de Drechtsteden het grootste aandeel in de uitvoering van de inburgering. Eind Q3 2025 liepen in Dordrecht 838 inburgeringsdossiers. Daarmee ligt het aantal dossiers aanzienlijk hoger dan in de andere Drechtstedengemeenten. Regionaal liepen op dat moment 1.817 dossiers, waarvan 1.245 dossiers van asielmigranten en 572 dossiers van gezinsmigranten. Dordrecht is daarmee goed voor bijna de helft van het regionale aantal lopende dossiers¹⁰⁷. Dat is logisch gezien de grootte van de gemeente Dordrecht binnen de regio.

Het aantal dossiers is sinds de invoering van de Wet inburgering 2021 sterk toegenomen. In Dordrecht waren er 142 nieuwe dossiers in 2022, 218 in 2023 en 396 in 2024. Het aantal lopende dossiers nam in diezelfde periode toe van 143 in 2022 naar 355 in 2023 en 740 in 2024. In de eerste negen maanden van 2025 kwamen daar 178 nieuwe dossiers bij en werden 60 dossiers afgesloten.

3.1.2 Een deel van de inburgeraars wacht nog op een PIP

De beschikbare cijfers laten zien dat een deel van de inburgeraars nog wacht op een PIP. In maart 2026 waren er in Dordrecht 120 asielmigranten en 6 gezinsmigranten met een dossier ouder dan tien weken

¹⁰⁷ Significant Public. (2026, 27 maart). *Evaluatie inburgeringsbeleid Drechtsteden*, p. 12 en p. 53.

waarvoor nog geen PIP was vastgesteld. Dit is relevant omdat het PIP het formele startpunt vormt van het individuele inburgeringstraject en de driejarige inburgeringstermijn¹⁰⁸.

De evaluatie van Significant Public laat zien dat vertraging bij het PIP niet alleen een administratief punt is. Inburgeraars ervaren wachttijden als lang, en uit focusgroepen blijkt dat wachttijden kunnen oplopen tot een halfjaar. Ook wordt benoemd dat gezinsmigranten na de leerbaarheidstoets soms lang moeten wachten op contact met de SDD¹⁰⁹.

3.1.3 De B1-route is de meest voorkomende route

De meeste actieve leerroutes in Dordrecht betreffen de B1-route. In 2024 ging het om 111 actieve B1-routes, 43 Z-routes en 11 onderwijsroutes. In 2025 ging het tot en met Q3 om 71 B1-routes, 28 Z-routes en 10 onderwijsroutes. Daarmee is de B1-route in Dordrecht duidelijk de meest voorkomende route. Deze verdeling is relevant omdat het regionale beleid inzet op het hoogst haalbare taalniveau, bij voorkeur B1. Tegelijkertijd zegt de routeverdeling op zichzelf nog weinig over in hoeverre de taalroute bij de inburgeraar past, taalresultaten of uiteindelijke participatie. Daarvoor is aanvullende informatie nodig over routewisselingen, uitval, verlengingen, afronding en vervolg naar werk of opleiding¹¹⁰.

3.1.4 Het cijferbeleid is nog niet samenhangend genoeg voor sturing op resultaat

De evaluatie van Significant Public laat zien dat geen volledig cijfermatig beeld van de inburgering beschikbaar is. De onderzoekers ontvingen wel cijfers over lopende en afgesloten trajecten en de verdeling over routes, maar gegevens waren niet altijd vergelijkbaar door verschillen in peildata en doordat gegevens van taalaanbieders alleen betrekking hadden op asielmigranten die bij hen les volgen.

Volgens het overzicht in de evaluatie ontbreken of zijn gegevens niet volledig beschikbaar over onder meer wachttijd voor huisvesting, aantal gestarte inburgeringstrajecten, arbeidsmarktparticipatie, duur van trajecten, redenen voor voortijdige uitval en wachttijd tussen aanmelding en start van de leerroute. Daarmee zijn er wel cijfers over afzonderlijke onderdelen, maar ontbreekt een integraal beeld van voortgang, resultaten en doelbereik.

3.2 Samenwerking met partners in de uitvoering

Kernbevinding: De uitvoering van de Wet inburgering 2021 is organisatorisch breed ingericht, met rollen voor de SDD, taalaanbieders, VluchtelingenWerk en maatschappelijke initiatieven. Deze inrichting biedt schaal en expertise, maar maakt gemeentelijke regie vooral procesmatig en afhankelijk van overleg, rapportages en signalen uit de uitvoering.

3.2.1 De uitvoering is belegd in een keten

De uitvoering van de Wet inburgering 2021 is in Dordrecht verdeeld over verschillende partners. De SDD heeft de uitvoerende regie op het inburgeringstraject en is onder meer verantwoordelijk voor de brede intake, het PIP, voortgangsgesprekken, handhaving, financieel ontzorgen en de MAP. De taalaanbieders voeren de leerroutes uit.

¹⁰⁸ Significant Public. (2026, 27 maart). Evaluatie inburgeringsbeleid Drechtsteden, p. 53.

¹⁰⁹ Significant Public. (2026, 27 maart). Evaluatie inburgeringsbeleid Drechtsteden, p. 18 en p. 53.

¹¹⁰ Significant Public. (2026, 27 maart). Evaluatie inburgeringsbeleid Drechtsteden, p. 53-55.

VluchtelingenWerk verzorgt de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject. Daarnaast spelen maatschappelijke initiatieven, zoals taalcafés en vrijwilligersorganisaties, een aanvullende rol in taalontwikkeling, ontmoeting en participatie¹¹¹.

Deze inrichting sluit aan bij het regionale beleidskader. Daarin is inburgering nadrukkelijk gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein. Het uitgangspunt is dat inburgeraars zo snel mogelijk kunnen participeren, waar mogelijk via betaald werk, en dat ondersteuning aansluit bij de talenten, mogelijkheden en zelfredzaamheid van de inburgeraar¹¹².

