



EASO-richtsnoer voor noodplannen in het kader van opvang

EASO Practical Guides Series

2018



European Asylum Support Office

EASO-richtsnoer voor noodplannen in het kader van opvang

EASO Practical Guides Series

2018

SUPPORT IS OUR MISSION

Original manuscript completed in March 2018

Printed by Imprimerie Centrale in Luxembourg

European Asylum Support Office of personen die namens European Asylum Support Office optreden, zijn niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de volgende informatie wordt gemaakt.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2018

Print ISBN 978-92-9476-247-4 doi:10.2847/203873 BZ-05-17-114-NL-C
PDF ISBN 978-92-9476-282-5 doi:10.2847/714009 BZ-05-17-114-NL-N

© European Asylum Support Office, 2018

Overname met bronvermelding toegestaan.

Voor gebruik of overname van foto's of andere materialen die niet onder het auteursrecht van de EU vallen, moet u rechtstreeks toestemming vragen aan de houders van het desbetreffende auteursrecht.

Lijst van afkortingen

AMIF	Europees fonds voor asiel, migratie en integratie
APD	Richtlijn asielpcedures Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming
CEAS	Gemeenschappelijk Europees asielstelsel
OMM	Organisaties van het maatschappelijk middenveld – niet-gouvernementele organisaties en instanties die buiten de overheidssector of het bedrijfsleven in het belang van de burgers werken
Dublin III-verordening	Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend
EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
EU+-landen	EU-lidstaten plus Noorwegen en Zwitserland
HQ	Hoofdkantoor
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IRC	Internationale Rode Kruis
Lhbt	Lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders
MoU	Memorandum van overeenstemming
MS	Lidstaten
Ngo	Non-gouvernementele organisatie
QD	Erkenningsrichtlijn Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)
RCD	Richtlijn opvangvoorzieningen 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 (herschikking)
SGP	Stabiliteits- en groeipact
SGP	Stabiliteits- en groeipact
SOP	Standaardwerkwijze
UAM	Niet-begeleide minderjarigen
UNHCR	Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen

Inhoud

Lijst van afkortingen.....	3
Inhoud	5
A. Inleiding	9
1. Achtergrond.....	9
2. Doel en reikwijdte van het richtsnoer	10
3. Leidende beginselen.....	10
4. Opbouw en indeling van het richtsnoer	11
B. Een integrale benadering van noodplannen.....	12
1. De fase van voorbereiding en ontwikkeling	12
Actieve paraatheid.....	13
Ontwikkeling van scenario's en planningsuitgangspunten.....	13
Ontwikkeling van een noodplan	13
2. De fase van respons en leiding	13
Activering van het plan.....	14
Reageren op de grote toestroom en leiding geven aan de actie.....	14
3. De fase van evaluatie en aanpassing.....	14
Evaluatie van het plan en de respons.....	14
Verkrijgen van feedback en toepassen van geleerde lessen	14
Aanpassing.....	15
C. Monitoring en evaluatie	16
D. Risicoanalyse.....	19
E. Beheer en besluitvorming.....	21
1. Inleiding	21
2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling	22
Strategiebepaling.....	22
Rollen en bevoegdheden.....	22
Validatie	22
Het besluitvormingsproces.....	22
Activeren van een intern coördinatiemechanisme	22
3. De fase van respons en leiding	23
4. De fase van evaluatie en aanpassing.....	23
F. Informatiebeheer en communicatie.....	24
1. Inleiding	24
2. Beginselen van doeltreffend informatiebeheer	24
De fase van voorbereiding en ontwikkeling	24
De fase van respons en leiding	24
De fase van evaluatie en aanpassing.....	25

3.	Interne communicatie	25
	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	25
	De fase van respons en leiding	25
	De fase van evaluatie en aanpassing	25
4.	Communicatie met verzoekers om internationale bescherming	25
	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	25
	De fase van respons en leiding	25
	De fase van evaluatie en aanpassing	26
5.	Externe communicatie met de samenleving en de media	26
	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	26
	De fase van respons en leiding	27
	De fase van evaluatie en aanpassing	27
G.	Externe coördinatie	28
1.	Inleiding	28
2.	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	29
	Beslissings- en migratieautoriteiten	29
	Operationele opvangpartners	30
	Het maatschappelijk middenveld, andere autoriteiten en vrijwilligers	32
3.	De fase van respons en leiding	32
	Beslissings- en migratieautoriteiten	32
	Operationele opvangpartners	33
	Het maatschappelijk middenveld, andere autoriteiten en vrijwilligers	33
4.	De fase van evaluatie en aanpassing	34
	Beslissings- en migratieautoriteiten	34
	Operationele opvangpartners	35
	Het maatschappelijk middenveld, andere autoriteiten en vrijwilligers	35
H.	Begrotingsbeheer en financiële middelen	36
1.	Inleiding	36
2.	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	36
	Scenariogebaseerde begroting	36
	Proactieve flexibiliteit in de begroting	37
	Vorbereiding van doeltreffende strategieën	37
	Inventarisatie van beschikbare Europese of nationale noodfondsen	38
3.	De fase van respons en leiding	38
4.	De fase van evaluatie en aanpassing	39
I.	Huisvestingscapaciteit	40
1.	Inleiding	40
2.	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	40
	Zorgen voor een actuele registratie van beschikbare capaciteit	41
	Vaststellen van de behoeften en vereisten inzake extra capaciteit	41
	Extra capaciteit creëren	42
	Beheer en planning van extra capaciteit	42
	Vorbereiding op de verwerving van nieuwe capaciteit	43
3.	De fase van respons en leiding	44
4.	De fase van evaluatie en aanpassing	45

J.	Middelenbeheer	46
1.	Inleiding	46
2.	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	46
	Inkoop46	
	Logistiek en transport.....	47
	Beheer van voorraden en goederen.....	48
3.	De fase van respons en leiding	49
	Inkoop49	
	Logistiek en transport.....	49
	Beheer van voorraden en goederen.....	49
4.	De fase van evaluatie en aanpassing.....	50
	Inkoop50	
	Logistiek en transport.....	50
	Beheer van voorraden en goederen.....	50
K.	Personele middelen	51
1.	Inleiding	51
2.	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	51
	Effectief beheer van huidig personeel.....	51
	Werving van extra personeel	52
	Training en begeleiding van nieuw personeel	53
	Opleiding van personeel met betrekking tot noodplannen	53
3.	De fase van respons en leiding	54
	Werving en opleiding van nieuw personeel	54
	Omgaan met werkdruk	55
4.	De fase van evaluatie en aanpassing.....	55
L.	Beheer van het aanbod van opvangvoorzieningen in geval van een grote toestroom van vluchtelingen	56
1.	Inleiding	56
2.	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	56
3.	De fase van respons en leiding	58
4.	De fase van evaluatie en aanpassing.....	58
M.	Beveiliging/preventie en veiligheid.....	59
1.	Inleiding	59
2.	De fase van voorbereiding en ontwikkeling	59
3.	De fase van respons en leiding	61
4.	De fase van evaluatie en aanpassing.....	62
	Bijlage	
	Checklists	63

A. Inleiding

1. Achtergrond

Ieder jaar zijn er miljoenen mensen die worden getroffen door gewapende conflicten en natuurrampen of die proberen te ontsnappen aan armoede. Deze factoren kunnen leiden tot massale verplaatsingen van mensen die op zoek zijn naar een veilig toevluchtsoord en naar Europa vluchten. Migratie is een bijzonder dynamisch en ingewikkeld fenomeen, dat onderhevig is aan snelle en onverwachte veranderingen.

De grote toestroom van vluchtelingen in 2015 en 2016 heeft aangetoond dat de EU+-landen dienen te beschikken over een effectief en efficiënt opvangsysteem voor verzoekers om internationale bescherming. Een dergelijk systeem moet in staat zijn te verzekeren dat er opvangvoorzieningen worden aangeboden in overeenstemming met de richtlijn opvangvoorzieningen en andere daarmee verband houdende rechtsinstrumenten, zelfs wanneer het opvangsysteem zwaar belast is. Het is voor een geloofwaardig en effectief asieltelsel van essentieel belang dat overal in de EU voldoende menswaardige opvangvoorzieningen worden aangeboden en dat wordt toegezien op naleving van de normen voor opvang. De grote toestroom van vluchtelingen in 2015 en 2016 heeft bovendien aangetoond dat de EU+-landen zich beter moeten voorbereiden op de opvang van onevenredig grote aantallen migranten die bescherming zoeken. Duidelijk is geworden dat de opvangautoriteiten beter in staat moeten zijn in te spelen op snel veranderende situaties die de opvangsystemen in de respectieve landen onder grote druk kunnen zetten.

Het is van essentieel belang dat de opvangautoriteiten zorgen voor vergroting van hun paraatheid en capaciteit voor het omgaan met situaties die organisatorische spanning creëren. Ongeacht of deze spanning wordt veroorzaakt door een grote toestroom van vluchtelingen zoals in Europa de afgelopen tijd het geval was of door andere factoren (bijv. brand, epidemieën, aardbevingen), is een onmiddellijke, gecoördineerde en vooraf geplande respons cruciaal.

Een noodplan staat garant voor een snelle en doelgerichte, goed doordachte reactie op een mogelijke extreme situatie of gebeurtenis waarvoor speciale noodmaatregelen zijn vereist. Daarom dient er altijd een noodplan te worden ingezet wanneer het waarschijnlijk is of het risico bestaat dat zich een grote toestroom van vluchtelingen zal voordoen.

Een en ander heeft ertoe geleid dat de Europese Commissie een aantal voorstellen heeft gedaan tot aanpassing van het gemeenschappelijk Europees asieltelsel en tot wijziging van de regelgeving. Het voorstel houdt in dat alle met asiel verband houdende richtlijnen worden gewijzigd in verordeningen, met uitzondering van de richtlijn opvangvoorzieningen, die wel een richtlijn blijft maar eveneens wordt herzien. In het voorstel voor de herziene richtlijn opvangvoorzieningen worden EU+-landen verplicht om nationale noodplannen paraat te hebben zodat zij beter voorbereid zijn in geval van een plotselinge grote toestroom van vluchtelingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ten tijde van het opstellen van dit document nog wordt onderhandeld over de definitieve versie van de herziene richtlijn en verordeningen.

Noodplannen moeten praktisch, realistisch en flexibel zijn. Bij hun uitvoering dienen zij op eenvoudige wijze te kunnen worden vertaald naar een operationeel responsplan. Het plan dient specifiek in plaats van algemeen en procesgestuurd te zijn. Het geeft de betrokkenen voldoende tijd voor het evalueren en beantwoorden van een aantal essentiële vragen, zoals:

- Wat zou er kunnen gebeuren en wat zouden daarvan de gevolgen kunnen zijn?
- Welke acties en middelen moeten daarvoor worden ingezet?
- Wat kan er worden gedaan om de paraatheid te verbeteren?

2. Doel en reikwijdte van het richtsnoer

Dit richtsnoer heeft meerdere doelstellingen. Het richtsnoer:

Is bedoeld als hulpmiddel voor de gedetailleerde planning en aansturing van de diverse actoren bij een grote toestroom van vluchtelingen en voor het mogelijk maken van vroegtijdige actie wanneer er een ernstige situatie dreigt te ontstaan.

Dient tevens als hulpmiddel voor het omgaan met onzekerheden in de toekomst waarmee proactief antwoorden kunnen worden geformuleerd voor situaties waarin het waarschijnlijk is of het risico bestaat dat zich een grote toestroom van vluchtelingen zal voordoen.

Helpt de opvangautoriteiten bij het anticiperen op en oplossen van problemen in snel escalerende situaties die onmiddellijke actie vereisen

Dit document heeft betrekking op het bieden van begeleiding bij het opstellen van noodplannen voor opvang. De inhoud van dit document op zich is echter geen noodplan en kan daarom niet zonder meer als noodplan worden overgenomen. Bovendien bestaan er tussen de lidstaten verschillen in de structuur van de opvangautoriteiten, het besluitvormingsproces, de verantwoordelijkheden, enz., hetgeen impliceert dat een uniforme benadering onmogelijk is. De inhoud van dit richtsnoer kan lidstaten echter wel helpen hun nationale noodplannen op maat in te richten. Daarbij kunnen zij zich naargelang noodzakelijk baseren op de verschillende onderdelen van het richtsnoer. Hoewel er voor tal van mogelijke noodsituaties behoefte kan bestaan aan noodplannen, is dit richtsnoer voornamelijk bedoeld voor situaties waarin een noodplan vereist is vanwege een grote toestroom van verzoekers om internationale bescherming waarvoor de middelen van het opvangsysteem ontoereikend zijn.

Het is belangrijk te bedenken dat opvang onderdeel is van het asielstelsel en samenhangt met de asielprocedure. Wijzigingen van de richtlijn asielprocedures en de erkenningsrichtlijn zullen automatisch veranderingen in de opvangsystemen tot gevolg hebben.

Het richtsnoer voor noodplannen is bestemd voor de opvangautoriteiten. De tekst is specifiek geschreven voor de medewerkers die belast zijn met de opvang. Er zijn echter onderdelen die van toepassing zijn op een breed scala van medewerkers, ongeacht hun functie bij de respectieve autoriteiten van de EU+-landen. Dit document is bedoeld als richtsnoer voor de opvangautoriteiten in de EU+-landen en moet hen helpen verzekeren dat er voldoende capaciteit is om snel in te spelen op alle soorten noodsituaties die van invloed zijn of zouden kunnen zijn op de opvangsystemen van de landen in kwestie. Dit richtsnoer is in essentie een kader voor noodplannen, met inbegrip van begeleiding en het delen van beste werkmethoden. Aldus zijn de opvangautoriteiten beter voorbereid op noodsituaties en kunnen zij mechanismen ontwikkelen voor gecoördineerde en doeltreffende respons.

Dit instrument is ontwikkeld om beleidsmakers te helpen geïnformeerde besluiten te nemen over acties die duurzaam effect kunnen hebben op de opvangsystemen van de autoriteiten, en om beter te kunnen inspelen op onzekerheden in de toekomst door het formuleren van relevante en doeltreffende antwoorden op uiteenlopende noodsituaties.

3. Leidende beginselen

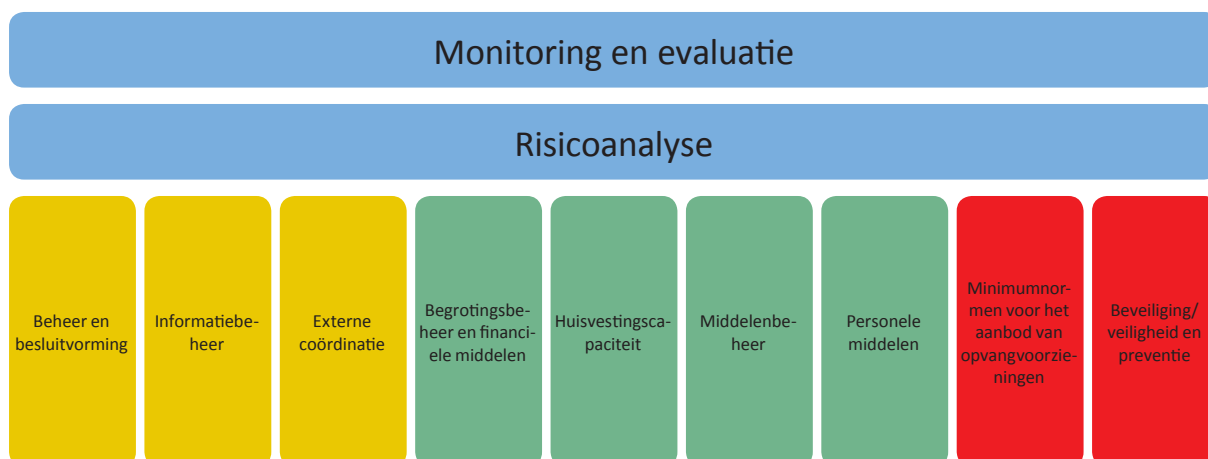
Dit richtsnoer voor noodplannen is gebaseerd op de volgende leidende beginselen:

- Ieder mens wordt in zijn/haar waarde gelaten en met respect behandeld, ongeacht de aard van de noodsituatie. De toepassing van dit richtsnoer dient te geschieden in overeenstemming met het internationale en Europese **Handvest van de grondrechten** van de Europese Unie, de richtlijn opvangvoorzieningen en het EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen.
- Het algemeen **recht om asiel te zoeken** en de rechten van personen die internationale bescherming behoeven moeten in iedere situatie worden gerespecteerd, in overeenstemming met het internationale en Europese **Handvest van de grondrechten** van de Europese Unie. Er moet worden gezorgd voor snelle toegang tot registratie en naleving van procedurele waarborgen en voor snelle toegang tot opvangvoorzieningen.

- **Transparantie en verantwoording.** De toepassing van dit richtsnoer dient te geschieden op basis van transparante en eerlijke regels en besluitvormingsprocedures. Onverminderd de relevantie van de betrokkenheid van andere actoren bij de uitvoering van specifieke taken in nationale opvangsystemen, berust de algehele verantwoordelijkheid voor het realiseren van een zo hoog mogelijk niveau van transparantie en verantwoording bij de respectieve nationale opvangautoriteiten.
- **Participatie.** Noodplannen zijn het meest doeltreffend wanneer aan de uitvoering daarvan een participierend en inclusief proces ten grondslag ligt. Samenwerking binnen de grenzen van de respectieve mandaten en afstemming van doelstellingen en strategieën met andere autoriteiten, met name de beslissingsautoriteit, en betrokken belanghebbenden zullen de resultaten van de respons in hoge mate ten goede komen.