Betrokken partner	Taak in uitvoering	Relatie tot gemeente
Stichting VluchtelingenWerk	Maatschappelijke begeleiding en educatie PVT	Subsidie
Sagènn	B1-route en Z-route (vanaf 2026)	Aanbesteed onder regie van de SDD
ROC Da Vinci College	Onderwijsroute MBO	Aanbesteed onder regie van de SDD
NLtraining	Z-route (tot en met 2025)	Aanbesteed onder regie van de SDD
Erasmus Universiteit Rotterdam	Onderwijsroute HBO/WO	Meeliftregeling via Rotterdam
Sosytraining	Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)	Aanbesteed onder regie van de SDD
Maatschappelijke initiatieven zoals het Taalcafé	Informele taalondersteuning, ontmoeting en participatie	Vrijwillig initiatief of algemene subsidie

Tabel 8: Overzicht van uitvoerende partijen binnen de inburgering in Dordrecht en Drechtsteden

3.2.2 Gemeentelijke regie is vooral indirect en procesmatig

De gemeente Dordrecht blijft bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet inburgering 2021, maar de dagelijkse uitvoering ligt grotendeels bij andere partijen. De SDD voert de meeste wettelijke taken uit, taalaanbieders verzorgen de leerroutes en VluchtelingenWerk voert de maatschappelijke begeleiding en het PVT uit. De gemeente stuurt daardoor vooral via kaders, de DVO, subsidiebeschikkingen, overleg en rapportages¹¹³.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente haar rol richting de SDD als dubbel ervaart: opdrachtgever, maar ook samenwerkingspartner binnen de gemeenschappelijke regeling. De uitvoering ligt primair bij de SDD; de gemeente stuurt vooral op hoofdlijnen. Ook bestuurlijk ligt de nadruk vooral op voortgang, doorlooptijden en wachttijden, en minder op inhoudelijke keuzes in de uitvoering.

¹¹¹ Gemeente Dordrecht. (2021, 26 oktober). Raadsinformatiebrief Stand van zaken invoering Wet inburgering 2021, p. 2-3.

¹¹² Werkgroep regionaal beleid. (2020, 20 november). Beleidskader bij de Veranderopgave Inburgering, p. 3-5.

¹¹³ Gemeente Dordrecht & GR Sociaal. (2024). Dienstverleningsovereenkomst Wet inburgering 2021; Gemeente Dordrecht. (2021, 26 oktober). Raadsinformatiebrief Stand van zaken invoering Wet inburgering 2021, p. 2-3; Significant Public. (2026, 27 maart). Evaluatie inburgeringsbeleid Drechtsteden, p. 3 en p. 8-11.

Tegelijkertijd is de sturingsinformatie beperkt. Er zijn wel rapportages en overlegmomenten, maar integrale informatie over resultaten, doorlooptijden, wachttijden en participatie-uitkomsten is niet structureel beschikbaar. Daardoor is het voor de gemeente lastig om actief te sturen op de samenhang en resultaten van de hele inburgeringsketen.

Uit gesprekken met een aanbieder blijkt dat het contractmanagement de afgelopen periode is aangescherpt, onder meer door concretere SLA's en KPI's. Tegelijkertijd is de vertaalslag van deze KPI's naar systematische dataverzameling nog in ontwikkeling. Daarmee is er wel beweging richting meer prestatiesturing, maar is nog niet geborgd dat contractinformatie structureel leidt tot integraal zicht op resultaten.

3.2.3 Beperkt integraal zicht maakt sturing door bestuur en raad kwetsbaar

Uit gesprekken blijkt dat inburgering tot nu toe beperkt politieke aandacht heeft gekregen in Dordrecht. Het beleidskader en de positionering van taken zijn aan de raad voorgelegd, maar er is weinig bijsturing geweest en een aangeboden themabijeenkomst is niet benut. Dit maakt de informatiepositie van de raad relevant: als de raad beperkt stuurt op inhoud, is goede periodieke informatie over voortgang, kwaliteit en resultaten nodig om de controlerende rol te kunnen vervullen¹¹⁴.

De gesprekken laten daarnaast een verschil zien tussen bestuurlijke en ambtelijke informatiebeleving. Bestuurlijk wordt aangegeven dat de informatievoorziening via de SDD voldoende is en geen verontrustende signalen oplevert. Ambtelijk wordt tegelijk benoemd dat een actueel dashboard ontbreekt en dat structurele, integrale overzichten van doorlooptijden, wachtlijsten, participatie en uitstroom naar werk niet beschikbaar zijn. Dat verschil benadrukt dat het ontbreken van signalen niet hetzelfde is als beschikken over integraal zicht op resultaten.

3.3 De huisvesting en koppeling van statushouders

Kernbevinding: Bij de huisvesting van statushouders stuurt Dordrecht vooral op het realiseren van plaatsingen binnen een krappe woningmarkt. Uit de aangeleverde stukken blijkt beperkt dat bij individuele plaatsing een vastgelegd afwegingskader wordt gebruikt waarin persoon, woning, wijk, ondersteuningsbehoefte en leefbaarheid samen worden gewogen.

De huisvesting van statushouders vindt plaats binnen een woningmarkt waarin de druk op sociale huurwoningen groot is. In de prestatieafspraken 2024-2025 wordt beschreven dat woningzoekenden steeds meer moeite hebben om een sociale huurwoning te vinden en dat uitbreiding van de sociale woningvoorraad nodig is om slaagkansen te vergroten. Tegelijkertijd moeten gemeente en corporaties ook rekening houden met aandachtsgroepen, reguliere woningzoekenden en leefbaarheid in buurten en complexen. In de prestatieafspraken is daarom opgenomen dat partijen de effecten van de huisvesting van aandachtsgroepen op slaagkansen, draagkracht in complexen en buurten en leefbaarheid twee keer per jaar bespreken¹¹⁵.

¹¹⁴ Gemeente Dordrecht. (2021, 26 oktober). Raadsinformatiebrief Stand van zaken invoering Wet inburgering 2021, p. 4.

¹¹⁵ Gemeente Dordrecht, Trivire, Woonbron, Huurdersparticipatieraad Trivire & Bewonersraad Woonbron Dordrecht. (2023, 30 november). Prestatieafspraken Dordrecht 2024 tot en met 2025, conceptversie, p. 6-8 en p. 11.

In het Huisvestingsplan voor statushouders wordt deze spanning eveneens zichtbaar. Dordrecht beschrijft daarin dat statushouders concurreren met andere urgente doelgroepen, zoals herhuisvestingskandidaten, dak- en thuislozen, mensen die uitstromen uit opvang- en zorginstellingen en mensen met medische urgentie. De beschikbare woningen moeten volgens het plan op een eerlijke en maatschappelijk verantwoorde manier worden verdeeld, zodat geen enkele groep structureel wordt benadeeld.

Tegelijkertijd blijkt uit hetzelfde huisvestingsplan dat de feitelijke plaatsing van statushouders sterk wordt bepaald door de beschikbaarheid van woningen en de samenstelling van de koppelingen. Dordrecht benoemt bijvoorbeeld dat er nauwelijks grote woningen beschikbaar komen, terwijl een aanzienlijk deel van de gekoppelde statushouders uit gezinnen bestaat. Ook wordt regionale uitruil genoemd als oplossing: regiogemeenten met meer eengezinswoningen kunnen gezinnen overnemen, terwijl Dordrecht zich meer richt op alleenstaanden.

Daarmee ligt de nadruk in de huidige aanpak vooral op het oplossen van de mismatch tussen beschikbare woningen en gekoppelde huishoudens. Minder zichtbaar is of bij individuele plaatsing ook systematisch wordt afgewogen welke wijk, welk complex of welke woonomgeving het best past bij de situatie van de statushouder. Het huisvestingsplan benoemt wel dat bij het reserveren van grote woningen voor gekoppelde gezinnen een uitzondering kan worden gemaakt vanwege leefbaarheid, maar dit blijft een randvoorwaarde bij woningtoewijzing en geen uitgewerkt afwegingskader voor integrale plaatsing¹¹⁶. Hierover vindt geen structurele afstemming plaats.



De ervaring van inwoners van Dordrecht

De inwonerconsultatie benadrukt dat plaatsing en locatiekeuzes maatschappelijk gevoelig zijn. Inwoners noemen in open antwoorden onder meer zorgen over druk op de woningmarkt, veiligheid, overlast, bereikbaarheid van voorzieningen en de vraag of een locatie geschikt is voor ontmoeting en integratie. Dit ondersteunt het belang van een bredere afweging bij plaatsing, waarin niet alleen beschikbaarheid van ruimte of woningen, maar ook leefbaarheid, ondersteuning en aansluiting op voorzieningen worden betrokken¹¹⁷.

3.4 De stappen in het inburgeringstraject

Kernbevinding: Het inburgeringstraject in Dordrecht kent een duidelijke formele opbouw, maar de uitvoering is afhankelijk van goede overdracht tussen partners. Inburgeraars ervaren vooral de maatschappelijke begeleiding als laagdrempelig en helpend, terwijl het contact met de SDD en de aansluiting op de leerroute wisselender worden ervaren.

De Wet inburgering 2021 kent een vaste volgorde van stappen. Voor Dordrecht begint de praktische ondersteuning bij de koppeling aan de gemeente en de huisvesting. Daarna volgen maatschappelijke begeleiding, brede intake, leerbaarheidstoets, PIP, deelname aan een leerroute, voortgangsgesprekken en afronding van de inburgering. In de evaluatie van de Drechtsteden wordt dit proces beschreven als een keten waarbij verschillende partijen verantwoordelijk zijn voor verschillende onderdelen. De SDD is verantwoordelijk voor brede intake, PIP, MAP, financieel ontzorgen en handhaving; maatschappelijke begeleiding en PVT liggen lokaal bij VluchtelingenWerk; de leerroutes worden uitgevoerd door taalaanbieders.

¹¹⁶ Gemeente Dordrecht. (Z.d.). Huisvestingsplan voor statushouders, p. 3-9 en p. 11-15.

¹¹⁷ Citisens. (2026). Inwonerconsultatie nieuwe opvanglocatie Dordrecht.

Over de hele keten gezien valt op dat de formele stappen helder zijn ingericht, maar dat de ervaring van inburgeraars sterk afhangt van overdracht, bereikbaarheid en individuele contactpersonen. De uitvoering is daardoor minder uniform dan de beleidsmatige inrichting suggereert¹¹⁸.

¹¹⁸ Gemeente Dordrecht. (2021, 26 oktober). Raadsinformatiebrief Stand van zaken invoering Wet inburgering 2021, p. 3.

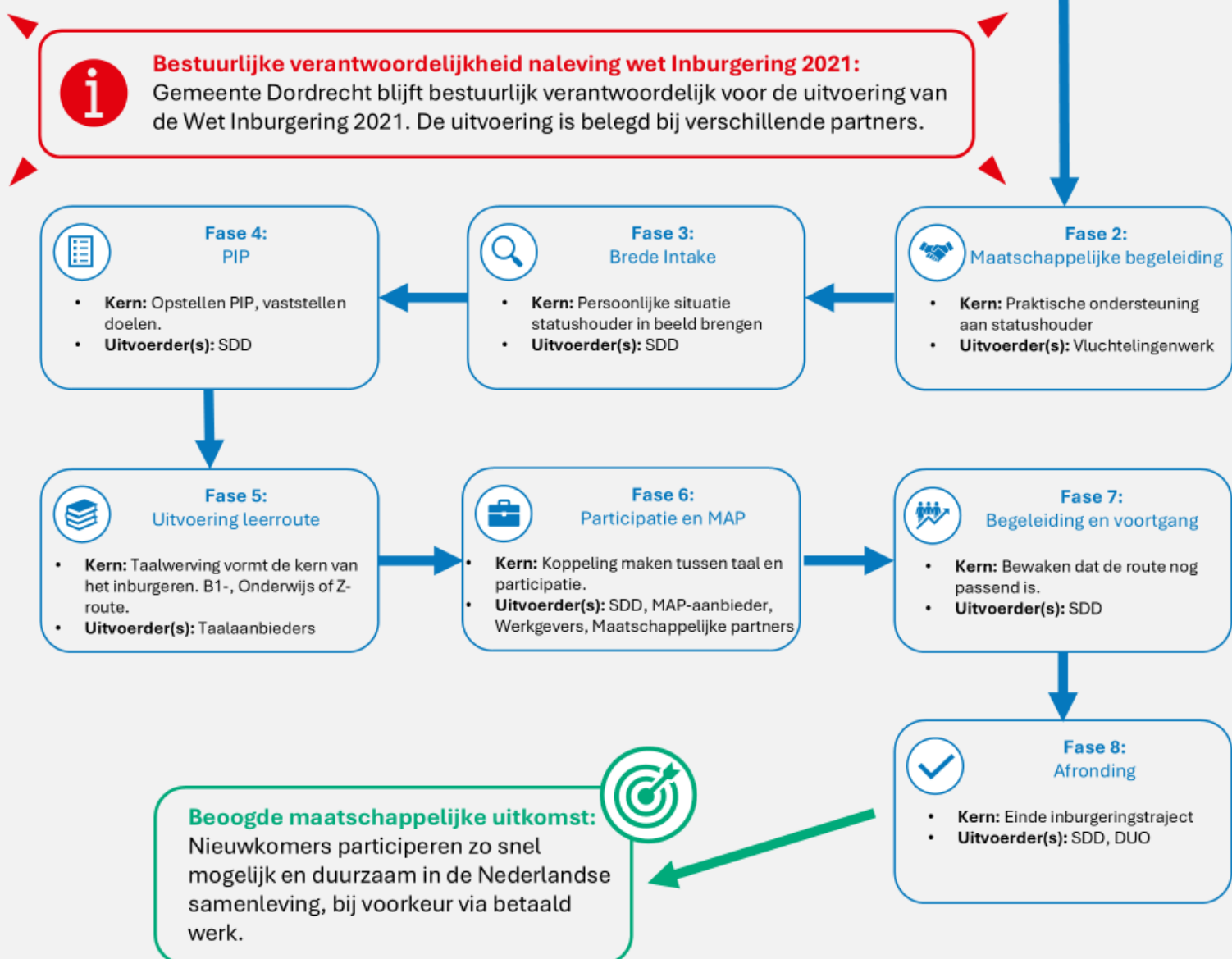
Uitvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen de Wet Inburgering 2021