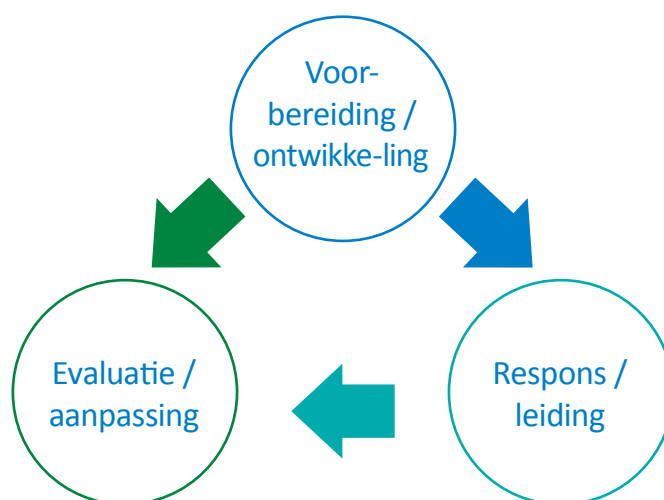
4. Opbouw en indeling van het richtsnoer

Dit document is verdeeld in 13 hoofdstukken. Het volgende hoofdstuk B – een integrale benadering van noodplannen – is bedoeld om de algemene benadering van een noodplan uiteen te zetten ten behoeve van degenen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van een algemeen plan. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt aandacht besteed aan de specifieke aspecten van een noodplan. Deze hoofdstukken zijn meer gericht op gespecialiseerd personeel dat zich bezighoudt met een van de volgende aspecten van een noodplan:



B. Een integrale benadering van noodplannen

Dit richtsnoer biedt een handvat voor het beantwoorden van de vraag waarop men voorbereid dient te zijn en hoe men zo kan plannen dat een eventueel responsplan meer effect heeft. Om dit te realiseren, is uitgegaan van een cyclische benadering van de zes aspecten die in onderstaande afbeelding zijn vermeld. De aspecten houden verband met elkaar en vormen tezamen een systematische, samenhangende en holistische benadering van een noodplan die een doeltreffende respons mogelijk maakt wanneer het opvangsysteem wordt geconfronteerd met een grote toestroom van vluchtelingen. Deze aspecten zijn:



In het richtsnoer wordt beschreven wat er in bepaalde situaties kan worden gedaan en welke acties dienen te worden ondernomen vóór, tijdens en na een grote toestroom van vluchtelingen. Bij het opstellen van een noodplan is het raadzaam dat de respectieve opvangautoriteiten zorgdragen voor de ontwikkeling van een uitgebreide toolkit met sjablonen, gestandaardiseerde paraatheidsacties, standaardwerkwijzen en een serie andere maatregelen en aanbevelingen om verwachte risico's te ondervangen en doeltreffende en betrouwbare resultaten te verzekeren. In de volgende hoofdstukken worden enkele aspecten genoemd waarvoor deze sjablonen en standaardwerkwijzen met name nuttig zijn. Dit richtsnoer handelt over de opvang van vluchtelingen, maar er zij op gewezen dat de asielpprocedure een veelomvattend systeem is waarbij beslissings-, immigratie- en opvangautoriteiten betrokken zijn. Alle acties dienen dienovereenkomstig te worden geïnterpreteerd.

De suggesties in dit document vormen een afspiegeling van reeds bestaande werkmethoden in EU+-landen. Afhankelijk van de verwachte risico's zijn prioritering en uitvoering van vooraf geplande acties van cruciaal belang. Hetzelfde geldt voor de controle op vroegtijdige waarschuwingsindicatoren die kunnen wijzen op ontwikkelingen die een respons en de uitvoering van vooraf geplande acties noodzakelijk maken.

1. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

Bij noodplannen draait het in de eerste fase om voorbereid zijn. Planning begint met het inschatten van situaties. Noodplannen zijn gebaseerd op analyse en risicobeoordeling van verzamelde gegevens. Het is daarom belangrijk dat in het noodplan gebruik wordt gemaakt van risicocontrole en -analyse, zodat wordt uitgegaan van specifieke informatie.

De voornaamste doelstelling is opvangautoriteiten in staat stellen voldoende paraat te zijn om adequaat te kunnen reageren op een mogelijke grote toestroom van vluchtelingen. Voordat er sprake is van een dergelijke toestroom, kunnen proactief tal van acties worden vastgesteld en procedures worden ingevoerd ter vergroting van de paraatheid.

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe specifieke onderdelen van een plan kunnen worden ingericht om voorbereid te zijn op een eventuele grote toestroom van vluchtelingen. Het gaat hier om aanbevelingen voor het inrichten van een planning voor de ontwikkeling van strategieën en tegenmaatregelen om de waarschijnlijke gevolgen van een dergelijke toestroom te ondervangen. De opstellers van een noodplan worden aangemoedigd om bij

de ontwikkeling van het plan de bredere context van de relaties tussen de verschillende instanties voor ogen te houden en om de planning niet te beperken tot de opvangautoriteit alleen.

Bovendien is het bij de ontwikkeling van het noodplan van cruciaal belang om als basis voor het plan realistische scenario's te formuleren en doeltreffende responsplannen te ontwikkelen. Ook worden in het plan de kernpunten beschreven die essentieel zijn voor het realiseren van de operationele doelstelling. Het is van het allergegrootste belang om in een noodsituatie op het juiste moment de juiste actie ondernemen. Zo snel mogelijk handelen met zo min mogelijk fouten is het streven.

- **Actieve paraatheid**

Met actieve paraatheid wordt een proactieve aanpak van de voorbereiding bedoeld. Dit kan inhouden dat er een inventaris wordt opgemaakt van alle direct beschikbare middelen zoals extra plaatsen en voorraden en dat de informatie in registers, voorraadlijsten, voorraadniveaus en lijsten van medewerkers en hun capaciteiten wordt bijgehouden en regelmatig wordt bijgewerkt. Tot slot heeft dit begrip betrekking op proactieve identificatie van alle betrokken actoren, ook in de particuliere sector, en het vaststellen van hun capaciteiten.

- **Ontwikkeling van scenario's en planningsuitgangspunten**

Een scenario-gebaseerde planning maakt het mogelijk om proactief een gecoördineerd responsplan op te stellen. De ontwikkeling van scenario's van te verwachten situaties stelt de opstellers van het noodplan in staat een inschatting te maken van de mogelijke gevolgen voor het opvangsysteem. Proberen te anticiperen op de mogelijke ontwikkeling van een situatie maakt een responsstrategie doeltreffender. Door het formuleren en overeenkomen van plausible scenario's kunnen de opvangautoriteiten een responsstrategie plannen en de schaal van de respons bepalen. De nadruk dient altijd te liggen op operationele kwesties. De planningsuitgangspunten maar ook de te verwachten of plausible scenario's dienen duidelijk te worden gedefinieerd. Bij het opstellen van een scenario dienen vroegtijdige waarschuwingssignalen en -indicatoren te worden ingebouwd (bijv. bezettingsgraad, in- en uitstroom, verwerkingstijd van asiolverzoeken). Het inbouwen van drempels en waakzaamheidsniveaus helpt te bepalen wanneer een situatie naar een volgend niveau is geëscaleerd. Wat de escalatie naar een volgend niveau in gang heeft gezet, is een belangrijke indicator. Door de ontwikkelingen te monitoren aan de hand van drempels, kan de ernst van de situatie beter worden beoordeeld.

De hantering van waakzaamheidsniveaus is tevens bedoeld om intern en in relatie tot andere actoren controle uit te oefenen op de activiteiten en om tot een uniforme nomenclatuur te komen. Het verhogen van het waakzaamheidsniveau is een proactieve maatregel die kan worden toegepast wanneer er sprake is van een verhoogd risico dat de opvangautoriteit niet in staat zal zijn haar werk naar behoren uit te voeren en een prioritering van het gebruik van middelen dient plaats te vinden. Iedere verhoging of verlaging van het waakzaamheidsniveau heeft gevolgen voor de opvangautoriteit en de betrokken actoren. Daarom is efficiënte communicatie over ieder besluit van het grootste belang.

- **Ontwikkeling van een noodplan**

Analyseren van het verwachte risico impliceert een streven naar het voorkomen of beperken van mogelijke gevolgen. Het responsplan is afhankelijk van het niveau van paraatheid en planning van de autoriteiten. Er dienen verdere inspanningen te worden geleverd om de benodigde capaciteiten en middelen vast te stellen, mogelijke hiaten te signaleren en vast te stellen welke relevante tegenmaatregelen kunnen worden genomen om de omvang van de gevolgen te beperken en succes van de respons te verzekeren. Het is ook belangrijk om praktische procedures en potentiële operationele beperkingen te identificeren. Deze kunnen vervolgens worden gebruikt voor de formulering van een responsplan. Het volledig doorlopen van een scenario is een cruciale stap voor het realiseren van operationeel succes.

2. De fase van respons en leiding

In het noodplan dient uitsluitend te worden gegeven over de wijze waarop het responsplan moet worden geactiveerd en dient te worden gespecificeerd wie waar en wanneer is belast met de respons. Werken volgens een oplossingsgerichte en inclusieve benadering vergroot de kans op operationeel succes. Een duidelijke afbakening van de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is van cruciaal belang voor het vertalen van het plan naar een uitvoerbare respons.

- **Activering van het plan**

Weten *wanneer* te reageren is bijna net zo belangrijk als weten hoe te reageren. Dit kan kostbare tijd schelen. Waarschuwingssignalen en -drempels dienen goed gedefinieerd te zijn en de indicatoren behoren duidelijk omschreven te zijn om een tijdige respons mogelijk te maken. Ten behoeve van het systeem van vroegtijdige waarschuwing is het raadzaam om op nationaal niveau met cijfers te illustreren wat wordt bedoeld met de term “grote toestroom”. Als mogelijke drempels kunnen worden gehanteerd: een bepaalde toename van het aantal aangekomen vluchtelingen in een bepaalde periode, het overschrijden van een vooraf gedefinieerde bezettingsgraad in een bepaalde periode (waarbij als gevolg van de werklast sprake is van een daling van de kwaliteit van de opvang), een toename van personen met bijzondere behoeften, enz. Daarnaast dienen de waarschuwingssignalen en -indicatoren te worden aangepast aan de context waarbinnen de actuele risico’s zich voordoen. Er dient vooraf te worden bepaald wie bevoegd is het plan in gang te zetten.

- **Reageren op de grote toestroom en leiding geven aan de actie**

Voor een doeltreffende en efficiënte respons is collectieve actie vereist. Leiding en coördinatie zijn van cruciaal belang voor het vergroten van de capaciteit om het hoofd te bieden aan een noodsituatie. Er moeten maatregelen en besluiten worden genomen met betrekking tot de toewijzing van verschillende verantwoordelijkheden en de te hanteren tijdschema’s. Hierover dient consensus te bestaan. Het is belangrijk om vooraf te beschikken over structuren voor samenwerking tussen de autoriteiten en betrokken actoren. Zorgdragen voor operationele continuïteit en efficiënte coördinatiestructuren verzekert dat genomen maatregelen en besluiten coherent en effectief zijn. De fase van respons en leiding dient zo kort mogelijk te worden gehouden.

3. De fase van evaluatie en aanpassing

De tenuitvoerlegging van dit richtsnoer dient regelmatig te worden geëvalueerd. Het opstellen van een noodplan is een doorlopend proces, en regelmatige en geplande evaluaties en updates zorgen ervoor dat het plan relevant blijft. Ongeacht of er sprake is van een situatie met een grote toestroom van vluchtelingen die wordt gekenmerkt door een snelle stijging en scherpe daling of een situatie waarin geen plotselinge daling te verwachten valt, dient de opvangautoriteit naast het noodplan te beschikken over een plan voor aanpassing van de gehele organisatie aan de situatie in kwestie. Wat betreft constante monitoring dient er een analyse te worden uitgevoerd in de vorm van een aanpassingsplan voor aanpassing van de organisatie aan de nieuwe situatie, zodat de opvangautoriteit zich op efficiënte wijze kan aanpassen aan de nieuwe omgeving waarin zij haar taken moet uitoefenen. Doorgaans wordt de respons op de situatie gevolgd door afbouw en dient er vervolgens een geleidelijke de-escalatie van de noodmaatregelen te worden doorgevoerd. Maar ook een verdere opbouwling kan noodzakelijk zijn indien blijkt dat de als respons getroffen maatregelen ontoereikend zijn.

- **Evaluatie van het plan en de respons**

Evaluatie is een belangrijk verantwoordingsmechanisme. Nadat de respons is voltooid, dient een uitgebreide evaluatie van de ondernomen acties te worden uitgevoerd om vast te stellen of er relevante en duurzame maatregelen zijn genomen en of de beoogde oplossing is gerealiseerd.

Besluiten en acties dienen naar behoren te worden gedocumenteerd en dienen te worden uitgevoerd in een vooraf vastgestelde volgorde. Transparantie en verantwoording zijn van het aller grootste belang in het evaluatieproces. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een externe audit wordt uitgevoerd. Bovendien dienen alle gevallen van niet-naleving van wetten of procedures onmiddellijk te worden gedocumenteerd en geanalyseerd.

- **Verkrijgen van feedback en toepassen van geleerde lessen**

Resultaten en geleerde lessen dienen te worden verspreid binnen de autoriteit en aan andere belanghebbenden en partners te worden doorgegeven. Het is belangrijk dat er pogingen worden ondernomen om van alle betrokken partijen, met inbegrip van de begunstigden, feedback en suggesties voor verbetering en verandering te verkrijgen. Een noodplan is altijd in ontwikkeling, dus het ligt in de lijn der verwachting dat het plan zal veranderen naarmate nieuwe ervaringen en inzichten worden ingebracht in het planningsproces.

Met het oog op de verspreiding van kennis over geleerde lessen en beproefde beste werkmethode is het van groot belang dat informatie wordt geïnventariseerd, verzameld en geanalyseerd. Dit faciliteert de aanpassing die nodig is voor verbetering van de respons in de toekomst, institutionaliseert de parate kennis en verbetert de organisatorische integratie. Evaluatie speelt een belangrijke rol in het streven naar voortdurende verbetering en dient op alle organisatieniveaus plaats te vinden. Zij heeft zonder twijfel een positieve invloed op de uitkomst van toekomstige acties.

- **Aanpassing**

Een noodplan is het resultaat van risicobeoordeling. Daarom moet een noodplan worden aangepast wanneer de risico's aanzienlijk veranderen. Ook andere factoren, zoals wetswijzigingen, kunnen bijwerking van het plan noodzakelijk maken. Het is raadzaam het plan regelmatig te evalueren en daarbij te letten op onderdelen die niet langer van toepassing zijn of moeten worden herzien.

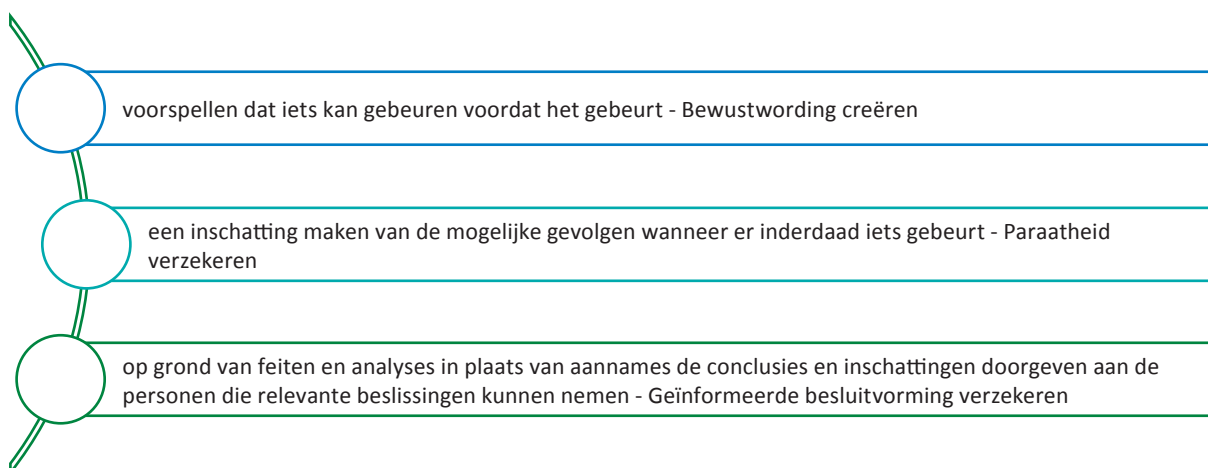
Bij het doorvoeren van aanpassingen dient rekening te worden gehouden met de capaciteit voor verandering. Veranderingen moeten op alle niveaus worden overgenomen en door alle actoren worden doorgevoerd. Dit is met name relevant wanneer het plan van de opvangautoriteit de basis vormt voor samenwerking tussen verschillende autoriteiten. Daarom dient het plan op zodanige wijze te worden bijgewerkt dat de actieparaatheid van de opvangautoriteit ongewijzigd blijft.

C. Monitoring en evaluatie

In het hele planningsproces dienen specifieke paraatheidsacties of problemen die follow-up vereisen te worden geïdentificeerd en vastgelegd. Het opstellen van een noodplan is een integraal onderdeel van het doorlopende planningsproces en dient niet beschouwd te worden als een uitzonderlijke activiteit. Het is bovendien een proces van voortdurende controle van vorderingen en aanpassing van doelstellingen in verband met het ontstaan van nieuwe realiteiten, aangezien de situatie aan voortdurende verandering onderhevig is en er zich steeds nieuwe gebeurtenissen voordoen.

Wat is het doel van vroegtijdige waarschuwingen?