Overzicht van het inburgeringstraject, de betrokken uitvoerders en de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente Dordrecht.

Voorafgaand aan het inburgeringstraject (Fase 0-1)



Inburgeringstraject (Fase 2-8)



Stap 1: Koppeling aan Dordrecht, huisvesting en regeldag

De praktische start van het traject ligt rond het moment waarop een statushouder aan Dordrecht is gekoppeld en een woning krijgt. Uit de interviews blijkt dat VluchtelingenWerk hierin een centrale rol vervult. De begeleiding start formeel wanneer de statushouder de sleutel van de woning krijgt, maar in de praktijk vaak al kort daarvoor. Op de dag van het huurcontract zijn de woningcorporatie, de statushouder en VluchtelingenWerk betrokken. Daarna vindt de regeldag plaats. Op die dag worden praktische zaken geregeld, zoals inschrijving bij de gemeente, aanmelding bij sociale diensten, het aanvragen van toeslagen en het aanleveren van documenten.

De SDD is volgens gesprekspartners niet betrokken bij de regeldag. De SDD komt in beeld wanneer iemand een woning betreft, een burgerservicenummer heeft en door DUO als inburgeringsplichtig is aangemerkt. Vanaf dat moment krijgt de statushouder een inkomensconsulent en een consulent inburgering toegewezen.



De ervaring van inburgeraars

Inburgeraars ervaren de regeldag wisselend. In het groepsgesprek geven sommige deelnemers aan dat zaken goed worden uitgelegd en dat VluchtelingenWerk veel uit handen neemt. Andere deelnemers ervaren de regeldag als intensief, omdat er veel informatie en regelwerk op één dag samenkomt. Ook noemen inburgeraars praktische knelpunten, zoals problemen met DigiD of onduidelijkheid in contact met instanties.

Deze fase zorgt voor een snelle praktische start, maar staat nog grotendeels los van de formele regie door de SDD.

Stap 2: Start maatschappelijke begeleiding en financiële ontzorging

Na de regeldag volgt de maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk. Uit de interviews blijkt dat de eerste weken vooral in het teken staan van praktische zaken, zoals inkomen, toeslagen, voorzieningen, stadspas, voedselbank en inrichting van de woning. Daarna volgen gesprekken waarin praktische ondersteuning, financiën, zelfredzaamheid en integratie centraal staan.

In de regionale evaluatie wordt de maatschappelijke begeleiding beschreven als een traject dat meestal uit meerdere fasen bestaat. De begeleiding start rond de regeldag, waarna in de eerste maanden vooral praktische zaken centraal staan. In die periode is er regelmatig contact met de maatschappelijk begeleider. Daarna verschuift de begeleiding meer naar zelfredzaamheid, participatie en verdere integratie. Financiële ontzorging is een taak van de SDD en geldt voor statushouders. De SDD voert deze taak uit naast de bredere begeleiding in het inburgeringstraject. Gezins- en overige migranten vallen niet onder de financiële ontzorging.

In de praktijk krijgt VluchtelingenWerk soms een bredere rol dan formeel is beoogd. Doordat statushouders veel vertrouwen hebben in hun maatschappelijk begeleider en andere onderdelen van het traject later op gang komen, fungeert VluchtelingenWerk regelmatig als tussenpersoon richting SDD, taalaanbieders of andere instanties. Dit helpt statushouders in de praktijk, maar maakt de rolverdeling minder scherp: VluchtelingenWerk ondersteunt en behartigt belangen, terwijl de formele regie bij de SDD ligt.

Een praktische belemmering voor lokale participatie is dat een actuele gedeelde sociale kaart beperkt beschikbaar is. VluchtelingenWerk onderhoudt zelf informele contacten met wijkmanagers, buurthuizen, kerken en buurtinitiatieven om statushouders naar activiteiten te begeleiden. Dat laat zien dat lokale

inbedding deels tot stand komt via persoonlijke netwerken van uitvoerders, maar nog beperkt is geborgd in een gezamenlijke structuur.



De ervaring van inburgeraars

Inburgeraars zijn over het algemeen positief over de maatschappelijke begeleiding. In het groepsgesprek wordt het contact met de maatschappelijk begeleider als goed en helpend beschreven. Tegelijkertijd blijkt dat het begin intensief is: er moet veel tegelijk worden geregeld en niet iedereen kan alle informatie direct overzien.

VluchtelingenWerk is daarmee in de eerste fase de meest zichtbare ondersteuning, en vangt ook vragen op die ontstaan doordat andere onderdelen later starten.

Stap 3: Brede intake en leerbaarheidstoets

De brede intake vormt de inhoudelijke start van het inburgeringstraject. Volgens het beleidskader is de brede intake bedoeld om vast te stellen welke leerroute passend is en welke ondersteuning nodig is om de inburgeraar te begeleiden naar zelfstandigheid en financiële onafhankelijkheid. Daarbij gaat het niet alleen om opleiding en werk, maar ook om leerbaarheid, taalniveau, motivatie, zelfredzaamheid, mentale en fysieke gezondheid, gezinssituatie en sociaal netwerk. De leerbaarheidstoets is onderdeel van deze fase en geeft een advies over het te behalen taalniveau.