Een vroegtijdige waarschuwing heeft diverse functies, namelijk:

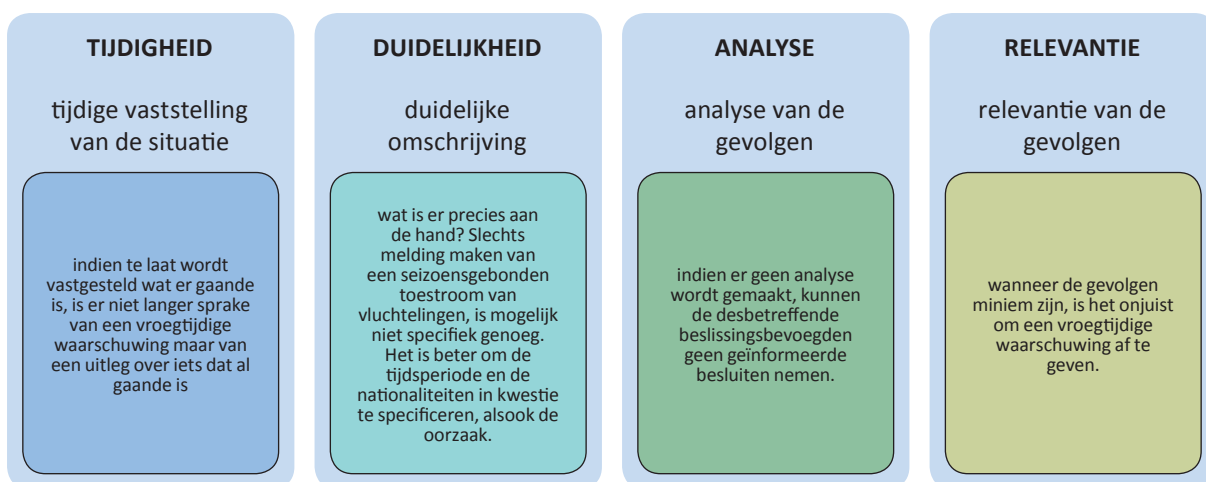


Het doel is informatie verschaffen ten behoeve van de besluitvorming teneinde te voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin gebeurtenissen zich al voltrekken en het mogelijk te laat is om nog actie te ondernemen. Daarom draait alles om planning en het nemen van voorzorgsmaatregelen. Een vroegtijdige waarschuwing die niet voldoet aan deze beschrijving heeft weinig nut. Vroegtijdige waarschuwingen hebben ook een functie in de noodplanning. In dit geval kan er gecoördineerde actie met andere nationale en internationale actoren (bijv. Europese Unie, Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, Internationale Organisatie voor Migratie, Internationale Rode Kruis) worden ondernomen op grond van de informatie en analyses die zijn vervat in de vroegtijdige waarschuwing. Het is raadzaam om bestaande documenten en instrumenten te gebruiken, zoals het systeem voor vroegtijdige waarschuwing en paraatheid (EPS) en de gegevensbank met push- en pullfactoren.

Wanneer wordt er een vroegtijdige waarschuwing gegeven?

Er dient een waarschuwing te worden gegeven wanneer de capaciteit niet flexibel genoeg of niet toereikend is voor het verwerken van de toestroom van vluchtelingen. De waarschuwing dient de opvangautoriteiten voldoende tijd te geven om op te treden. De opvangautoriteiten dienen vooraf vast te stellen hoeveel tijd er nodig is voor bijv. het vrijmaken van extra capaciteit en het creëren van speciale plaatsen voor kinderen en personen met mobiliteitsproblemen.

Hier volgen de kenmerken die voor het geven van een vroegtijdige waarschuwing aanwezig moeten zijn:



Hoe meer relevante informatie de waarschuwing bevat, des te beter zij haar functie vervult. Het is ook van belang dat waarschuwingen tijdig worden gegeven. Vaak is het moeilijk om precies vast te stellen wat de gevolgen zullen zijn op het moment dat een dramatische gebeurtenis zich nog voltrekt.

Goede werkmethode toepassing van analytisch model door opvangautoriteit van EU+-land

Een voorbeeld van de manier waarop de invoering van een systeem voor vroegtijdige waarschuwing kan worden gerealiseerd, is de oprichting in een EU+-land van een eenheid voor migratie. Dit systeem maakt deel uit van het analytische model van de eenheid. Deze eenheid produceert momenteel informatie en analyses voor drie hoofdproducten: vier jaarlijkse prognoseverslagen, een maandelijks verslag en een wekelijks verslag. De producten hebben betrekking op verschillende perioden en kennen derhalve verschillende benaderingen van vroegtijdige waarschuwingen.

Het wekelijkse verslag is toegespitst op informatie en is beschrijvend in plaats van analyserend van aard. In het maandelijks verslag wordt een schatting gemaakt van het aantal verzoekers om internationale bescherming dat in de eerstkomende drie maanden wordt verwacht, en dit verslag is meer analyserend van aard. In het prognoseverslag wordt ingegaan op het aantal verzoekers om internationale bescherming in het huidige jaar en de komende jaren. In het prognoseverslag worden een aantal kernfactoren geïdentificeerd. Dit zijn factoren die van invloed zouden kunnen zijn op het aantal verzoekers om internationale bescherming, afhankelijk van hoe de gebeurtenissen zich ontwikkelen. Dit zijn vanzelfsprekend mogelijke maar bekende gebeurtenissen - identificeerbare scenario's dus.

Het maandelijks verslag is bedoeld om een schatting te maken van de meest waarschijnlijke ontwikkelingen op kortere termijn (één tot drie maanden) in het aantal verzoekers om internationale bescherming. In dit verslag wordt ook aandacht besteed aan mogelijke alternatieve ontwikkelingen. Vervolgens worden indicatoren vastgesteld ter signalering van afwijkende ontwikkelingen in het aantal verzoekers om internationale bescherming in het land. De achterliggende gedachte is vooral indicatoren te identificeren waarmee alternatieve ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd.

Op basis van deze indicatoren wordt informatie verzameld voor het wekelijkse verslag. Op grond van de informatie die binnenkomt, worden de schattingen uit het laatste maandelijks rapport geëvalueerd en worden op grond van de analyses indicatoren vastgesteld. De kwaliteit van de indicatoren is van cruciaal belang voor het systeem voor vroegtijdige waarschuwing. De indicatoren dienen specifiek verband te houden met de vastgestelde gebeurtenis en er dient altijd up-to-date informatie over de indicator beschikbaar te zijn. De indicator dient bij voorkeur altijd een aantal of in ieder geval kwantificeerbaar te zijn. In de wekelijkse verslagen wordt consistent gereageerd op de aantallen en indicatoren. In die verslagen wordt ook aandacht besteed aan een aantal andere onderwerpen. De verslagen zijn tevens bedoeld om nieuwe patronen te signaleren, zoals een plotselinge toestroom van vluchtelingen uit een bepaald land, en om een verklaring te geven voor het aantal gearriveerde verzoekers om internationale bescherming in het algemeen. Het is de bedoeling om op deze manier inzicht te krijgen in de gevolgen van onbekende gebeurtenissen die van invloed zijn op het aantal verzoekers om internationale bescherming. Hoewel het lastig is om vast te stellen welke gebeurtenissen fluctuaties in het aantal verzoekers om internationale bescherming tot gevolg hebben, kunnen de gevolgen al in een heel vroeg stadium worden bepaald.

In de laatste plaats, maar daarom niet minder belangrijk, is er het nogal brede spectrum van de informatie die moet worden verzameld. De verzamelde informatie is niet uitsluitend bedoeld als specifieke bijdrage voor een van de producten of uitsluitend gericht op een vastgestelde indicator, integendeel. Het grootste deel van de verzamelde informatie komt nooit terecht in een verslag en past niet in het analytische systeem van indicatoren. De achterliggende gedachte is zo breed mogelijk informatie te verzamelen omdat men nooit zeker weet wat volgende week of volgende maand van belang kan zijn. Dit deel van het onderzoek ten behoeve van vroegtijdige waarschuwingen is derhalve deels willekeurig.

D. Risicoanalyse

Omdat het onmogelijk is in een planning met alles rekening te houden, kan een risicoanalyse uitkomst bieden voor het vaststellen en begrijpen van potentiële problemen en de mate waarin het waarschijnlijk is dat deze zich zullen voordoen. Zo wordt het mogelijk deze problemen te beheersen en de impact ervan tot een minimum te beperken. De informatie uit de risicoanalyses vormt samen met de informatie uit het systeem voor vroegtijdige waarschuwing een informatiebasis waaruit kan worden geput voor het prioriteren van risico's waarop scherper toezicht zal worden uitgeoefend. Uit het oogpunt van verhoogde paraatheid is het belangrijk dat er een snel en doeltreffend mechanisme voor risicobeoordeling voorhanden is.

De rol van preventie kan nauwelijks worden overschat. Preventie staat voor proactief handelen. Situaties waarin sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen kunnen een gevaar vormen voor de mate waarin de opvangautoriteiten in staat zijn opvangvoorzieningen aan te bieden. Bij alle acties tegen mogelijke gevaren dient het hoofddaccent op preventie te liggen. Opvangautoriteiten dienen te bepalen wat de gevolgen zijn voor, bijvoorbeeld, de duur van het verblijf van de verzoekers, de begroting, de benodigde personele middelen, de preventie van incidenten, de beoordeling van de gevolgen voor kinderen, enz. Mogelijke gevaren kunnen worden onderverdeeld in categorieën op grond van hun waarschijnlijkheid en de omvang van de aangerichte schade:

Waarschijnlijkheid	Gering	Gemiddeld	Groot	Zeer groot
Aangerichte schade				
Gering				
Gemiddeld				
Groot				
Zeer groot				

Hier dienen de algemene beginselen van risicobeheer te worden toegepast. Er dient bijvoorbeeld absolute prioriteit te worden verleend aan gevaren in de categorie rood.

Het is belangrijk de juiste reactie op een risico te kiezen. Mogelijke reacties zijn:

Vermijden

- deze strategie biedt een hoog niveau van veiligheid maar leidt tot afzien van deelname aan riskante acties en beperkt daardoor de daadkracht.

Beheersen

- deze strategie maakt het mogelijk in te grijpen maar vereist de inzet van meer middelen voor buitengewone veiligheidsmaatregelen.

Beperken

- deze strategie is geschikt voor bedreigingen met een hoge mate van waarschijnlijkheid en geringe aangerichte schade. We accepteren de schade en beperken de gevolgen daarvan.

Accepteren

- bij deze strategie worden acties uitgevoerd ongeacht eventuele gevaren, omdat deze gevaren worden gekenmerkt door een lage mate van waarschijnlijkheid en geringe schade.

Overdragen

- dit wil zeggen dat het risico wordt overdragen aan een andere entiteit - bijv. verzekeringen.

Beperkende maatregelen

Voor het kiezen van de juiste maatregel moet het niveau van de specifieke bedreiging worden vastgesteld (bijv. door toepassing van de bovenstaande risicotabel) en vervolgens worden gekoppeld aan de juiste reactie op het risico. Hierbij is het belangrijk elk risico nader te onderzoeken om te bepalen welke aspecten van invloed zijn op de waarschijnlijkheid en de gevolgen van het risico. Zowel vooronderstellingen als langdurige ervaring kunnen als basis dienen voor de vaststelling van de aspecten van ieder gevaar en het niveau daarvan.

In de fase van voorbereiding en ontwikkeling kunnen simulaties en desktopoefeningen worden gebruikt voor een betere vaststelling van de risico's en de daarmee samenhangende beperkende maatregelen.

Voorbeeld: het risico van geweld in opvangcentra als gevolg van bijvoorbeeld het gezamenlijk onderbrengen van verschillende etnische groepen. Mogelijke reacties op dit gevaar zijn:

- Vermijden - er alles aan doen om deze twee groepen te scheiden, zelfs wanneer dit resulteert in lagere capaciteit, de inzet van meer middelen, enz.
- Beheersen - beveiliging, videobewaking, enz.
- Beperken - bemiddeling tussen conflictpartijen in geval van geweld.
- Accepteren - als uitgangspunt hanteren dat het vanwege de zeer beperkte middelen onmogelijk is geweld te voorkomen; inschakelen van de politie en in gang zetten van gerechtelijke vervolging bij overtreding van de wet.

E. Beheer en besluitvorming

1. Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is te komen tot snelle besluitvormingsprocessen wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen. Om dit te realiseren, is het belangrijk zorg te dragen voor een duidelijke structuur van personen die bevoegd zijn het noodplan in gang te zetten, en situationeel bewustzijn te creëren om te verzekeren dat iedereen in kennis wordt gesteld van het in gang zetten van het plan. Deze processen dienen duidelijk te zijn op nationaal of subnationaal niveau, afhankelijk van de wijze waarop het opvangsysteem is opgezet en de gevolgen van de grote toestroom van vluchtelingen.

Om vooraf transparantie van besluitvorming te verzekeren, is het van cruciaal belang dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zorgvuldig beschreven zijn en dat er snelle besluitvormingsprocessen zijn vastgesteld en ingevoerd. Voorts dient er een beschrijving voorhanden te zijn van de crisisbeheerniveaus en dienen deze niveaus bekend te zijn in de hele organisatie.

Het verdient aanbeveling om bij het streven naar het best mogelijke noodplan en de optimale respons volgens de volgende uitgangspunten te werken:

Verantwoordelijkheid

- De persoon die onder normale omstandigheden verantwoordelijkheid draagt, is ook verantwoordelijk voor het nemen van de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen voor noodsituaties en voor het afhandelen van buitengewone incidenten binnen zijn of haar terrein van verantwoordelijkheid. Vooraf dient te worden beslist welke taken kunnen worden opgeschort, gedelegeerd, enz.

Uniformiteit

- De organisatorische structuur tijdens een grote toestroom van vluchtelingen dient gelijk te zijn aan de structuur onder normale omstandigheden.
- Zo mogelijk dienen de activiteiten te worden aangestuurd op de plaats waar zij onder normale omstandigheden worden aangestuurd.

Nabijheid

- Besluiten moeten worden genomen op grond van informatie die ter plekke is verkregen, en dienen te worden aangepast aan de specifieke situatie.
- Situaties dienen zo dicht mogelijk bij de plek waar zij zich voordoen te worden afgehandeld door degenen die daar de gevolgen van ondervinden en daarvoor verantwoordelijk zijn.

Samenwerking

- Alle autoriteiten, ondernemingen en afdelingen dragen verantwoordelijkheid voor een zo goed mogelijke samenwerking met de relevante actoren en ondernemingen in het kader van de inspanningen ter voorkoming van, voorbereiding op en beheersing van een noodsituatie.

2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

- **Strategiebepaling**

Het is van fundamenteel belang een duidelijke beschrijving van de algemene doelstelling van het noodplan op te stellen als basis voor de vaststelling van de doelstellingen van de respons. Dit is essentieel om te verzekeren dat de juiste acties in gang worden gezet en dat iedereen naar hetzelfde doel toewerkt. Opstellers van noodplannen dienen ervoor zorg te dragen dat er een gestructureerde procedure voor follow-up voorhanden is, zodat de acties waarvoor gekozen wordt de algemene doelstelling ondersteunen.

- **Rollen en bevoegdheden**

De rollen en bevoegdheden dienen op alle organisatieniveaus te worden vastgesteld. Het management dient te verzekeren dat er strategische besluiten worden genomen en dient tevens verantwoordelijkheid te nemen voor de langetermijnplanning. Daarnaast dient het management ervoor zorg te dragen dat bij oplossingen en werkzaamheden wordt samengewerkt met alle betrokken actoren. In situaties waarin de gehele opvangautoriteit of een deel daarvan onder druk staat, is het vooral belangrijk om op locatie leiderschap te tonen om te verzekeren dat er passende ondersteuning wordt geboden. Ook dient inzichtelijk te worden gemaakt wie de bevoegdheid heeft besluiten over wijziging van de waakzaamheidsniveaus te nemen.

- **Validatie**

Validatie is niet alleen een officiële procedure, maar heeft ook een belangrijke functie omdat daarmee wordt bepaald voor welke instellingen het plan bindend is. Daarom dient het validatieniveau consistent te zijn met het bevoegdheidsterrein van de autoriteiten die volgens het plan belast zijn met de uitvoering van de taken. Hoe breder dit bevoegdheidsterrein, hoe meer tijd gemoeid is met het valideren en vervolgens bijwerken van het plan. Daarom is het niet altijd een goed idee om zo veel mogelijk instanties in het plan op te nemen. Bezien dient te worden welke autoriteiten in feite cruciaal zijn voor een doeltreffende realisatie van de doelstellingen van het plan, en welke autoriteiten zonder raadpleging in het plan kunnen worden opgenomen.

- **Het besluitvormingsproces**

Het besluitvormingsproces dient snelle, tijdige en transparante besluiten mogelijk te maken. Het is belangrijk dat er een besluitvormingsproces is geformuleerd, zodat het beoogde onderdeel van de autoriteit de aanwijzingen en opdrachten effectief kan ontvangen en uitvoeren. De mate waarin de opvangautoriteit in staat is snelle en efficiënte beslissingen te nemen dient in alle fasen te worden geanalyseerd.

Behoud voor zover mogelijk de bestaande organisatorische structuren, in plaats van nieuwe of parallelle structuren te creëren. Dit zal grotendeels verzekeren dat de actie in handen blijft van degenen die ter plekke werken en op de hoogte zijn van de procedures, beperkingen en uitdagingen.