Uit de interviews blijkt dat de brede intake in de praktijk enkele weken na de regeldag wordt gepland. De SDD geeft aan dat de brede intake alle levensgebieden bestrijkt, maar dat de nadruk per gesprek kan verschillen. Als er op bepaalde domeinen geen zichtbare problemen zijn, worden die onderwerpen minder uitgebreid besproken. De SDD gebruikt bij het opstellen van het PIP ook informatie uit systemen van het COA.



De ervaring van inburgeraars

Inburgeraars ervaren het contact met de SDD wisselend. Sommige deelnemers geven aan dat de consultant helpt bij schoolkeuze, geldzaken of praktische vragen. Andere deelnemers ervaren het contact als beperkt of sterk afhankelijk van de contactpersoon. In het groepsgesprek komt naar voren dat sommige inburgeraars de consultant weinig spreken of vooral contact hebben wanneer er een probleem ontstaat.

Ook over de leerbaarheidstoets zijn de ervaringen wisselend. Inburgeraars geven aan dat de toets veel invloed heeft op de routekeuze, terwijl zij niet altijd ervaren dat de toets recht doet aan hun achtergrond, opleidingsniveau of leervermogen. De leerbaarheidstoets is landelijk vastgesteld. De gemeente heeft hier beperkt invloed op.

Stap 4: Opstellen van het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP)

Na de brede intake stelt de SDD het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) op. Het PIP vertaalt de uitkomsten van de brede intake naar persoonlijke einddoelen en afspraken. In het PIP staat onder meer welke leerroute wordt gevolgd, hoe de inburgeraar aan de inburgeringsplicht voldoet en welke begeleiding en ondersteuning wordt geboden. Het PIP wordt vastgesteld als beschikking. Daarmee zijn de afspraken ook handhaafbaar.

Het PIP vormt het startpunt voor de driejarige inburgeringstermijn. Na vaststelling van het PIP stroomt de inburgeraar door naar de leerroute. De leerroutes worden uitgevoerd door taalaanbieders. Voor asielstatushouders is de gemeente verantwoordelijk voor het aanbod van de leerroute. Gezins- en overige migranten zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het inkopen van hun inburgeringstraject, maar hebben wel contact met de SDD over brede intake, PIP, MAP, PVT en voortgang.

Voor gezinsmigranten is de gemeentelijke rol beperkter dan voor statushouders. Zij krijgen geen gemeentelijk aanbod voor de leerroute en geen maatschappelijke begeleiding of financiële ontzorging. Tegelijkertijd zijn zij wel inburgeringsplichtig en hebben zij te maken met brede intake, PIP, MAP, PVT en voortgang. Daarmee ontstaat een kwetsbare positie: gezinsmigranten moeten veel zelf organiseren, terwijl taalniveau, gezinssituatie of afhankelijkheid van een partner de toegang tot passende ondersteuning kunnen bemoeilijken.

Bij jonge inburgeraars kan de routekeuze extra kwetsbaar zijn. Vanuit de onderwijsroute wordt aangegeven dat veel jongeren de onderwijsroute willen volgen, maar vooraf niet altijd goed kunnen inschatten hoe intensief deze route is. Ook wordt de vraag opgeworpen of de scheiding tussen B1-route en onderwijsroute soms te vroeg wordt gemaakt. Voor jonge inburgeraars kan de keuze tussen opleiding en werk spanning opleveren. Vanuit de onderwijsroute wordt aangegeven dat deelnemers soms afhaken omdat zij betaald werk willen of financiële verplichtingen richting familie ervaren. Daarmee is uitval niet alleen een onderwijsprobleem, maar ook verbonden met bestaanszekerheid en gezinsverantwoordelijkheid. Een latere definitieve routekeuze, na een gezamenlijke startperiode, zou volgens gesprekspartners kunnen bijdragen aan betere passendheid.



De ervaring van inburgeraars

Inburgeraars vinden taalonderwijs belangrijk, maar ervaren knelpunten in de intensiteit en passendheid van het aanbod. In het groepsgesprek geven deelnemers aan dat twee dagen les per week niet altijd genoeg is om taal, grammatica en examenvaardigheden goed te leren. Ook komt naar voren dat sommige deelnemers behoefte hebben aan meer flexibiliteit, bijvoorbeeld vanwege gezin, studie of werk.

Het PIP is het centrale maatwerkdocument, maar de passendheid hangt af van de kwaliteit van de brede intake, de leerbaarheidstoets en het beschikbare routeaanbod.

Stap 5: Voortgang, begeleiding, participatie en handhaving

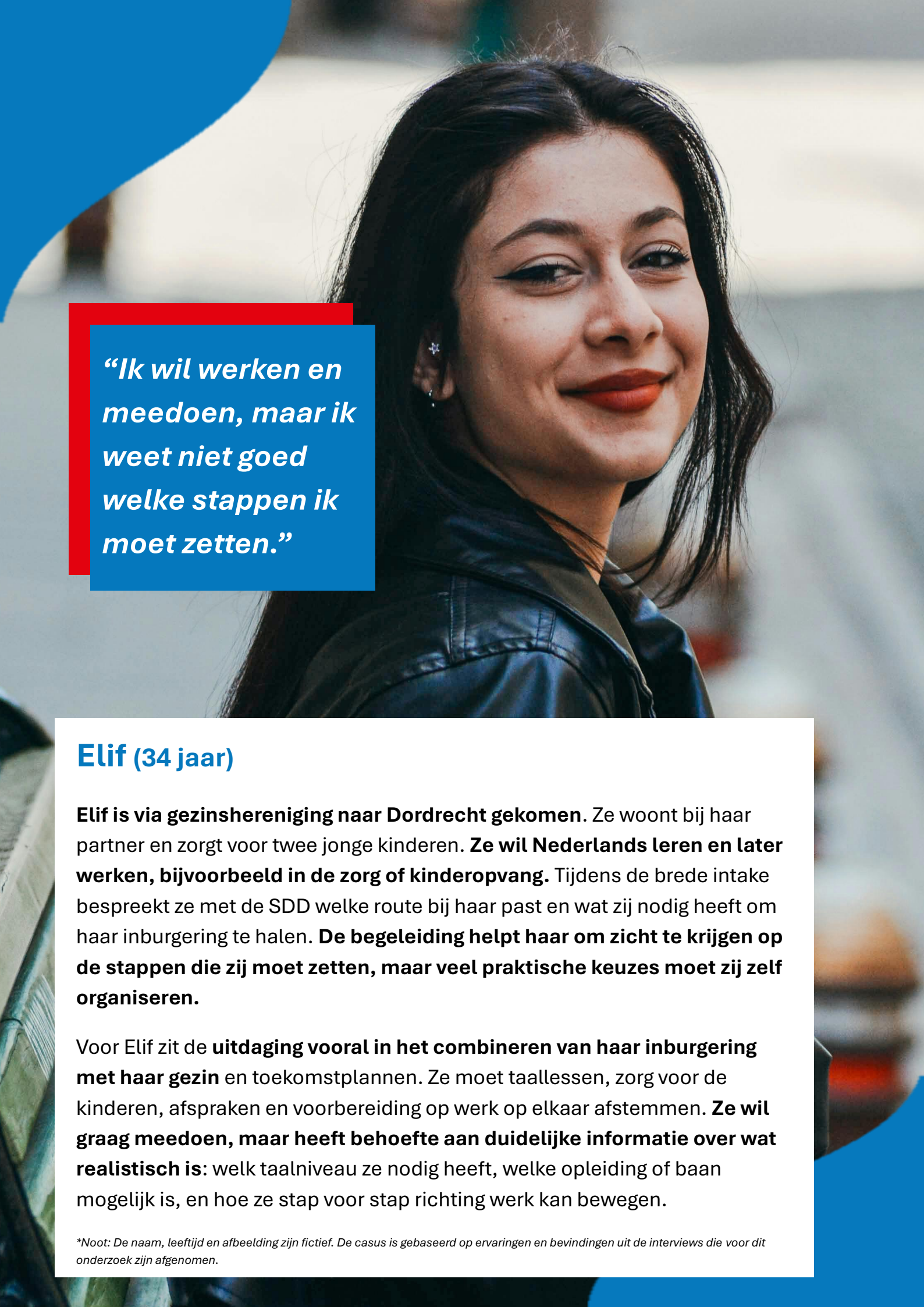
Na de start van de leerroute volgt de SDD de voortgang van de inburgeraar. Volgens het beleidskader heeft iedere inburgeraar een regisseur vanuit de SDD. Deze regisseur houdt de voortgang bij, stemt af met betrokken partijen en kan, wanneer afspraken niet worden nageleefd, overgaan tot handhaving. DUO is verantwoordelijk voor handhaving op de inburgeringstermijn.

De voortgangsgesprekken zijn bedoeld om te beoordelen of de gekozen leerroute nog passend is en of afspraken in het PIP moeten worden aangepast. Als een inburgeraar afspraken uit het PIP verwijtbaar niet nakomt, kan de gemeente handhavend optreden. Uit de gesprekken blijkt dat de uitvoering hiervan onder druk kan staan. Consulentaars hebben te maken met hoge caseloads en veel ad-hocvragen. Daardoor is volgens betrokkenen één vast kwartaalgesprek niet altijd voldoende om alle vragen en ontwikkelingen in het traject te bespreken. Hoewel de voortgangsstructuur aanwezig is, verschilt de invulling van de begeleiding in de praktijk, waardoor deze minder uniform is dan de formele inrichting suggereert.



De ervaring van inburgeraars

Inburgeraars ervaren het contact met de SDD wisselend. Sommigen voelen zich geholpen, bijvoorbeeld bij schoolkeuze of financiële vragen. Anderen geven aan weinig contact te hebben of lang te moeten wachten op reactie. In het groepsgesprek komt naar voren dat de frequentie van contact sterk afhankelijk is van de contactpersoon en dat sommige inburgeraars de SDD vooral spreken wanneer er iets misgaat.



“Ik wil werken en meedoen, maar ik weet niet goed welke stappen ik moet zetten.”

Elif (34 jaar)

Elif is via gezinshereniging naar Dordrecht gekomen. Ze woont bij haar partner en zorgt voor twee jonge kinderen. **Ze wil Nederlands leren en later werken, bijvoorbeeld in de zorg of kinderopvang.** Tijdens de brede intake bespreekt ze met de SDD welke route bij haar past en wat zij nodig heeft om haar inburgering te halen. **De begeleiding helpt haar om zicht te krijgen op de stappen die zij moet zetten, maar veel praktische keuzes moet zij zelf organiseren.**

Voor Elif zit de **uitdaging vooral in het combineren van haar inburgering met haar gezin** en toekomstplannen. Ze moet taallessen, zorg voor de kinderen, afspraken en voorbereiding op werk op elkaar afstemmen. **Ze wil graag meedoen, maar heeft behoefte aan duidelijke informatie over wat realistisch is:** welk taalniveau ze nodig heeft, welke opleiding of baan mogelijk is, en hoe ze stap voor stap richting werk kan bewegen.

*Noot: De naam, leeftijd en afbeelding zijn fictief. De casus is gebaseerd op ervaringen en bevindingen uit de interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen.

3.5 Begeleiding naar werk of participatie

Kernbevinding: De Wet inburgering 2021 beoogt taal en participatie te verbinden, maar in Dordrecht komt begeleiding naar werk nog beperkt van de grond. De ondersteuning richt zich vooral op taal, inburgeringsplicht en praktische begeleiding. Bestaande participatie- en werkstructuren, zoals het Werkcentrum, zijn nog onvoldoende ingericht op de specifieke behoeften van statushouders en andere inburgeraars.

3.5.1 Participatie is een expliciet uitgangspunt van het beleid

Het regionale beleidskader gaat uit van duurzame participatie naar vermogen. Participatie moet passen bij de talenten, kennis en interesses van de inburgeraar. Daarbij is de inzet primair gericht op economische participatie, zoals betaald werk en financiële onafhankelijkheid, en daarnaast op maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk, werkervaringsplekken en deelname aan verenigingen of sociale netwerken.

Ook in de leerroutes is participatie een uitgangspunt. Voor de B1-route staat in het beleidskader dat taal en participatie gecombineerd worden en dat het participatiedeel kan bestaan uit taalstages, werkstages, vrijwilligerswerk of werkervaringsplekken. Tegelijkertijd staat in datzelfde beleidskader dat de SDD nog onderzoekt wat hierin kan worden georganiseerd. Daarmee is de koppeling tussen taal en participatie wel als ambitie benoemd, maar bij de start van het stelsel nog niet volledig uitgewerkt¹¹⁹.