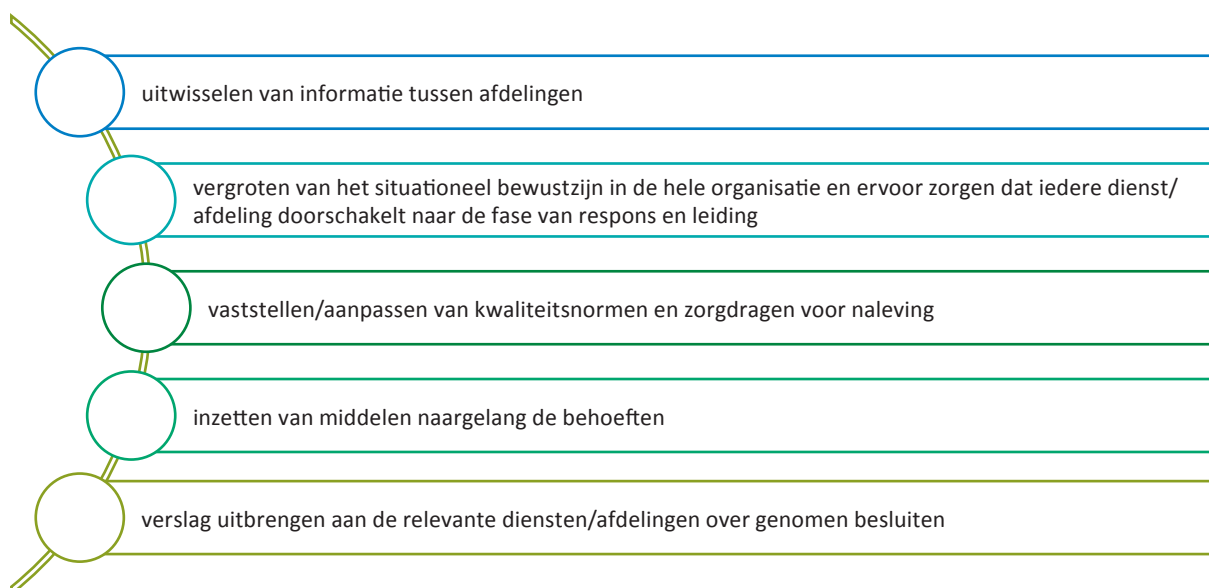
Gewoonlijk is er tijdens een grote toestroom van vluchtelingen niet genoeg **tijd** voor voorbereiding en optreden. Daarom is het van essentieel belang om vooraf de volgorde van de acties te bepalen. Het is daarbij nuttig om eerst vast te stellen welke acties afhankelijk zijn van andere acties en vervolgens de volgorde van de acties vast te stellen. Dit zal helpen de diepere oorzaken van uitdagingen en de prioriteiten te bepalen. In een besluitvormingsproces draait alles om het prioriteren van acties op basis van factoren zoals tijd, waarschijnlijkheid en beschikbaarheid van middelen, met als doel deze doeltreffend in te zetten.

Een dergelijke prioritering op basis van doeltreffendheid vereist een uitgebreide analyse van het aanbod van opvangvoorzieningen en speelt een rol bij de keuze van de juiste methodologie voor het aanbieden van de diensten.

- **Activeren van een intern coördinatiemechanisme**

Een van de manieren om in geval van een grote toestroom van vluchtelingen een doeltreffend besluitvormingsproces zonder vervanging van bestaande structuren mogelijk te maken, is het activeren van een intern coördinatiemechanisme dat wordt aangestuurd door een intern aangewezen team.

Het is belangrijk om vóór de grote toestroom van vluchtelingen **de bevoegdheden van het coördinatieteam duidelijk te definiëren**, zodat de teamleden weten hoe zij moeten handelen en wat zij kunnen verwachten. De bevoegdheden van het coördinatieteam dienen te allen tijde het volgende te omvatten:



De vertegenwoordigende personen in het team kunnen fungeren als aanspreekpunt voor alle relevante diensten/functies van de opvangautoriteit. Aldus wordt verzekerd dat er naar behoren aandacht wordt besteed aan alle aspecten die in dit document worden behandeld. De samenstelling van dit team dient zo veel mogelijk een afspiegeling te zijn van de managementstructuur in de fase van voorbereiding en ontwikkeling en dient te worden vastgesteld voor aanvang van de grote toestroom van vluchtelingen (fase van respons en leiding). Bij voorkeur moet het mechanisme, bijvoorbeeld op basis van regelmatige vergaderingen, te allen tijde kunnen worden opgestart vanuit de 'stand by'-modus. Zo wordt verzekerd dat er een uniform beleid wordt gevoerd ten aanzien van de migratiedruk in het land. Dezelfde vertegenwoordigende personen dienen vervolgens nauw betrokken te worden bij het in gang zetten van het noodplan gedurende de fase van respons en leiding. Dit kan worden gerealiseerd door vaker te vergaderen (bijv. dagelijks vergaderen in plaats van eens per maand).

Goede werkmethode

Het wordt als een goede werkmethode beschouwd om buiten crisissituaties oefeningen te houden met leden van het coördinatieteam. Zorg ervoor dat er geen personeelwijzigingen plaatsvinden. Geef personeel een opleiding over problemen die spelen in noodsituaties. Zorg voor een vervangingssysteem om te voorkomen dat leden van het coördinatieteam oververmoeid raken in crisissituaties die te lang duren.

3. De fase van respons en leiding

In de fase van respons en leiding wordt het interne coördinatiemechanisme/team geactiveerd en wordt de frequentie van de vergaderingen opgevoerd. Ondernomen acties worden zo nodig opgevolgd en geëvalueerd. De vertegenwoordiger van het interne coördinatiemechanisme brengt in de organisatie verslag uit aan het hogere en lagere echelon. Er dienen gestructureerde situationele scenario's en prioriteitsrichtlijnen te worden vastgesteld op basis van de verschillende anticiperende scenario's en de wijze waarop de situatie zich ontwikkelt. Ook dient er een aanpassingsplan te worden opgesteld, zodat dit op het juiste moment kan worden uitgevoerd.

4. De fase van evaluatie en aanpassing

Er dient zo snel mogelijk te worden teruggekeerd naar een lager paraatheidsniveau of de normale bedrijfsvoering. Acties buiten het noodplan kunnen relevant zijn en worden ingepland in overleg met andere belanghebbenden. Indien er nog steeds sprake is van grote druk op de opvangautoriteit, dient er een plan te worden opgesteld voor aanpassing van de organisatie aan de nieuwe omstandigheden. Na het in gang zetten van het noodplan dienen zowel de gebeurtenis als de genomen maatregelen te worden opgevolgd en geëvalueerd. Dit kan dienen als basis voor voortdurende verbetering, die op alle organisatieniveaus dient te worden doorgevoerd. Dit is ook een goede gelegenheid om het besluitvormingsproces te stroomlijnen, teneinde lering te trekken uit zaken die verkeerd liepen en aanpassingen door te voeren in de reguliere besluitvormingsprocessen en -structuren.

F. Informatiebeheer en communicatie

1. Inleiding

Communicatie wordt gedefinieerd als alle informatiestromen tussen verschillende organisaties op gelijkwaardige en verschillende hiërarchische niveaus. Ongeacht of er al dan niet sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen is het belangrijk verschillende communicatielagen op te zetten en de beschikking te hebben over coherente strategische communicatie die op de verschillende communicatiekanalen is afgestemd. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen politieke verklaringen en de communicatie van de opvangautoriteit, maar deze moeten wel op elkaar zijn afgestemd. Onverminderd het belang van effectieve communicatie met externe actoren, is interne communicatie met personeel van even groot belang voor het verzekeren van hoge kwaliteit en efficiency voor, tijdens en na een grote toestroom van vluchtelingen.

2. Beginselen van doeltreffend informatiebeheer

- **De fase van voorbereiding en ontwikkeling**

Gegevensuitwisseling is een voorwaarde voor effectieve coördinatie tussen verschillende actoren, en het specificeren van bepalingen dienaangaande dient tijdens het planningsproces hoog op de agenda te staan. Er dient een inventarisatie te worden gemaakt van de verschillende belanghebbenden en actoren. Hierbij moet een overzicht worden gegeven van hun bevoegdheden, organisatieniveaus, relevante aanspreekpunten en bestaande communicatiekanalen.

De gegevensuitwisseling kan via diverse communicatiekanalen worden gerealiseerd: via rechtstreeks overleg, e-mail, telefoon, uitzendingen of contactpersonen. Er zijn verschillende kanalen voor verschillende soorten informatie en situaties. In de noodplannen dient te worden gespecificeerd welke kanaaltypen de voorkeur hebben voor de verschillende doeleinden. Daarbij moeten onder meer vooraf forums of vergaderingen voor gegevensuitwisseling en samenwerking worden vastgesteld. Het is raadzaam om voor ieder forum een reglement op te stellen (doelstellingen, frequentie, moderator, betrokken actoren, mandaat, enz.), zodat vooraf duidelijk is welke beslissingen wel en welke niet kunnen worden genomen.

De gegevens die moeten worden uitgewisseld in geval van een grote toestroom van vluchtelingen zijn vaak van hetzelfde soort, zoals lijsten van personen of middelen, statistieken, mandaten en taakomschrijvingen. Steeds terugkerende soorten gegevens kunnen worden geïnventariseerd, en er dienen vooraf sjablonen voor dergelijke gegevens te worden opgesteld. Dit dient vergezeld te gaan van instructies over het soort gegevens dat wettelijk mag worden uitgewisseld en over de manier waarop deze gegevens in overeenstemming met nationale wet- en regelgeving kunnen worden verspreid. Zo wordt verzekerd dat de beginselen van geheimhouding en kennisnemingsbehoefte worden toegepast.

- **De fase van respons en leiding**

Voor doeltreffende communicatie in geval van een grote toestroom van vluchtelingen moet relevante informatie snel en proactief worden verspreid onder de betrokken belanghebbenden (bijv. nationale autoriteiten, opvangpartners en contractanten). Een follow-up van de informatie is vereist om problemen met onjuiste of verkeerd begrepen informatie op te lossen. Daarom wordt aangeraden om bij de communicatie met verschillende belanghebbenden en actoren te benadrukken dat men dient te controleren of de informatie ontvangen en begrepen is, en speciale aandacht te besteden aan de juistheid en coherentie van de boodschap.

Er worden verschillende soorten informatie doorgegeven via verschillende organisatieniveaus. De afzender van de informatie is een goede indicatie voor de wijze waarop de informatie dient te worden geïnterpreteerd. Daarom wordt aangeraden in noodplannen duidelijk te zijn over het soort informatie dat kan worden verstrekt door de verschillende niveaus en functies binnen de organisatie, en te benadrukken dat bij communicatie over activiteiten zorgvuldig dient te worden toegezien op naleving van de vastgestelde werkmethoden en richtlijnen. Dit mag echter geen belemmering vormen voor de noodzakelijke uitwisseling van informatie op de lagere en operationele niveaus (bijv. dagelijkse briefings of e-mails).

- **De fase van evaluatie en aanpassing**

De opvangautoriteiten wordt aangeraden de communicatie met de betrokken belanghebbenden en actoren regelmatig te evalueren. Daarbij dient geëvalueerd te worden of de meest doeltreffende kanalen worden gebruikt, of verschillende soorten informatie worden uitgewisseld tussen de juiste niveaus en of er een systeem is opgezet voor de vereiste feedback, zodat misverstanden kunnen worden signaleerd en opgelost.

3. Interne communicatie

- **De fase van voorbereiding en ontwikkeling**

Interne communicatie over een mogelijke grote toestroom van vluchtelingen dient al in een zeer vroeg stadium een aanvang te nemen. Alle organisatieniveaus dienen te allen tijde goed op de hoogte te worden gehouden van de migratiecontext waarin zij hun werk doen. In dit verband dient het accent altijd te liggen op hetgeen zich zou kunnen voordoen in geval van een grote toestroom van vluchtelingen, alsook op de algemene richtlijnen die dienen te worden gevolgd.

- **De fase van respons en leiding**

In deze fase zijn de hoofdprioriteiten het voortdurend op de hoogte houden van het personeel en het tot een minimum beperken van interne geruchten en onjuiste mededelingen op sociale media en elders. In dit verband kan het nuttig zijn om het personeel dagelijks te informeren over de actuele situatie en over de voortgang van het beheer of de uitvoering van het noodplan. Hierbij dient voortdurend erkentelijkheid en waardering te worden getoond voor de inspanningen van het personeel en de kwaliteit van de verrichte werkzaamheden.

- **De fase van evaluatie en aanpassing**

Nog meer dan in de vorige fase is in deze fase het tonen van erkentelijkheid en waardering voor de inspanningen en prestaties van het personeel van essentieel belang. Daarnaast is het in deze fase belangrijk om zorg te dragen voor wederzijdse feedback tussen organisatie en personeel om inzicht te krijgen in de positieve en negatieve aspecten van het beheer van de grote toestroom van vluchtelingen en om de benodigde aanpassingen door te voeren.

4. Communicatie met verzoekers om internationale bescherming

- **De fase van voorbereiding en ontwikkeling**

De opvangautoriteiten dienen na te gaan hoe zij doeltreffende methoden en kanalen voor informatievoorziening kunnen afstemmen op een groter aantal verzoekers, in overeenstemming met artikel 5 van de richtlijn opvangvoorzieningen. Daarnaast dient er een strategie te worden ontwikkeld voor het op eenvoudige wijze herhalen van informatie, aangezien de verzoekers binnen korte tijd kunnen worden overgeplaatst.

Goede werkmethode

Communicatie via sociale media en de ontwikkeling van platforms voor communicatie met verzoekers om internationale bescherming zijn goede manieren om informatie te verstrekken en de bedoelde boodschap over te brengen. Ontwikkel een app voor mobiele telefoons waarmee op eenvoudige wijze een groot aantal personen kan worden bereikt. Houd daarbij rekening met informatie- en privacyregels.

- **De fase van respons en leiding**

De regelmatige informatieverstrekking aan en dialoog met alle opgevangen personen dient te worden aangepast wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen. Dit geldt met name voor informatie over noodmaatregelen die van invloed zijn op hun dagelijks leven, zoals het ontbreken van directe toegang tot een opvangcentrum voor langdurig verblijf, een toename van de bezetting van opvangcentra, overplaatsing naar

andere opvangcentra of lang wachten op een besluit over een verzoek om internationale bescherming. Doel is frustratie en misverstanden te vermijden; een proactieve benadering is efficiënter. Deze informatieverstrekking dient nauwgezet te worden afgestemd met de beslissingsautoriteit.

Goede werkmethode

- Ontwikkel een vraagbaak met veelgestelde vragen en antwoorden en zorg ervoor dat deze regelmatig wordt bijgewerkt. Deze kan worden gebruikt voorafgaand aan, maar vooral tijdens, een grote toestroom van vluchtelingen.
- Organiseer periodiek vergaderingen tussen opgevangen personen en personeel.

- **De fase van evaluatie en aanpassing**

Het is raadzaam om een goede relatie op te bouwen met de opgevangen personen en een enquête te houden onder de verzoekers om internationale bescherming om vast te stellen welke onderdelen als positief of minder positief werden ervaren gedurende de grote toestroom van vluchtelingen. De uitkomst daarvan kan dienen als aanvulling op de verdere geleerde lessen.

5. Externe communicatie met de samenleving en de media

- **De fase van voorbereiding en ontwikkeling**

In een periode waarin sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen dient er een speciaal aangepast communicatieplan te worden opgesteld en uitgevoerd. Het plan dient gebaseerd te zijn op de reguliere communicatiestrategie en in het plan dient aandacht te worden besteed aan de volgende aspecten:

Aspecten die moeten worden opgenomen in een communicatieplan dat is afgestemd op een grote toestroom van vluchtelingen

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> specificeer de communicatiedoelstelling |
| <input type="checkbox"/> benadruk de belangrijkste boodschappen die op externe belanghebbenden moeten worden overgebracht |
| <input type="checkbox"/> geef duidelijkheid over de procedures voor het afhandelen van mediaverzoeken, inclusief de benoeming van woordvoerders |
| <input type="checkbox"/> geef uitleg en advies over gevoelige kwesties die aanleiding kunnen geven tot kritiek of spanningen |
| <input type="checkbox"/> geef advies over het omgaan met informatie inzake het werk van de opvangautoriteit op sociale media |

In dit communicatieplan moet duidelijk worden gespecificeerd wat de belangrijkste doelstelling van de communicatie tijdens de grote toestroom van vluchtelingen is. In het plan dient een positieve maar evenwichtige kijk op de organisatie en haar rol en mandaat te worden gegeven. Dit behelst onder meer de voorbereiding op bepaalde aspecten die specifiek verband houden met de grote toestroom van vluchtelingen, en het anticiperen op kritiek of spanningen die zich kunnen voordoen in de media en het opzetten van een responsstelsel daarvoor. In het communicatieplan dient rekening te worden gehouden met informatie die door de opvangautoriteit en andere actoren op sociale media is gepubliceerd.

Het communicatieplan dient een beschrijving te bevatten van de **kernboodschappen** die extern aan de media moeten worden doorgegeven. Deze dienen duidelijk en bondig te worden geformuleerd ten behoeve van ontvangers die mogelijk onbekend

zijn met het officiële beleid en de daarmee samenhangende belangen, opdat ook zij de kernboodschappen goed begrijpen. Tot slot dient bij de ontwikkeling van een communicatieplan aandacht te worden besteed aan een beleid waarin is uiteengezet wat te doen en wie als woordvoerder optreedt in geval van verzoeken van de media. Deze persoon dient mediatraining te krijgen (zie *hoofdstuk K - personele middelen*). Uitsluitend **bevoegde woordvoerders** mogen uitspraken doen en communiceren over de grote toestroom van vluchtelingen. De richtlijnen en communicatiekanalen voor de fase van respons en leiding van het noodplan moeten vooraf worden overeengekomen.

Goede werkmethode

Neem in de beschrijving van openbare aanbestedingen een clausule op over communicatie met de media en de samenleving en laat vrijwilligers een overeenkomst over communicatie ondertekenen.

- **De fase van respons en leiding**

De speerpunten in de fase van respons en leiding zijn:

- Geef onmiddellijk na de grote toestroom van vluchtelingen **korte verklaringen** af. Deze kunnen op basis van de eerder gemaakte inschatting en de actuele situatie worden gebruikt voor een breed scala van scenario's waaraan de organisatie bloot kan staan. Schriftelijke en mondelinge eerste commentaren dienen vooraf te worden overeengekomen, zodat direct kan worden gereageerd. Deze commentaren dienen zonder vertraging naar buiten te worden gebracht om een evenwichtige communicatie over de situatie te verzekeren.
- Houd **voortdurend contact** met de samenleving en de media via verschillende communicatiekanalen. Bij deze communicatie is het volgende van belang:

actuele informatie op de website van het agentschap en via sociale media

persberichten

uitnodiging aan vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap voor bijeenkomsten en gesprekken over de situatie en de genomen maatregelen

- **Wees consistent** met de berichtgeving van andere autoriteiten en betrokken belanghebbenden, zoals de beslissingsautoriteit of de medische hulpdiensten, zo nodig door gebruik te maken van coördinatiemechanismen (*zie hoofdstuk G - Externe coördinatie*).
- Wees duidelijk over de beperkingen van uw rol en bevoegdheden.
- Zorg ervoor dat de dienst voor **interne communicatie** op de hoogte is van de actuele situatie en genomen maatregelen (*zie Interne communicatie*).