3.5.2 De verbinding met werk blijft in de uitvoering beperkt

Uit de evaluatie over het eerste uitvoeringsjaar blijkt dat de verbinding met werk en participatie nog beperkt tot stand komt. Behalve de inzet van het arbeidsonderzoekcentrum wordt weinig gebruikgemaakt van structuren en middelen uit de Participatiewet en de Wmo. Ook wordt benoemd dat de verbinding met de Participatiewet en de realisatie van duale trajecten nog nauwelijks tot stand komt. Participatie wordt in de evaluatie juist genoemd als ontwikkelkansen¹²⁰, mede omdat statushouders een aanzienlijk deel van het bijstandsbestand vormen¹²¹.

Uit de interviews komt hetzelfde beeld naar voren. Gesprekspartners geven aan dat de koppeling met werk een belangrijke reden was om de uitvoering van inburgering bij de GR onder te brengen, omdat daar ook de Participatiewet is belegd. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat er vermoedelijk te weinig gebeurt op het gebied van doorstroom naar betaald werk en dat een structureel overzicht van resultaten op participatie en uitstroom naar werk ontbreekt.

Daarbij gaat het niet alleen om de uitvoering zelf, maar ook om het zicht op resultaten. Uit de gesprekken blijkt dat geen structureel overzicht beschikbaar is van participatie, opleiding of uitstroom naar werk van inburgeraars. Daardoor is niet goed vast te stellen in hoeverre het inburgeringstraject bijdraagt aan het centrale beleidsdoel van duurzame participatie.

¹¹⁹ Werkgroep regionaal beleid. (2020, 20 november). *Beleidskader bij de Veranderopgave Inburgering*, p. 4 en p. 10-11.

¹²⁰ Significant Public. (2026, 27 maart). *Evaluatie inburgeringsbeleid Drechtsteden*, p. 28-31.

¹²¹ Drechtsteden. (2023). *Inburgeren in de Drechtsteden 2022: Evaluatie Wet inburgering 2021*, p. 9-10.



De ervaring van inwoners van Dordrecht

Ook vanuit inwonersperspectief is er behoefte aan zicht op de maatschappelijke inbedding van nieuwkomers. In de inwonerconsultatie geven inwoners aan behoefte te hebben aan informatie over onder meer dagbesteding van nieuwkomers en wat zij zelf kunnen doen om te helpen. Dit raakt aan de bredere opgave om participatie niet alleen als individueel inburgeringsdoel te zien, maar ook als vraagstuk van verbinding met de lokale samenleving.

3.5.3 Algemene werkvoorzieningen sluiten nog onvoldoende aan

De bestaande routes naar werk zijn nog beperkt toegesneden op inburgeraars. De evaluatie benoemt dat het arbeidsonderzoekcentrum wordt ingezet, maar ook dat daar wachttijden zijn door personeelstekorten en dat de locatie voor inwoners uit de Drechtsteden beperkt bereikbaar is. Dat maakt de voorziening minder laagdrempelig voor een doelgroep die vaak nog afhankelijk is van begeleiding, openbaar vervoer en taalondersteuning.

Ook bredere voorzieningen, zoals algemene werk- en participatiestructuren, lijken nog onvoldoende ingericht op de specifieke situatie van statushouders en andere inburgeraars. Deze groep heeft vaak te maken met een combinatie van taalverwerving, onbekendheid met de Nederlandse arbeidsmarkt, diploma-erkenning, gezinshereniging, gezondheid, schulden of onzekerheid over inkomen. Daardoor is niet alleen een verwijzing naar bestaande voorzieningen nodig, maar begeleiding die taal, werk en persoonlijke omstandigheden in samenhang oppakt.



De ervaring van inburgeraars

De ervaringen van inburgeraars bevestigen dat de begeleiding naar werk verschilt per consulent. In de evaluatie geven inburgeraars aan dat sommige consulenten vooral benadrukken dat zij moeten werken, maar niet concreet helpen bij het vinden van werk of bij het zoeken naar passende werkgevers. Inburgeraars geven ook aan dat zij zelf moeilijk binnenkomen bij werkgevers, onder meer omdat zij nog onvoldoende Nederlands spreken. Zij ervaren het als helpend wanneer contact met werkgevers via de consulent of een andere begeleider loopt.

Daarmee is de begeleiding naar werk in de praktijk sterk afhankelijk van de inzet en werkwijze van individuele consulenten. De formele structuur biedt ruimte voor participatie in het PIP en via de MAP, maar dat leidt nog niet vanzelf tot concrete arbeidsmarkttoeleiding.

05

Bijlage



Bijlage 1: Geïnterviewde betrokkenen

Datum gesprek	Gesprekspartner(s)	Organisatie
16 maart 2026	Portefeuillehouder opvanglocaties	Gemeente Dordrecht
16 maart 2026	Omgevingsmanager	Gemeente Dordrecht
18 maart 2026	Omgevingsmanager	Gemeente Dordrecht
18 maart 2026	Projectmanager opvang Oekraïners	Gemeente Dordrecht
18 maart 2026	Projectmanager opvang Oekraïners en vluchtelingen	Gemeente Dordrecht
25 maart 2026	Beleidsadviseur sociaal domein	Gemeente Dordrecht
25 maart 2026	Teamleider VluchtelingenWerk Dordrecht	Gemeente Dordrecht
25 maart 2026	Onderwijsmanager en onderwijskundige NT2	ROC Davinci College
25 maart 2026	Consulenten Inburgering	Sociale Dienst Drechtsteden
26 maart 2026	Portefeuillehouder Inburgering	Gemeente Dordrecht
28 april 2026	Inburgeraars en VluchtelingenWerk	-
Mei 2026	Onderwijscoördinator	Sagènn
25 en 26 juni 2026	Leden begeleidingscommissie duurzame opvang Oekraïense ontheemden	Begeleidingscommissie

Daarnaast heeft de rekenkamer documentonderzoek uitgevoerd en een inwonersconsultatie gehouden waaraan 1.149 inwoners van Dordrecht hebben deelgenomen.

Bijlage 2: Methodologische verantwoording

inwonersconsultatie

Doel van de inwonersconsultatie

Als onderdeel van het onderzoek heeft de Rekenkamer Dordrecht een inwonersconsultatie uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de ervaringen, opvattingen en informatiebehoeften van inwoners met betrekking tot de opvang van asielzoekers en Oekraïense ontheemden in Dordrecht.