Goede werkmethode

Het wordt als een goede werkmethode beschouwd om in dialoog te gaan met de lokale gemeenschap voordat een nieuw opvangcentrum wordt geopend (bijv. openbare bijeenkomsten, nieuwsbrieven). Na de opening is het raadzaam te investeren in initiatieven waarbij de omwonenden betrokken zijn, zoals voorlichtingsbijeenkomsten waar buurtbewoners informatie ontvangen over het opvangcentrum en de asielprocedure.

Een bezoek van de media voordat het opvangcentrum wordt geopend, is een doeltreffende manier om het publiek te informeren.

- **De fase van evaluatie en aanpassing**

In deze fase dienen de volgende vragen te worden opgeworpen:

- Ontbrak er iets in het communicatieplan?
- Hebben zich verrassingen voorgedaan wat betreft de communicatie via de media?

Tegelijkertijd dient de opvangautoriteit het voortouw te nemen in de media en de positieve aspecten te benadrukken van hetgeen tijdens de grote toestroom van vluchtelingen is bereikt. Daarnaast is het raadzaam zorg te dragen voor versteviging van eventuele positieve relaties die zijn ontstaan tijdens de grote toestroom van vluchtelingen, en voor versterking van de samenwerking en communicatie met bepaalde mediavertegenwoordigers om te verzekeren dat de berichtgeving in de toekomst doeltreffender en effectiever wordt verspreid.

G. Externe coördinatie

1. Inleiding

De term externe coördinatie heeft betrekking op de coördinatie van de opvangautoriteiten met andere externe actoren middels planning, gezamenlijke acties en activiteiten op het gebied van organisatie, invloed en controle. De term externe actoren heeft in deze context betrekking op alle andere actoren die betrokken zijn bij de opvang.

Voor de beheersing van uitzonderlijke situaties in het nationale opvangsysteem zijn de opvangautoriteiten afhankelijk van verschillende externe actoren, zoals de beslissings- en migratieautoriteiten, veiligheidsautoriteiten, regionale en lokale autoriteiten, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers.

In het belang van de beheersing van uitzonderlijke situaties is het belangrijk te voorzien in coördinatie met alle externe actoren. Het doel van de coördinatie is het zo doeltreffend mogelijk mobiliseren en inzetten van alle middelen die beschikbaar zijn voor het afhandelen van de situatie in kwestie. Het beginsel van onderlinge samenwerking houdt in dat alle autoriteiten en organisaties zelfstandig verantwoordelijkheid dragen voor het verzekeren van de best mogelijke coördinatie met andere betrokken actoren ter voorkoming of beheersing van een mogelijke noodsituatie. De betrokkenheid van alle belanghebbenden dient, voor zover mogelijk, in het ontwerp van het noodplan te zijn geïntegreerd.

Door de politieke of bestuurlijke autoriteit in kwestie kan een algemeen kader voor samenwerking tussen autoriteiten worden opgelegd. Tijdens de ontwikkeling van het noodplan moet gezamenlijk aan meer gedetailleerde regelingen worden gewerkt. Ook de samenwerking tussen andere belanghebbenden dient daarbij centraal te staan. Indien er geen goed plan bestaat, moeten alle regelingen door desbetreffende autoriteiten zelf worden geformuleerd.

Het is raadzaam om tijdens de ontwikkeling van het plan in breed verband onderzoek te verrichten naar instellingen die zo doeltreffend mogelijk kunnen bijdragen aan het realiseren van de geformuleerde doelstellingen. Zelfs wanneer er geen goed ministerieel of nationaal plan bestaat, dient het probleem van incoherentie tussen gelijkwaardige autoriteiten door de politieke of bestuurlijke autoriteit in kwestie te worden opgelost.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de coördinatie met de volgende actoren:



Het doel is kortere communicatie- en besluitvormingslijnen te creëren en te verzekeren dat alle acties breed worden ondersteund en begrepen.

Bij noodplannen voor het aanpakken van situaties waarin sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen dient voor zover mogelijk gebruik te worden gemaakt van, en consistentie te worden betracht met, reeds bestaande kanalen en regelingen voor coördinatie tussen autoriteiten en organisaties, bijvoorbeeld bestaande werkmethoden en regelingen met betrekking tot nood- en evacuatieplannen op nationaal en regionaal niveau.

2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

Het is van het allergrootste belang dat alle betrokken actoren zich vooraf op de hoogte stellen van de procedures, workflow en opvangbevoegdheden. Zij moeten volledig bekend zijn met de uitdagingen waarvoor het opvangsysteem zich gesteld ziet wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen. De andere actoren kunnen van grote betekenis of een enorme hindernis zijn bij het aangaan van deze uitdagingen. Daarom dienen vooraf de vereiste coördinatie- en samenwerkingsprotocollen en een memorandum van overeenstemming te worden overeengekomen.

- **Beslissings- en migratieautoriteiten**

Het verband tussen de opvang- en beslissingsautoriteiten is evident. In geval van een grote toestroom van vluchtelingen wordt de verwerking van asielaanvragen naar alle waarschijnlijkheid vertraagd. De snelheid waarmee de beslissingsautoriteiten beslissen over asielaanvragen is bepalend voor de snelheid van de uitstroom uit het opvangnetwerk. Dit is van invloed op het totale aantal opvangplaatsen en de financiële investeringen die nodig zijn. Het vergroten van de beslissingscapaciteit van de beslissingsautoriteiten kost minder dan het creëren van nieuwe opvangplaatsen. Daarom is het beter te investeren in middelen voor het opbouwen van de beslissingscapaciteit door aanneming van personeel en investering in opleiding, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de beslissingscapaciteit. De onafhankelijkheid van de beslissingsautoriteiten, met name de beroepsinstanties, bemoeilijkt deze coördinatie.

Er zijn diverse maatregelen mogelijk om een verband te creëren tussen de noodplannen voor asiel en voor opvang, waarbij niet mag worden vergeten dat de asielprocedure ongeacht de situatie gegarandeerd dient te zijn. Om een schatting te maken van de benodigde opvangcapaciteit dient een voortdurende, gestructureerde en wederzijdse gegevensuitwisseling over de verwachte en effectieve toestroom en uitstroom plaats te vinden, en dienen ook gegevens te worden uitgewisseld over de gemiddelde duur van de besluitvorming over de verzoeken om internationale bescherming. Een gemeenschappelijke gegevensbank voor gebruik door de beslissings-, migratie- en opvangautoriteiten kan het monitoringproces aanzienlijk vereenvoudigen. Er dient een structuur te worden gecreëerd voor overleg tussen de opvang-, beslissings- en migratieautoriteiten, die uiteindelijk dient te worden aangevuld met andere relevante actoren, zoals partijen die zich bezighouden met scholing, huisvesting en integratie. Deze structuur moet zo nodig snel kunnen worden geactiveerd. Indien mogelijk kunnen de verschillende autoriteiten naar dezelfde locatie worden verplaatst.

De nadruk dient niet alleen te liggen op uitbreiding van de opvangcapaciteit en vergroting van de beslissingscapaciteit. Het is ook belangrijk om te blijven werken aan andere stappen in de asielprocedure zoals het bevorderen van de integratie van verzoekers om internationale bescherming waarvan het verzoek positief is beoordeeld, en de vrijwillige of gedwongen terugkeer van verzoekers om internationale bescherming waarvan het verzoek negatief is beoordeeld.

Het is belangrijk dat de beslissings- en migratieautoriteiten en andere gerelateerde diensten of instanties zich buigen over de kwestie van uitstroom, teneinde de uitstroom te bespoedigen middels versnelde procedures (bijv. wat betreft gevallen waarop de Dublin-verordening van toepassing is of de leeftijdsbepaling van alleenreizende minderjarigen), waarbij de noodzakelijke waarborgen in acht dienen te worden genomen. Langdurig verblijf in een opvangcentrum kan psychologische problemen veroorzaken bij de bewoners en kan de beheersbaarheid van het centrum bemoeilijken vanwege spanningen of institutionalisering onder de verzoekers om internationale bescherming.

Zowel de opvang- als de beslissingsautoriteiten moeten aandacht besteden aan de specifieke situatie van personen met bijzondere behoeften, zoals verzoekers met een medisch profiel, alleenreizende minderjarigen, lhbt's, enz. Het opvang- en besluitvormingsproces voor personen met bijzondere behoeften verschilt van dat van de reguliere verzoeker om internationale bescherming. Daarom dienen er specifieke maatregelen te worden voorbereid wanneer er sprake is van een grotere toestroom van personen met bijzondere behoeften. Wanneer de totale toestroom toeneemt, kan ook van deze groep een grotere toestroom worden verwacht. Maar de toestroom van personen met bijzondere behoeften kan ook toenemen wanneer de totale toestroom stabiel blijft (bijv. meer personen met een medisch profiel als gevolg van bevolkingsverplaatsing). Beide scenario's moeten in aanmerking worden genomen en in de noodplannen worden verwerkt.

- **Operationele opvangpartners**

Noodplannen voor de aanpak van een grote toestroom van vluchtelingen dienen een beschrijving te bevatten van de bevoegdheden van de betrokken belanghebbenden, de bestaande of vooraf vastgestelde aanspreekpunten en de middelen die belanghebbenden in een noodsituatie kunnen bijdragen. De plannen dienen bepalingen te bevatten met betrekking tot de inzet, de opzet en het beheer van de coördinatie met de belanghebbenden in kwestie. Dit omvat onder meer het specificeren van de interne verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer van dergelijke communicatie en coördinatie met externe autoriteiten en organisaties.

Vastgesteld dient te worden wat de juiste kanalen zijn voor coördinatie met de verschillende belanghebbenden en actoren en er dient een planning dienaangaande te worden opgesteld. De belangrijkste mechanismen voor gestructureerde coördinatie tussen autoriteiten zijn: schriftelijke of mondelinge communicatie, regelmatige vergaderingen tussen daartoe aangewezen personen, gebruik van vooraf vastgestelde mailinglijsten voor het verspreiden van specifieke soorten informatie en de uitwisseling van verbindingsfunctionarissen tussen de autoriteiten.

Het nabijheidsbeginsel, dat inhoudt dat een crisis organisatorisch dient te worden afgehandeld op het laagst mogelijke niveau, dient in ieder noodplan als basisprincipe te worden gehanteerd. In noodplannen voor situaties waarin sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen dient echter een kader te worden gecreëerd voor samenwerking en coördinatie tussen autoriteiten op zowel strategisch als operationeel niveau, en dient duidelijk te worden gespecificeerd welke aangelegenheden op de diverse niveaus dienen te worden afgehandeld.

Sommige autoriteiten en organisaties moeten beslist worden opgenomen in de planning en coördinatie op strategisch niveau. Andere organisaties zijn relevanter op operationeel niveau. Het verdient aanbeveling vast te stellen welke autoriteiten een cruciale rol spelen bij het formuleren van een uitgebreide situationele strategie, en duidelijke mechanismen voor betrokkenheid op te zetten in de vorm van vooraf vastgestelde samenwerkingsovereenkomsten en ondertekende memoranda van overeenstemming. Hierbij dienen in de meeste gevallen nationale veiligheidsautoriteiten en nationale diensten voor gezondheidszorg en onderwijs te worden betrokken. Nationale instanties voor civiele bescherming zijn op dit niveau ook van groot belang en kunnen vaak zowel algemene deskundigheid inzake de aanpak van noodsituaties als belangrijke operationele diensten bieden. Ook bijzonder relevant op dit niveau zijn de nationale actoren die een rol spelen bij de coördinatie tussen verschillende overheidsniveaus (commissarissen van de koning, enz.).



De voorbereidingen voor de coördinatie kunnen zoals eerder opgemerkt bestaan uit vooraf vastgestelde samenwerkingsovereenkomsten waarin wordt gespecificeerd welke middelen kunnen worden vrijgemaakt, wanneer deze middelen beschikbaar zullen zijn en hoe de hulp moet worden geregeld (verbindingsfunctionarissen, enz.). Hierbij kan worden gedacht aan een samenwerkingsverband met particuliere partijen en verschillende soorten onderaannemers. Om geen tijd te verliezen in de fase van respons en leiding is het raadzaam om in ieder geval marktonderzoek te doen en een lijst op te stellen van ondernemingen die mogelijk diensten zouden kunnen verlenen wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen. Overwogen kan worden vooraf raamovereenkomsten voor de meest essentiële middelen af te sluiten. In de overeenkomsten of contracten kunnen bepalingen worden opgenomen met betrekking tot de extra capaciteit die in precies omschreven omstandigheden kan worden ingezet (bijv. op het moment dat de noodsituatie ontstaat). Deze oplossing is afhankelijk van de nationale situatie en opvangsystemen: verplichting tot gebruik van aanbestedingsprocedures, financiële mogelijkheden, enz.

Bovendien is het raadzaam om betrokkenheid bij plannen voor nieuwe opvangcentra in een zo vroeg mogelijk stadium tot stand te brengen. Hierbij dienen ook lokale wetshandhavingsautoriteiten, gezondheidszorginstellingen en organisaties in de lokale gemeenschap te worden betrokken.

Goede werkmethode

Het wordt als een goede werkmethode beschouwd om gebruik te maken van de maatregelen die door de opvangautoriteiten voor de aanpak van een grote toestroom van vluchtelingen zijn vastgesteld om de algemene paraatheid van de samenleving te vergroten. Hierbij worden middelen aangereikt voor de aanpak van noodsituaties waarin oplossingen moeten worden gevonden voor de huisvesting van grote groepen mensen (evacuaties, enz.). In een EU+-land is de nationale instantie voor civiele bescherming verantwoordelijk voor de opslag en het onderhoud van de tenten en bedden die door de opvangautoriteiten zijn geregeld voor de huisvesting van verzoekers om internationale bescherming, alsook voor het opzetten van de tenten en, indien noodzakelijk, het beheer van een tentenkamp totdat een officiële beheerder is aangesteld. In ruil daarvoor worden de tenten ter beschikking van de nationale instantie voor civiele bescherming gesteld voor gebruik in nationale noodsituaties. Op deze manier wordt de algemene nationale paraatheid verhoogd. Dergelijk tweërlei gebruik en de bijbehorende voordelen kunnen ook instrumenteel zijn in het rechtvaardigen van de kosten van paraatheidsmaatregelen waarvoor anders geen financiële basis aanwezig zou zijn.

- **Het maatschappelijk middenveld, andere autoriteiten en vrijwilligers**

Maatschappelijke organisaties die beschikken over een mandaat met betrekking tot humanitaire hulp en burgerrechten dienen al in een vroeg stadium bij het proces te worden betrokken. Hieraan dient prioriteit te worden verleend door overeenkomsten te sluiten waarin de toegang tot verzoekers om internationale bescherming duidelijk is geregeld via een beschrijving van de rollen en functies die door de organisaties kunnen worden vervuld en van de wijze waarop de activiteiten met de opvangautoriteit moeten worden gecoördineerd. In dergelijke overeenkomsten dienen ook bepalingen te worden opgenomen met betrekking tot de screening van personeel en de ondertekening van een gedragscode door alle mensen die in direct contact staan met de verzoekers om internationale bescherming. Dit geldt met name voor contacten met kinderen en personen met bijzondere behoeften.

Tijdens de ontwikkeling van een noodplan kan het bijzonder nuttig zijn de steun te verwerven van het maatschappelijk middenveld (ngo's, individuele vrijwilligers, migrantengemeenschappen, enz.). Goede openbare communicatie over de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het verzamelen van goederen of de verlening van diensten kan resultaten opleveren zoals een gegevensbank voor potentiële ondersteunende diensten (vertalingen, interculturele bemiddeling, begeleiding, enz.) en middelen (bijv. kleding, speelgoed, andere donaties), alsook huisvestingscapaciteit (bijv. huiseigenaren die bereid zijn woonruimte te verhuren of het aanwijzen van panden voor mogelijke huisvesting). Het is belangrijk zorg te dragen voor evenwichtige communicatie om overvloedige donaties te vermijden of om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat de situatie niet onder controle is.

Er kan in dit stadium een lijst van belanghebbenden worden opgesteld, met alle potentiële organisaties (ngo's, lokale en nationale autoriteiten, ondernemingen, vrijwilligers...) die kunnen helpen in de opvangbehoeften te voorzien.

3. De fase van respons en leiding

- **Beslissings- en migratieautoriteiten**

In deze fase worden de op basis van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing voorbereide maatregelen in gang gezet. De statistische gegevens die worden verstrekt door de nationale beslissings- en migratieautoriteiten vormen een belangrijke bron voor het inschatten van de vereiste opvangcapaciteit. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van informatie van Europese instellingen en andere EU+-landen. Bij voorkeur wordt er een systeem voor het monitoren van drempelwaarden opgezet dat fungeert als systeem voor vroegtijdige waarschuwing (zie hoofdstuk C), aan de hand waarvan kan worden bepaald of er speciale maatregelen dienen te worden genomen.

Nadat het noodplan in gang is gezet, moet er regelmatig met de asiel- en migratiediensten worden vergaderd om informatie te verzamelen over de opvangsituatie en de verwachte ontwikkelingen. Op deze manier wordt situationeel bewustzijn gecreëerd, en zullen opvang-, beslissings- en migratieautoriteiten eerder geneigd zijn op coherente wijze te handelen.

- **Operationele opvangpartners**

De externe coördinatie dient op het juiste **niveau** te worden geïnitieerd. Het is raadzaam om in de betrokken organisaties het hoger kader te betrekken bij de eerste vergaderingen, en om de lagere niveaus voor de daaropvolgende coördinatieactiviteiten op transparante wijze armslag en een mandaat voor hun activiteiten te geven.

Er dient voor te worden gezorgd dat de vergaderlocaties en andere coördinatiemiddelen worden geïmplementeerd zoals overeengekomen en dat noodzakelijke veranderingen in de werkmethoden in iedere organisatie op de juiste niveaus worden goedgekeurd.