De vragenlijst richtte zich onder meer op:

- de houding van inwoners ten aanzien van opvang;
- de bekendheid met bestaande en nieuwe opvanglocaties;
- de ervaren betrokkenheid bij besluitvorming;
- de beoordeling van de communicatie door de gemeente;
- wensen en verwachtingen ten aanzien van participatie en informatievoorziening.

Uitvoering

De inwonersconsultatie werd uitgevoerd door onderzoeksbureau Necker in samenwerking met Citisens.

De vragenlijst was online beschikbaar van 20 maart tot en met 27 april 2026

Inwoners werden uitgenodigd via:

- het bewonerspanel van Necker;
- het bewonerspanel van Onderzoekscentrum Drechtsteden;
- communicatiekanalen van de Rekenkamer Dordrecht;
- een open uitnodiging voor overige geïnteresseerde inwoners.

Respons

In totaal vulden 1.171 inwoners de vragenlijst in.

Door middel van verschillende verificatiemethoden zijn dubbele inzendingen en inzendingen van personen buiten de gemeente Dordrecht uit de onderzoeksresultaten verwijderd. Dit resulteerde in een netto respons van 1.149 inwoners.

Voor een gemeente van de omvang van Dordrecht betekent dit dat de resultaten kunnen worden geïnterpreteerd met een betrouwbaarheidsniveau van 99% en een foutmarge van 5%. Dit houdt in dat met 99% zekerheid kan worden gesteld dat de werkelijke percentages maximaal 5 procentpunt afwijken van de gerapporteerde percentages.

Weging van de resultaten

De resultaten zijn gewogen aan de hand van de betrokkenheidsprofielen van Citisens.

De betrokkenheidsprofielen zijn ontwikkeld om inzicht te verkrijgen in verschillen tussen inwoners op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid, vertrouwen in de overheid, communicatievoorkeuren en participatiegedrag. Het model onderscheidt acht profielen, waaronder bijvoorbeeld Alert Families, Bescheiden Grijzen, Idealistische Globalisten en Eigenzinnige Lokalen.

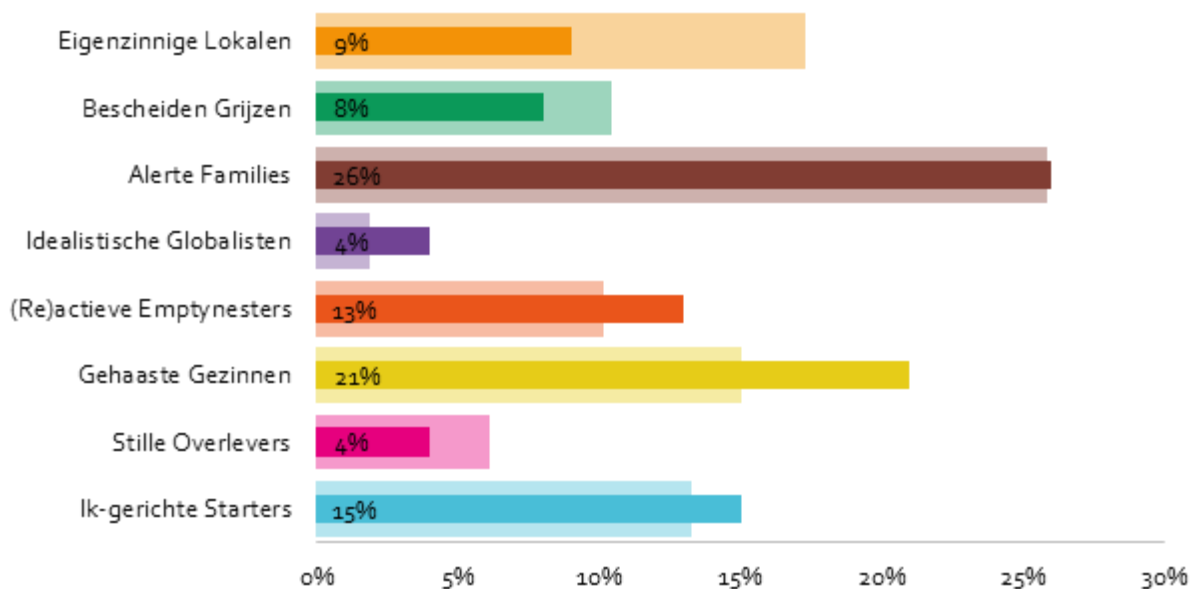
De profielen zijn gebaseerd op een combinatie van:

- demografische kenmerken;
- sociaaleconomische kenmerken;
- onderzoek naar vertrouwen en betrokkenheid;
- communicatie- en participatievoorkeuren.

Door de onderzoeksresultaten te wegen op basis van deze profielen ontstaat een zo goed mogelijke afspiegeling van de bevolking van Dordrecht als geheel.

Onderstaand figuur toont de verdeling van de betrokkenheidsprofielen onder de respondenten ten opzichte van de verdeling binnen de Dordtse bevolking.

Figuur: Verdeling van de betrokkenheidsprofielen voor invullers van de inwonersconsultatie (voorgond) en de gemeente Dordrecht als geheel (achtergrond)



Privacy en gegevensverwerking

Respondenten konden hun postcode invullen en desgewenst hun e-mailadres achterlaten.

Postcodes en e-mailadressen zijn afzonderlijk opgeslagen van de inhoudelijke antwoorden op de vragenlijst. Deelnemers zijn vooraf geïnformeerd over de verwerking van deze gegevens en hebben hiervoor expliciet toestemming verleend.

Persoonsgegevens zijn vertrouwelijk behandeld en de onderzoeksresultaten zijn uitsluitend geanonimiseerd verwerkt en gerapporteerd.

Interpretatie van de resultaten

De inwonersconsultatie biedt inzicht in algemene opvattingen, ervaringen en informatiebehoeften van inwoners van Dordrecht.

De resultaten zijn niet bedoeld om uitspraken te doen over specifieke buurten, straten of groepen direct omwonenden van afzonderlijke opvanglocaties. Om ervaringen van direct betrokken inwoners beter in beeld te brengen, heeft de rekenkamer aanvullend gesprekken gevoerd met betrokkenen uit begeleidingscommissies en verslagen van deze commissies geanalyseerd.



Rekenkamer
Dordrecht