Het is raadzaam om **regelmatige vergaderingen** te houden tussen de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de afhandeling van procedures betreffende personen die verzoeken om bescherming in geval van een grote toestroom van vluchtelingen. De regelmatig te houden vergaderingen dienen gebaseerd te zijn op vooraf overeengekomen deelname, vaste agendapunten en voorbereide en gestandaardiseerde rapportage over belangrijke informatie, bijvoorbeeld het aantal nieuwkomers, de indeling van deze nieuwkomers naar nationaliteit, het aantal bewoners van opvangcentra en gegevens over verwerkingstijden en de omvang van de achterstand in de kernactiviteiten van de asielpcedure. Een dergelijk overzicht van belangrijke informatie kan worden verkregen door de benodigde gegevens voorafgaand aan de vergadering op te vragen uit een gezamenlijke gegevensbank, indien beschikbaar, of middels een afspraak dat de autoriteiten tijdens de vergadering belangrijke informatie aanleveren over hun gebieden van verantwoordelijkheid.

Goede werkmethode

De uitwisseling van verbindingsfunctionarissen tussen autoriteiten die op meerdere niveaus samenwerken, is vaak aan te raden omdat deze regeling verzekert dat de relevante informatie wordt gefilterd en door de ontvanger in de juiste context wordt geplaatst. De verbindingsfunctionarissen dragen er tevens zorg voor dat de informatie wordt verzonden naar - en ontvangen door - de relevante personen op het juiste niveau.

De coördinatie op lokaal en operationeel niveau dient bij alle betrokken autoriteiten te worden geïnitieerd met een transparant mandaat van het centrale niveau, en het mandaat dient vergezeld te gaan van relevante richtlijnen voor een dergelijke coördinatie. Het is raadzaam om in dergelijke richtlijnen in de nodige speelruimte en aanpassingsmogelijkheden op lokaal niveau te voorzien.

Er dient hoge prioriteit te worden toegekend aan vroegtijdige betrokkenheid op het juiste niveau van andere overheidsinstanties die **op strategisch niveau** van belang zijn. De nadruk dient in eerste instantie te liggen op het creëren van een gedeeld situationeel bewustzijn en op het vaststellen van de bijdrage die de respectieve autoriteiten kunnen leveren aan de aanpak van de situatie. Situationele strategieën die via een dergelijke coördinatie zijn ontwikkeld, dienen vervolgens te worden uitgevoerd aan de hand van de vooraf overeengekomen coördinatiemethoden.

In dit kader verdient het aanbeveling dat de procedures voor coördinatie met **lokale wetshandhavingdiensten** in verband met opvangcentra zo snel mogelijk in gang worden gezet, met name wat betreft geplande of nieuwe centra. Er dient ook grote nadruk op samenwerking te worden gelegd bij de vaststelling van externe gevaren voor de opvang- en afhandelingscentra op zowel lokaal als nationaal niveau. Het is raadzaam prioriteit te verlenen aan het treffen van regelingen om de betrokken **nationale veiligheidsautoriteiten** continu op de hoogte te houden van nieuw aangekomen verzoekers om internationale bescherming, zodat deze autoriteiten in staat zijn de samenstelling van de aangekomen verzoekers om internationale bescherming te analyseren en verdachte personen verder te screenen.

- **Het maatschappelijk middenveld, andere autoriteiten en vrijwilligers**

In geval van een grote toestroom van vluchtelingen is het raadzaam dat de opvangautoriteiten zo snel mogelijk een gezamenlijke vergadering plannen met de meest relevante maatschappelijke organisaties. Het verdient aanbeveling dat bij de eerste vergadering het hoger kader van alle organisaties betrokken is, dat in de agenda nadruk wordt gelegd op de vaststelling van de gebieden waarop de humanitaire organisaties de meest effectieve bijdrage kunnen leveren en dat er een algemeen kader voor verdere samenwerking wordt vastgesteld.

Alle activiteiten van humanitaire organisaties ten behoeve van verzoekers om internationale bescherming dienen zo nauwgezet mogelijk te worden gecoördineerd. Problemen met betrekking tot hun rol en functies dienen zo snel mogelijk te worden geïdentificeerd en dienen te worden opgelost aan de hand van vooraf overeengekomen coördinatiemethoden (regelmatige vergaderingen, enz.). Het is raadzaam om speciale aandacht te besteden aan het monitoren van humanitaire hulpverleners die in contact komen met kinderen en andere personen die in zich een kwetsbare situatie bevinden.

Het verdient aanbeveling de toegang van vrijwilligers tot verzoekers om internationale bescherming in opvang- en afhandelingscentra actief te laten beheren en reguleren door de opvangautoriteiten, operationele partners en/of maatschappelijke organisaties, met speciale aandacht voor complementariteit en het voorkomen van dubbel werk. Dit is met name belangrijk voor wat betreft hun toegang tot kinderen en andere kwetsbare groepen.

Het reguleren van de toegang van vrijwilligers kan worden gerealiseerd door de opvangautoriteiten of via gestructureerde samenwerking met humanitaire organisaties. Beheer via gestructureerde samenwerking met de verantwoordelijke humanitaire organisaties wordt aanbevolen indien dit in de nationale context mogelijk is en geschiedt bij voorkeur via een regeling waarbij vrijwilligers worden doorverwezen naar dergelijke organisaties. De opleiding en briefing over de te vervullen rollen kunnen in een dergelijke regeling door de humanitaire organisatie worden verzorgd.

Indien de opvangautoriteit rechtstreeks gebruikmaakt van vrijwilligers is het aan te raden dat speciaal daartoe aangesteld personeel verantwoordelijkheid krijgt toegewezen voor het aanbieden van een gedragscode, opleiding en uitleg over de te vervullen rollen, de coördinatie van de bijdragen van de vrijwilligers en het beheer van hun toegang tot verzoekers om internationale bescherming in de opvangcentra.

Het verdient aanbeveling de opleiding en inzet van vrijwilligers actief te monitoren op centraal niveau en duidelijke richtlijnen daarvoor aan te bieden op lokaal niveau.

4. De fase van evaluatie en aanpassing

- **Beslissings- en migratieautoriteiten**

In het noodplan dienen alle bij de asielpcedure betrokken instanties te worden opgenomen en de barrières tussen autoriteiten te worden overstegen. Het is aan te raden om in deze fase een evaluatiemoment met zowel de asielautoriteiten als de opvangautoriteiten overeen te komen. Een dergelijke evaluatie is bedoeld om vast te stellen welke maatregelen afdoende zijn gebleken en welke maatregelen dienen te worden aangepast om voorbereid te zijn op een nieuwe uitzonderlijke situatie.

In een situatie waarin de opvangcapaciteit wordt afgeschaald, blijft er een duidelijk verband bestaan tussen het besluitvormingsproces en de opvangcapaciteit. Er kunnen regelingen worden getroffen om de sluiting van opvangcentra te faciliteren. De beslissingsautoriteiten kunnen per locatie gevallen prioriteren om een uitstroom te realiseren en opvangcentra op korte termijn te kunnen sluiten. Zo kan onnodige verplaatsing van mensen binnen het opvangnetwerk worden voorkomen.

In het kader van de capaciteitsaanpassing na periodes van een grote toestroom van vluchtelingen kan worden onderzocht of een ander EU+-land dat nog steeds behoefte heeft aan aanvullende opvangcapaciteit de bestaande capaciteit kan gebruiken. Sluiting van het opvangcentrum dient niet als enig mogelijke optie te worden gezien. Er kan gedeelde capaciteit in verschillende EU+-landen worden gecreëerd, zodat nationale autoriteiten kunnen overleggen over eventueel grensoverschrijdend gebruik van accommodatie.

Goede werkmethode

Een EU+-land gebruikt een opvangcentrum in een buurland voor opvang van de verzoekers gedurende de behandeling van hun asielaanvraag, en blijft gedurende deze periode volledig verantwoordelijk voor de asielpcedure en de financiering van de accommodatie.

- **Operationele opvangpartners**

In de fase van evaluatie en aanpassing dienen de opvangautoriteiten het initiatief te nemen om de coördinatie-inspanningen met de betrokken externe actoren te evalueren, punten van verbetering vast te stellen en mee te werken aan de ontwikkeling van maatregelen om tekortkomingen te verhelpen. Een dergelijke gezamenlijke evaluatie kan bilateraal of gemeenschappelijk worden uitgevoerd door alle belangrijke overheidsactoren. De conclusies van deze evaluaties kunnen als basis dienen voor latere herziening van de noodplannen door desbetreffende autoriteiten.

In lijn met de actoren op nationaal niveau dienen alle actoren die in enigerlei mate betrokken zijn bij de respons naar aanleiding van de grote toestroom van vluchtelingen, te worden betrokken bij de inventarisatie van geleerde lessen. Hierbij is het de bedoeling dat er informatie wordt verzameld over de positieve aspecten van de invoering van het noodplan, alsook over de punten die in toekomstige noodplannen moeten worden verbeterd.

Goede werkmethode

Het gebruik van enquêtesoftware kan de kosten die samenhangen met het verkrijgen van feedback van meerdere actoren en belanghebbenden drastisch terugdringen. Dergelijke enquêtesystemen kunnen ook de benodigde tijd voor verwerking, samenstelling en presentatie van de resultaten van de enquête aanzienlijk verlagen. Dezelfde enquêtesoftware kan, als volgende stap, worden gebruikt voor het verkrijgen van feedback over de maatregelen die zijn voorgesteld om tekortkomingen en fouten te verhelpen.

Vervolgens dient een evaluatie/aanpassing van het noodplan plaats te vinden in overleg met alle betrokken actoren, die naar behoren dienen te worden geïnformeerd over hetgeen van hen wordt verwacht in toekomstige situaties waarin het noodplan moet worden ingezet.

- **Het maatschappelijk middenveld, andere autoriteiten en vrijwilligers**

Nadat de grote toestroom van vluchtelingen onder controle is gebracht, dienen de opvangautoriteiten de waarde van de inspanningen van vrijwilligers te evalueren. Aan de hand van deze evaluatie dienen tekortkomingen bij de inzet van vrijwilligers te worden vastgesteld, dienen passende maatregelen te worden genomen om te verzekeren dat zij in toekomstige situaties op de juiste wijze een bijdrage kunnen leveren en dient het noodplan dienovereenkomstig te worden aangepast. De opvangautoriteiten kunnen ook het gebruik van enquêtes overwegen om directe feedback van vrijwilligers te verkrijgen, of kunnen ervoor kiezen feedback van vrijwilligers te verkrijgen via de humanitaire organisaties waaraan zij verbonden waren.

H. Begrotingsbeheer en financiële middelen

1. Inleiding

De opvangautoriteiten van alle EU+-landen werken met een begroting die is opgesteld op basis van prognoses voor de komende periode. De mate van juistheid van de prognoses betreffende de toestroom en uitstroom van vluchtelingen, de bezetting van opvangcentra en de vereiste bezetting is bepalend voor de mate van juistheid van de begroting.

In een noodplan treffen autoriteiten echter voorbereidingen voor situaties die gewoonlijk niet zijn voorzien. Ingeval een dergelijke situatie van invloed is op het hele opvangsysteem of grotendeels voortduurt in de begrotingsperiode, zal de geraamde begroting naar alle waarschijnlijkheid niet voldoen aan de financieringsbehoeften die samenhangen met het organiseren van de vereiste opvangcapaciteit.

De begroting, of beter gezegd het gebrek daaraan, kan de uitvoering van een noodplan door de opvangautoriteiten in ernstige mate belemmeren. Actoren in de private maar ook in de publieke sector leveren geen goederen of diensten wanneer er geen betaling binnen redelijke termijn kan worden gegarandeerd.

Er kunnen verschillende maatregelen worden genomen om potentiële belemmeringen weg te nemen voordat zich een onvoorziene situatie voordoet.

2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

- **Scenariogebaseerde begroting**

Voor de meeste overheidsinstanties en particuliere ondernemingen is het opstellen van een begroting zelfs onder stabiele omstandigheden een uitdaging van formaat. Onder **wisselvallige omstandigheden**, waarin de prognoses van week tot week veranderen, is het bijzonder moeilijk een betrouwbare begroting voor een langere periode in de toekomst (bijv. het volgende boekjaar) op te stellen. Opvangautoriteiten hebben te maken met wisselvallige omstandigheden omdat het moeilijk is de toekomstige toestroom van vluchtelingen te voorspellen. Geavanceerde monitoring en analyse van relevante gegevens kan de betrouwbaarheid van voorspellingen en begrotingsprognoses vergroten, maar de situatie valt nooit met absolute zekerheid te voorspellen.

Een van de mogelijkheden om deze onzekerheid het hoofd te bieden is een begroting opstellen op basis van een **“worst case scenario”**. Dit betekent dat er rekening wordt gehouden met een zekere **foutmarge** om de kosten van een onverwachte gebeurtenis op te vangen. Het tegenovergestelde, een begroting opstellen op basis van een **“best case scenario”**, is riskanter.

Uiteindelijk draait alles om het afsluiten van **toereikende verzekeringen voor onverwachte gebeurtenissen**. Zoals privépersonen zich in het dagelijks leven verzekeren tegen het risico van onverwachte gebeurtenissen, kan een opvangautoriteit zich verzekeren tegen het risico van een grote toestroom van vluchtelingen. De kernvraag is hoeveel een opvangautoriteit bereid is uit te geven om zich te beschermen tegen het risico van een grote toestroom van vluchtelingen. Dit is in hoofdzaak afhankelijk van de waarschijnlijkheid dat dit risico bewaarheid zal worden, en dit varieert in hoge mate van land tot land. Het is eveneens afhankelijk van de gewenste dekking - volledig of gedeeltelijk - waaraan de autoriteit de voorkeur geeft, en die is weer in hoge mate afhankelijk van het beschikbare budget in het land in kwestie. De financiële middelen zijn niet onbeperkt, en dus dient de opvangautoriteit te waken voor oververzekering (‘excedentverzekering’), aangezien de overheid als uitgangspunt dient te hanteren dat het geld van de belastingbetalers op zorgvuldige wijze moet worden besteed.

Goede werkmethoden

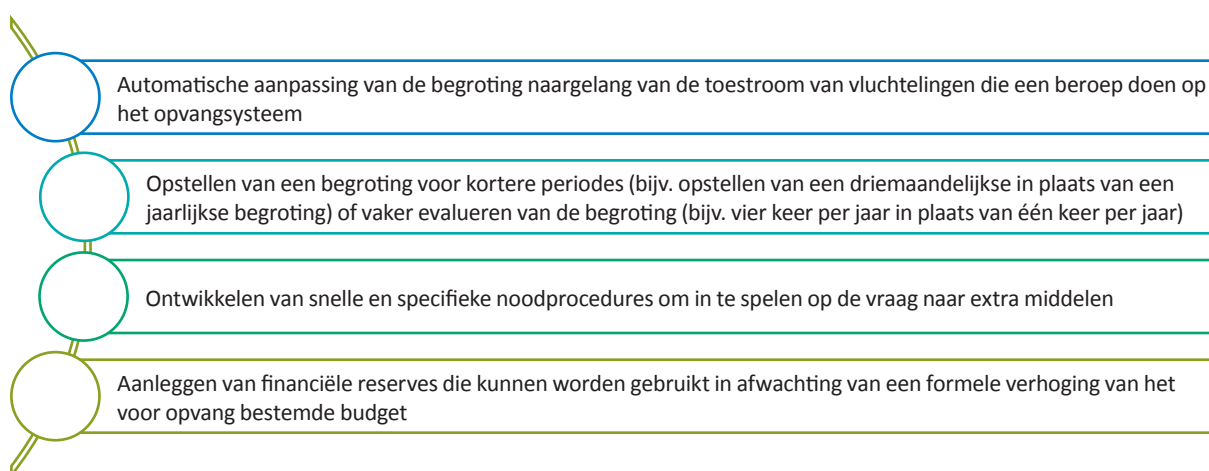
Het in stand houden van een hoge bezettingsgraad zonder dat men beschikt over een mechanisme voor het snel vergroten van de algehele capaciteit is bijzonder riskant.

Dit in aanmerking nemende, bieden **extra plaatsen die niet-operationeel zijn maar snel kunnen worden geactiveerd** vanuit verzekeringsoogpunt een betrekkelijk goede en doeltreffende bescherming tegen de risico's van een grote toestroom van vluchtelingen. (Zie hoofdstuk I over huisvestingscapaciteit.) Dergelijke plaatsen kosten minder dan plaatsen die operationeel blijven, maar bieden bijna dezelfde garanties (mits er voldoende flexibele mechanismen zijn om de begroting snel aan te passen wanneer deze extra plaatsen geactiveerd en operationeel worden).

Meer personeel in dienst houden of personeelsreserves aanhouden voor de behandeling van verzoeken voor het geval zich een plotselinge stijging in de toestroom van vluchtelingen voordoet, is vaak efficiënter dan het aanhouden van opvangcapaciteit, omdat de kosten van opvangcapaciteit over het algemeen hoger zijn dan de kosten van de behandeling van verzoeken (met name in de fase van respons en leiding). Een bijkomend voordeel van dit soort verzekering is dat de opvangcapaciteit op een stabiel niveau kan worden gehandhaafd zodat er duurzamere investeringen in infrastructuur (bijv. renovatiewerkzaamheden ter verbetering van de kwaliteit van het pand) en personeel (bijv. opleiding) mogelijk zijn. Grote fluctuaties in opvangcapaciteit hebben verlies van veel van deze materiële en immateriële activa tot gevolg.

- **Proactieve flexibiliteit in de begroting**

Omdat het zo moeilijk is een begrotingsraming te maken voor de opvang van vluchtelingen, kan het volgen van de traditionele begrotingsprocedure zelfs contraproductief zijn. Daarom is het raadzaam om proactief voldoende flexibiliteitsmechanismen in te bouwen zodat het mogelijk is de begroting aan nieuwe omstandigheden aan te passen. Deze mechanismen zijn bijvoorbeeld:



Het risico van het ontbreken van dergelijke flexibiliteitsmechanismen is dat de opvangautoriteiten niet in staat zijn juridische verbintenissen aan te gaan met partners die de opvangcentra leveren of de opvang organiseren. Als deze partners niet op eigen risico of op basis van een opdracht kunnen zorgen voor voorfinanciering, kan zo kostbare tijd verloren gaan.

- **Vorbereiding van doeltreffende strategieën**

In de fase van voorbereiding en ontwikkeling dienen de opvangautoriteiten na te denken over strategieën om geld te besparen in de fase van respons en leiding. Vanuit het oogpunt van paraatheid is het beter de omvang van de opvangcentra aan te passen dan een nieuw centrum te bouwen of een centrum te sluiten, aangezien de kosten in het laatste geval hoger zijn.

De wet van vraag en aanbod is ook op opvang van toepassing. Wanneer de vraag groter is dan het aanbod stijgen de prijzen snel en/of worden de leveringstijden langer. Toen er in 2015 in de EU sprake was van een grote

toestroom van vluchtelingen, zagen verschillende EU+-landen zich geconfronteerd met grote tekorten aan containers, bedden, matrassen, enz. Als gevolg hiervan stegen de prijzen en werden de leveringstijden langer.

Een mogelijke strategie zou het aanleggen van strategische voorraden van benodigde producten zijn. Vanzelfsprekend dienen de kosten van voorraadbeheer (voorraadopslag, beveiliging, controle, enz.) te worden afgewogen tegen de mogelijke voordelen.

Een andere doeltreffende strategie is het realiseren van schaalvoordelen door voorraden te delen met andere openbare of particuliere organisaties die dezelfde middelen nodig hebben (bijv. het delen van voorraden van eerstehulpgoederen zoals bedden en dekens met humanitaire organisaties die hulp bieden in noodsituaties).

- **Inventarisatie van beschikbare Europese of nationale noodfondsen**

Het kan nuttig zijn om vooraf op basis van onderzoek een inventarisatie te maken van de verschillende fondsen op nationaal en Europees niveau die in noodsituaties financiële hulp bieden en om proactief de procedures voor het verkrijgen van deze financiële hulp te doorlopen. Op deze manier kan tijd worden bespaard in de fase van respons en leiding.

De belangrijkste Europese instrumenten voor financiering en ondersteuning op dit gebied zijn:

- Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)
- Fonds voor interne veiligheid - Instrument voor financiële steun voor het beheer van de buitengrenzen en het gemeenschappelijke visumbeleid (ISF-Borders and Visa)
- het Instrument voor noodhulp
- het Europese mechanisme voor civiele bescherming

Meer informatie is te vinden op https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en.

3. De fase van respons en leiding

Begrotingsramingen met betrekking tot de opvang van vluchtelingen zijn al moeilijk in gewone tijden, en worden nog moeilijker wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen. Daarom kan het nuttig zijn om vaker begrotingsramingen uit te voeren.

Er dient een **doeltreffend monitoringmechanisme** te worden gehanteerd om de uitgaven en financiële behoeften in real time te monitoren en de invloed van de tenuitvoerlegging van het noodplan op de begroting te meten.

Deze financiële analyses kunnen worden aangewend als motivatie en rechtvaardiging voor aanvullende begrotingseisen van de opvangautoriteit en voor gebruik in de budgettaire flexibiliteitsmechanismen die aanwezig zijn in het EU+-land in kwestie.

De buitengewone uitgaven voor opvang kunnen grote gevolgen hebben voor de nationale begroting en kunnen van invloed zijn op de mate waarin de EU+-landen in staat zijn te voldoen aan de vereisten van het **Europees Stabiliteits- en groeipact** (SGP). Het SGP is bedoeld om buitengewone begrotingstekorten of buitengewone overheidsschulden te voorkomen en te corrigeren. Tijdens de recente periode van grote toestroom van vluchtelingen heeft de Europese Commissie (EC) zich ertoe verbonden de door het Pact toegestane adempauze in te lassen voor het inspelen op “*ongebruikelijke gebeurtenissen buiten de invloedssfeer van de EU+-landen*” die van grote invloed zijn op hun overheidsfinanciën. Meer bepaald kunnen de EU+-landen een **specifiek verzoek bij de Commissie indienen** om rekening te houden met de extra buitengewone middelen die zijn bestemd voor hulpverlening aan verzoekers om internationale bescherming.

Snelheid is van het grootste belang in de fase van respons en leiding. Overeenkomsten moeten sneller worden afgesloten dan gewoonlijk het geval is om tijdig te kunnen beschikken over de benodigde voorraden. Fouten en vergissingen in de procedure komen vaker voor onder deze omstandigheden. Met het oog op financiële controle en audit is het zeer belangrijk te **controleren op procedurele en financiële onregelmatigheden** bij de inkoop van diensten en goederen (zie ook hoofdstuk H over inkoop) en na de crisis tijd te reserveren voor herstel van dergelijke administratieve fouten.

4. De fase van evaluatie en aanpassing

Deze fase dient te worden gebruikt voor het **evalueren** en zo nu en dan **aanpassen** van de begrotingsraming en bestaande flexibiliteitsmechanismen, en voor het nemen van besluiten over het realiseren van een nieuw evenwicht in het verzekeringsbeleid.

Deze fase dient eveneens te worden gebruikt voor het **afhandelen van procedurele en financiële onregelmatigheden** die tijdens de invoeringsfase zijn gesignaleerd en niet direct konden worden hersteld.

Het is raadzaam om het opvangbudget te koppelen aan een geëvalueerde verwerkingstijd van de asielaanvragen, en aan de profielen en behoeften van de opgevangen personen.

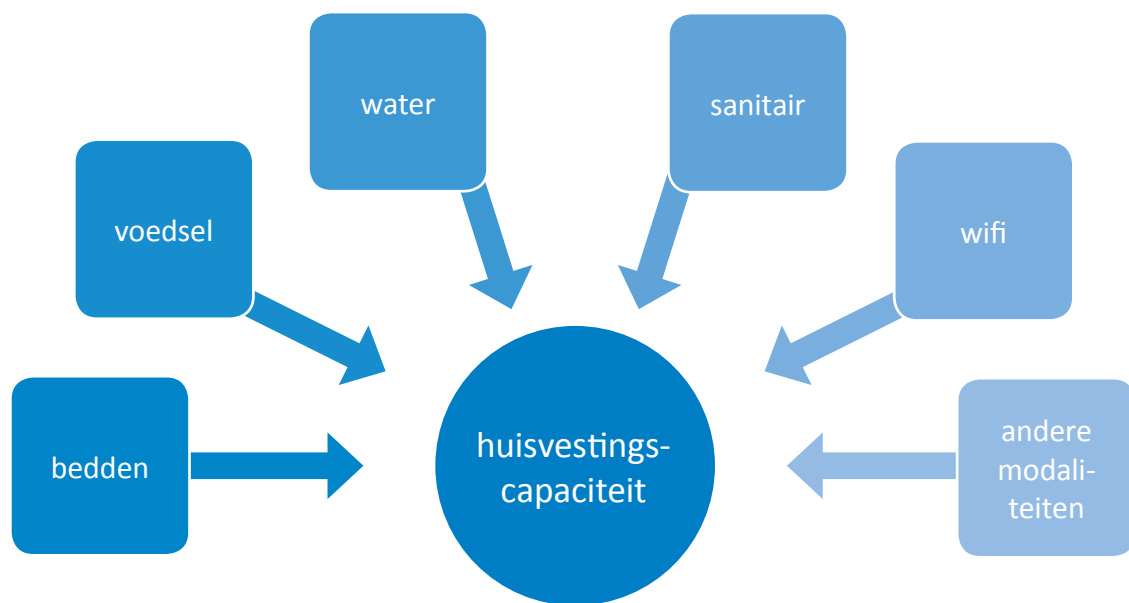
I. Huisvestingscapaciteit

1. Inleiding

De huisvesting van verzoekers om internationale bescherming is een van de grootste uitdagingen bij de opstelling van noodplannen. Wanneer er plotseling extra behoefte aan capaciteit ontstaat, is het moeilijk en gewoonlijk duurder om voldoende huisvesting van aanvaardbare kwaliteit te vinden. Daarom is een goede voorbereiding belangrijk.

Definities:

In dit hoofdstuk heeft het woord **huisvestingscapaciteit** betrekking op meer dan vastgoed alleen, zoals te zien is in onderstaande afbeelding (zie voor de bijbehorende logistiek hoofdstuk J over middelenbeheer).



De term **extra capaciteit** heeft betrekking op beschikbare capaciteit, dat wil zeggen eigen capaciteit of capaciteit verkregen via inschakeling van een externe dienstverlener, waarover de opvangautoriteiten op korte termijn zeker kunnen beschikken.

2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

Tijdens deze fase kan de opvangautoriteit zich voorbereiden op de te nemen maatregelen voor het snel uitbreiden van de capaciteit middels een uitgebreide **registratie** van alle beschikbare capaciteit en een duidelijke **vaststelling** van de responsiviteit van het opvangsysteem.



- **Zorgen voor een actuele registratie van beschikbare capaciteit**

Registratie van de beschikbare capaciteit en de bezetting is van essentieel belang voor een doeltreffende inzet van bestaande capaciteit, de planning van extra capaciteit en het voorzien in de behoeften van mensen met bijzondere opvangbehoeften. Wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen, is het belangrijk dat iedereen in het opvangsysteem wordt geregistreerd, bij voorkeur in een systeem met gecentraliseerde en/of gedecentraliseerde toegang. Dit is ook van belang voor het in goede banen leiden van de gesprekken met verzoekers om internationale bescherming (zie hoofdstuk G.2 over coördinatie met de beslissingsautoriteit). Er kan extra personeel nodig zijn voor de registratie wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen (zie ook hoofdstuk K over personele middelen). Extra aandacht voor de identificatie- en registratieprocedure bij aanvang van de toestroom van vluchtelingen werpt later zijn vruchten af.

- **Vaststellen van de behoeften en vereisten inzake extra capaciteit**

De vaststelling van de behoefte aan extra huisvestingscapaciteit berust op een evaluatie van de dynamiek tussen toestroom en uitstroom:

- Wanneer de toestroom van vluchtelingen toeneemt en de uitstroom stabiel is, is meer capaciteit nodig en vice versa
- Wanneer het langer duurt om in een asielprocedure tot een besluit te komen, zal de verzoeker langer in het opvangcentrum verblijven en de behoefte aan capaciteit toenemen (zie hoofdstuk G.2 over externe coördinatie/besluitvorming en migratieautoriteiten)
- Hoeveel tijd is nodig om oplossingen te vinden voor het uitbreiden van de capaciteit

In deze fase is het doel, op basis van de beschikbare capaciteit en vastgestelde responsiviteit, verschillende **mogelijkheden** voor het vergroten van de huisvestingscapaciteit te ontwikkelen.



Het **aantal** vluchtelingen waarvoor extra capaciteit kan worden gecreëerd, is afhankelijk van:

- het beschikbare begrotingsbedrag
- de kosten van de extra capaciteit

✓ **Het verdient aanbeveling uit te gaan van extra capaciteit waarvan zeker is dat deze direct beschikbaar is en op basis daarvan een portefeuille samen te stellen.**

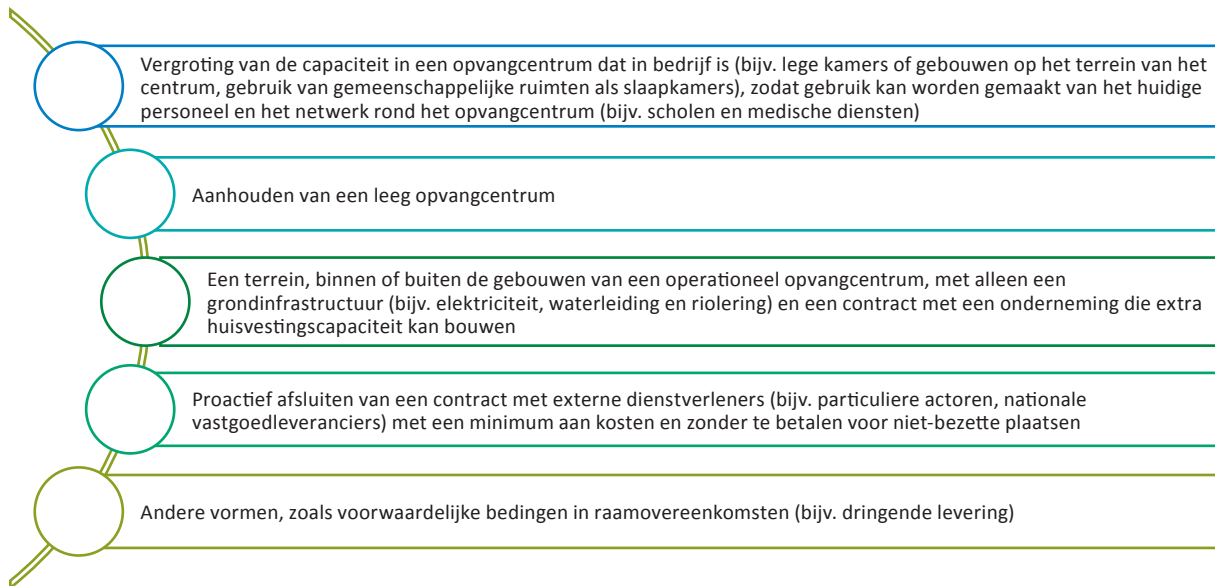
Bij sommige maatregelen is het **zeker** dat een **directe** vergroting van de huisvestingscapaciteit mogelijk is, bijv. bij vergroting van de huisvestingscapaciteit binnen het bestaande opvangcentrum, terwijl andere maatregelen mogelijk pas op langere termijn kunnen worden toegepast of minder zekerheid omtrent het resultaat bieden. Een combinatie van maatregelen met een zeker en minder zeker resultaat, alsook maatregelen die direct en minder direct beschikbaar zijn, is aan te raden.

Het is noodzakelijk om binnen de extra capaciteit aandacht te besteden aan de behoefte aan extra of bijzondere capaciteit voor verzoekers met **bijzondere behoeften**. Wanneer er sprake is van een grotere toestroom van vluchtelingen in het algemeen zal waarschijnlijk ook de toestroom van mensen met bijzondere behoeften toenemen.

Afhankelijk van de situatie in het EU+-land dient **geografische verspreiding** van de extra capaciteit te worden overwogen. Voor sommige EU+-landen is het raadzaam om extra capaciteit nabij de grenzen te organiseren. Voor andere EU+-landen verdient het aanbeveling de extra capaciteit te organiseren nabij de plaatsen waar de asielprocedure wordt afgehandeld. En voor andere EU+-landen is een evenwichtige geografische verspreiding belangrijk. Zoals hierboven opgemerkt, is de mogelijkheid van uitwisseling van huisvestingscapaciteit tussen EU+-landen het overwegen waard.

- **Extra capaciteit creëren**

De extra capaciteit volgens de definitie in de inleiding kan in verschillende **vormen** worden gerealiseerd:



Goede werkmethode

Om tijd te besparen dient ervoor te worden gezorgd dat alle benodigde vergunningen voor het openen van nieuwe huisvestingscapaciteit geregeld zijn of dat er een vrijstelling geldt voor het opzetten van opvangcentra in geval van een grote toestroom van vluchtelingen.

Er moet voor worden gezorgd dat de (openbare en particuliere) dienstverleners (bijv. scholen, maaltijdleveranciers, medische diensten, politie, enz.) in de buurt geïnformeerd zijn over en voorbereid zijn op de eventuele extra capaciteit.

- **Beheer en planning van extra capaciteit**

Het is raadzaam om een dynamisch **stelsel voor het beheer en monitoren** van de beschikbare extra capaciteit op te zetten (bijv. alle locaties registreren op basis van bepaalde criteria: beschikbaarheid, prijs, capaciteit, kwaliteit, geschiktheid voor bijzondere opvangbehoeften).

✓ Al in de beginfase dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid tot opbouw of afbouw.

Er dient aandacht te worden besteed aan **prioritering** van de mogelijkheid tot op- of afschalen. Een onderdeel van een noodplan is dat actoren vooraf weten hoe en wanneer te handelen. Afhankelijk van het aantal plaatsen dat nodig is en de termijn waarop deze beschikbaar moeten zijn, kunnen de maatregelen na elkaar of tegelijkertijd worden genomen.

- **Voorbereiding op de verwerving van nieuwe capaciteit**

Procedure

instrumenten ter voorbereiding op de snelle verwerving van nieuwe huisvestingscapaciteit	
<input type="checkbox"/> checklists voor de verwerving van nieuwe centra (kwaliteitsnormen, relevante veiligheidscriteria, infrastructuur en beschikbaarheid van diensten)	Ingeval de voorbereide extra capaciteit niet toereikend is, moet de huisvestingscapaciteit mogelijk worden vergroot door verwerving van nieuwe locaties. Om waar nodig snel te werk te kunnen gaan , is het raadzaam om voorbereidingen te treffen: vooraf zorgen voor checklists voor de verwerving van nieuwe centra (bijv. kwaliteitsnormen, veiligheidscriteria, infrastructuur, beschikbaarheid van diensten, enz.) en standaardcontracten, en vooraf opstellen van een duidelijke procedure voor de validatie van een nieuwe locatie.
<input type="checkbox"/> duidelijke procedure voor validatie van nieuwe locaties	
<input type="checkbox"/> standaardcontracten	

Opzetten van een netwerk van leveranciers en andere actoren

Wanneer men beschikt over een netwerk van leveranciers van huisvestingscapaciteit kan dit de verwerving van nieuwe capaciteit versnellen. Dit betekent dat dit netwerk, zelfs in tijden van relatief weinig schommelingen in de bezetting, op de hoogte moet worden gehouden van de situatie en verwachtingen, zodat de betrokken partijen snel kunnen handelen mocht dit noodzakelijk zijn. Deze verwachtingen zijn mogelijk reeds ondervangen in overheidsopdrachten (aanbesteding). (Zie hoofdstuk H.2.1.)

3. De fase van respons en leiding

Dit is de fase waarin er plotseling behoefte ontstaat aan extra capaciteit. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de **mogelijkheden voor het uitbreiden** van de capaciteit en de mogelijkheid **de behoefte aan capaciteit te verkleinen**. Hieronder volgt een aantal mogelijke maatregelen.

Verhoging van de bezettingsgraad in het opvangsysteem

- De betrokken partijen op de hoogte stellen van de grote toestroom van vluchtelingen en van de dringende behoefte aan capaciteit.
- Noodzakelijke regelingen treffen met de betrokken partijen om verhoging van de bezettingsgraad mogelijk te maken (bijv. opschorting van renovatiewerk, terugdringing van het aantal als gevolg van discrepanties in het systeem “zoekgeraakte bedden”).

Inzetten van de voorbereide extra capaciteit

- De extra capaciteit die is voorbereid, kan worden ingezet. Afhankelijk van de vorm van de extra capaciteit zijn er tal van inspanningen vereist voor de belanghebbenden in de buurt van de locatie waar de extra capaciteit is gecreëerd.

Uitbreiding van capaciteit op locaties die al in gebruik zijn

- Uitbreiding van capaciteit op locaties die al in gebruik zijn, heeft als voordeel dat het netwerk van belanghebbenden en benodigde partners reeds actief is en ‘alleen maar’ hoeft te worden opgeschaald uitgebreid. Dit kan worden gerealiseerd met behulp van de contracten die zijn opgesteld in de voorbereidingsfase. Overheidsopdrachten kunnen deel uitmaken van de voorbereidingsfase. Mogelijkheden voor het gebruik van mobiele voorzieningen kunnen worden overwogen.

Uitbreiding van capaciteit door verwerving van nieuwe locaties

- Mede afhankelijk van de verantwoordelijkheden van de opvangautoriteit zal de verwerving van nieuwe locaties per EU+-land verschillen naargelang de nationale context van het land in kwestie. De nieuwe locaties kunnen gebouwen zijn die eerder werden gebruikt door (andere) ministeries, zoals kazernes, voormalige ziekenhuizen, kantoorgebouwen, enz. Een andere mogelijkheid is dat de capaciteit door andere (publieke) actoren zoals ngo's of gemeenten of via overheidsopdrachten op de particuliere markt wordt georganiseerd.

Faciliteren van maatregelen om verzoekers buiten de opvangcentra onder te brengen

- In de richtlijn opvangvoorzieningen wordt EU+-landen de mogelijkheid geboden verzoekers om internationale bescherming materiële opvangvoorzieningen, met inbegrip van huisvesting, ter beschikking te stellen in de vorm van een financiële tegemoetkoming in plaats van in natura (en in overeenstemming met de mogelijkheid geschikte huisvesting te vinden). Op deze manier blijft de verzoeker om internationale bescherming binnen het opvangsysteem maar doet hij/zij geen beroep op de opvangcapaciteit. Deze verzoekers behouden de rechten als vermeld in de richtlijn opvangvoorzieningen.

Stimulering van maatregelen om uitstroom te bevorderen

- Stimulering van maatregelen om uitstroom te bevorderen teneinde te voorkomen dat het opvangsysteem overbezet raakt. De ontwikkeling van de bezettingsgraad is het resultaat van toestroom minus uitstroom. Mogelijke maatregelen om uitstroom te bevorderen zijn:
 1. Versnelling van de uitstroom van statushouders naar gemeenten
 2. Versnelling van de uitstroom van verzoekers op wie de Dublin-verordening van toepassing is
 3. Versnelling van de uitstroom van personen die geen recht hebben op opvang

Goede werkmethode

Wanneer er sprake is van een plotselinge stijging van de bezetting en de huisvestingscapaciteit, ontstaat er extra behoefte aan coördinatie. Coördinatie is nodig ten aanzien van de vraag welke opvangcentra worden geopend en naar welke opvangcentra personen (bijv. personen met speciale opvangbehoeften) worden gezonden. Deze coördinatie (mandaat, hiërarchie, communicatielijnen, financieel mandaat, vergaderingen, enz.) dient vooraf te worden overeengekomen, en er dienen vooraf medewerkers en functies aan te worden toegewezen. Ook dient vooraf te worden bepaald op welke wijze deze medewerkers invulling gaan geven aan hun dagelijkse taken.

4. De fase van evaluatie en aanpassing

In de fase van evaluatie en aanpassing wordt de werkwijze aangepast aan de nieuwe situatie. Dit kan resulteren in twee scenario's:

- i. de organisatie heeft zich **aangepast aan de nieuwe situatie** en de nieuwe realiteit. In dit scenario is het mogelijk de tijd te nemen voor het opnieuw opbouwen van extra capaciteit en te focussen op de kwaliteit en kosten van de capaciteit.
- ii. er is een einde gekomen aan de plotselinge extra behoefte aan capaciteit. In dit scenario is het tijd om de locaties en centra te kiezen die belangrijk zijn voor het operationeel beheer in termen van financiën, geografische ligging, waarde voor het ketenproces, lokale en politieke grondslag, kwaliteit, enz. Deze kennis is nuttig voor de **afbouw** en voor het antwoord op de vraag welke locaties beter kunnen worden behouden en welke locaties kunnen worden gesloten. De afbouw is het ideale moment om te voorzien in 'extra' capaciteit door de centra van betere kwaliteit te selecteren en zo beter voorbereid te zijn op een volgende grote toestroom van vluchtelingen.

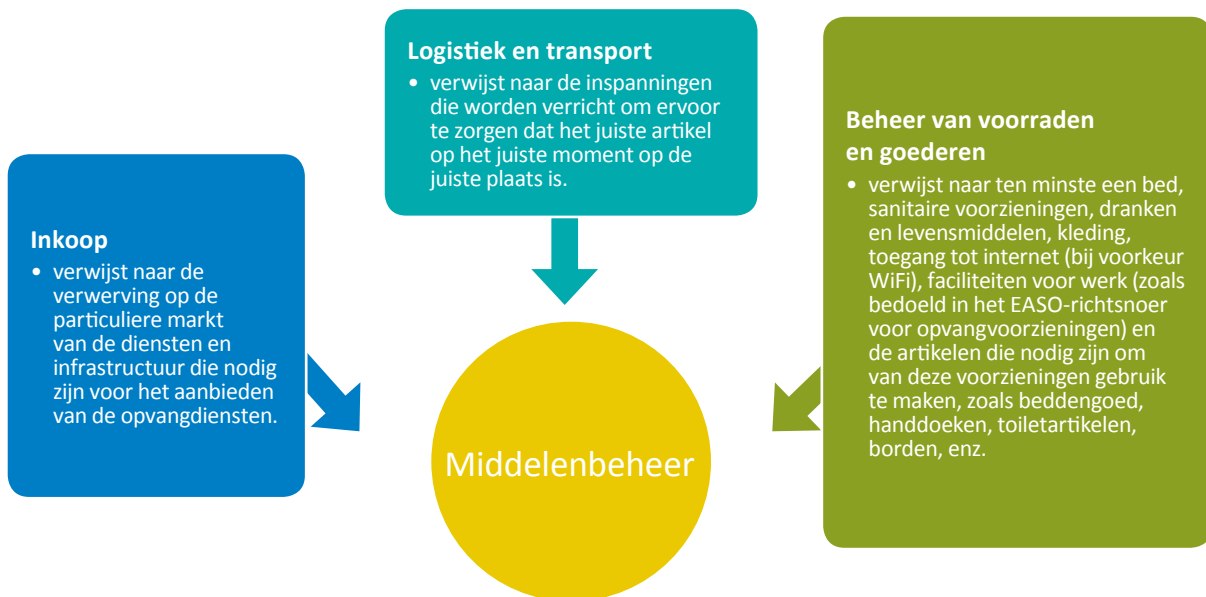
De fase van een grote toestroom van vluchtelingen moet worden geëvalueerd, zodat lering kan worden getrokken uit de opgedane ervaringen en geleerde lessen in de organisatie in praktijk kunnen worden gebracht om beter voorbereid te zijn op een eventuele nieuwe grote toestroom van vluchtelingen.

relevante vragen/onderwerpen in de fase van evaluatie en aanpassing
<input type="checkbox"/> Capaciteit en timing: was de portefeuille toereikend voor de vereiste capaciteit en was de timing juist?
<input type="checkbox"/> Partners: welke partners werkten het meest doeltreffend (op basis van kwaliteit, kosteneffectiviteit, flexibiliteit)?
<input type="checkbox"/> Welke contracten zijn niet nageleefd en wat was de reden daarvoor? Welke mogelijkheden zijn er voor juridische stappen?
<input type="checkbox"/> Is aan de contractuele verplichtingen voldaan?
<input type="checkbox"/> Procedure: welke (onderdelen van) procedures voor vergroting van de capaciteit moeten worden aangepast?
<input type="checkbox"/> Evaluatie van de portefeuille met opvanglocaties (op basis van kwaliteit, kosteneffectiviteit, enz.): welke capaciteit kan worden aangehouden als (toekomstige) extra capaciteit?

J. Middelenbeheer

1. Inleiding

Het verkrijgen van nieuwe middelen, het beheren van een breed scala aan middelen en het vinden van alternatieven voor middelen kan lastig zijn wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen. Verschillende soorten middelen moeten op het juiste moment en op de juiste plaats toegankelijk worden gemaakt. Dit hoofdstuk handelt over (1) inkoop, (2) logistiek en transport en (3) beheer van voorraden en goederen (met inbegrip van IT-instrumenten).



2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

Deze fase is gericht op de **voorbereiding van alle procedures** die moet verzekeren dat alles efficiënt verloopt wanneer er sneller moet worden gewerkt in geval van een grote toestroom van vluchtelingen. Voor ieder onderdeel moeten **checklists** worden verstrekt, zodat de opvangautoriteiten zich beter kunnen voorbereiden op een grote toestroom van vluchtelingen.

- **Inkoop**

De uitdaging bestaat erin manieren voor inkoop van de benodigde middelen te vinden die zowel kosteneffectief en tijdefficiënt als wettig zijn. Bij het opstellen van de contractspecificaties dient de opvangautoriteit er rekening mee te houden dat de toestroom en uitstroom van verzoekers niet stabiel zijn en zich zeer moeilijk laten voorspellen. In dit verband verandert de behoefte aan bepaalde goederen, producten en diensten naargelang de situatie. Het is wellicht relevant te verwijzen naar de mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (2015/454) over *“de regels inzake overheidsopdrachten in verband met de huidige asielerisis”*, waarin nauwkeurigere en nuttige richtlijnen zijn beschreven voor het opstellen van contracten (raamovereenkomsten, noodprocedures, enz.) die voldoen aan de wettelijke vereisten. Samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van gezamenlijke inkoop moet worden bevorderd, omdat alle lidstaten dezelfde behoeften hebben.

Goede werkmethode

Een goede manier om een goed netwerk van leveranciers van huisvesting in stand te houden, is aanbesteding van overheidsopdrachten. Dit is geen procedure die eenvoudig tot stand te brengen is wanneer de grote toestroom van vluchtelingen eenmaal een feit is. Dit moet proactief worden geregeld.

voorbereidende stappen met het oog op inkoop
<input type="checkbox"/> maak een inventaris van de diensten en goederen die via inkoop of overheids-opdrachten moeten worden verkregen in geval van een grote toestroom van vluchtelingen
<input type="checkbox"/> maak een lijst van mogelijke leveranciers van belangrijke middelen in volgorde van prioriteit
<input type="checkbox"/> stel specificaties op en ontwerp contractsjablonen voor de aanbesteding van de benodigde diensten en goederen
<input type="checkbox"/> formuleer duidelijke procedures en activeringsmechanismen die kunnen worden toegepast in geval van een grote instroom van vluchtelingen
<input type="checkbox"/> regel de inkoop vooraf, bijvoorbeeld door gebruik te maken van raamovereenkomsten

De **leveringstermijn** onder normale omstandigheden kan verschillen van de leveringstermijn in een situatie waarin sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen. De Europese aanbestedingsregels bieden de mogelijkheid van een *dynamische aanbestedingsprocedure* die doorgaans wordt gebruikt voor off-the-shelfproducten, werkzaamheden of diensten die algemeen verkrijgbaar zijn op de markt. Deze procedure dient te worden voorbereid en kan uitkomst bieden wanneer er sprake is van een grote instroom.

Wanneer een EU+-land contacten onderhoudt met verschillende leveranciers van een product, kan het land flexibeler inkopen en is het minder afhankelijk van één leverancier.

In het algemeen geldt dat de contractpartner bij een vereiste korte **levertermijn** de goederen in voorraad moet houden, en dit kan de prijs van het product opdrijven.

De opvangautoriteit kan overwegen gebruik te maken van just-in-timecontracten, waarbij de producten worden geleverd op het moment dat zij nodig zijn, zodat zij niet hoeven te worden opgeslagen door de opvangautoriteit.

- **Logistiek en transport**

voorbereidende stappen met het oog op logistiek en transport
<input type="checkbox"/> evalueer het logistiek- en transportsysteem om na te gaan of er extra middelen nodig zullen zijn in geval van een grote toestroom van vluchtelingen
<input type="checkbox"/> maak een lijst van contactpersonen (zie hoofdstuk E - Externe coördinatie) en houdt deze lijst up-to-date
<input type="checkbox"/> maak een planning voor de logistiek en het transport van goederen en personen naar nieuwe en meer afgelegen locaties
<input type="checkbox"/> tref transportregelingen voor verzoekers om internationale bescherming met bijzondere behoeften (bijv. taxi's, ambulances)
<input type="checkbox"/> houd rekening met de timing van logistiek en transport
<input type="checkbox"/> sluit contracten met transportbedrijven en/of overheidsinstanties die zich bezighouden met transport en logistiek

- **Beheer van voorraden en goederen**

voorbereidende stappen met het oog op beheer van voorraden en goederen
<input type="checkbox"/> maak een inventarisatie van het soort en de hoeveelheid goederen die nodig zijn
<input type="checkbox"/> stel een netwerk van leveranciers samen, en zorg altijd voor meer dan één leverancier per artikel
<input type="checkbox"/> maak voor de benodigde goederen een afweging van de mogelijkheden voor het aanhouden van voorraden versus het gebruik van just-in-timecontracten, en houd daarbij rekening met de snelheid waarmee bedrijven kunnen leveren en de hoeveelheid extra goederen die nodig zijn. Het aantal goederen in voorraad is afhankelijk van de termijn waarbinnen bedrijven de goederen kunnen leveren. Zorg voor een bijgewerkte voorraadadministratie zodat goederen efficiënt kunnen worden besteld (vermijd te grote of te kleine voorraden).

Afhankelijk van het soort extra capaciteit, moet worden nagedacht over voeding en de bereiding van **maaltijden**. Er zijn drie mogelijkheden:

- een contract afsluiten met een cateringbedrijf, dat de maaltijden buiten het opvangcentrum bereidt
- maaltijden kunnen in het pand worden bereid (bijv. kazernes)
- verzoekers kunnen zelf hun maaltijden bereiden

ICT (communicatiemiddelen, IT-uitrusting en -instrumenten) is eveneens van belang voor personeel en verzoekers:

- Voor *personeel*: er zijn twee soorten communicatie:
 - 1) Afhankelijk van de grootte van het opvangcentrum kan het voor de veiligheid van het personeel en om redenen van efficiency noodzakelijk zijn gebruik te maken van adequate *communicatiemiddelen in het opvangcentrum*, zoals walkietalkies.
 - 2) *De communicatie met het hoofdkantoor* en de planningseenheid is belangrijk voor het beheer van de mensenstromen, en om die reden heeft het personeel communicatiemiddelen nodig. Afhankelijk van de situatie in het EU+-land kunnen de IT-instrumenten bestaan uit computers, laptops, enz. Bij het opstarten van een nieuw centrum kan één apparaat genoeg zijn, maar dit moet worden opgetrokken naar het vereiste aantal. Het personeel dient te worden opgeleid in het gebruik van nieuwe communicatiemiddelen.
- Voor *verzoekers*: in de eerste fase is het belangrijk dat men in staat is te communiceren met familieleden, maar wanneer de verzoekers langer in het centrum verblijven, is het ook belangrijk dat zij kunnen communiceren met anderen, zoals advocaten, enz. Momenteel vindt de communicatie met familieleden plaats via mobiele telefoons en smartphones en via het internet. De smartphones fungeren als de computers van de verzoekers; daarom is toegang tot het internet aan te bevelen.

De IT-infrastructuur in bestaande centra dient plotselinge stijgingen van de vraag te kunnen verwerken, en deze infrastructuur dient in nieuwe centra snel te worden opgezet. Het instrument voor beheer en monitoring van het opvangsysteem dient te kunnen worden bijgewerkt en dient toegankelijk te zijn vanaf verschillende locaties, in lijn met het beleid op het gebied van gegevensbescherming.

Goede werkmethode

Gezamenlijk gebruik van voorraden en goederen kan kosteneffectief zijn. Samenwerking met het leger, ngo's, enz. kan nuttig zijn voor het inkopen, opslaan, transporteren en opzetten van bedden, tenten, enz. Het is zelfs mogelijk om het leger verantwoordelijkheid te geven voor de inkoop van deze gezamenlijke voorraden en goederen.

3. De fase van respons en leiding

- **Inkoop**

Mogelijk is op het punt van inkoop al voor aanvang van de plotselinge toestroom van vluchtelingen het nodige gedaan. De behoefte aan bepaalde producten, voorraden of diensten kan echter groter blijken dan verwacht. In een dergelijke situatie zijn er nog diverse mogelijkheden binnen de **Europese aanbestedingsregels**. Er zijn mogelijkheden voor:

- Een *versnelde procedure*: Deze procedure is dezelfde als de reguliere openbare aanbestedingsprocedure maar de verwerkingstijden zijn veel korter.
- Een *versnelde noodprocedure*: Deze procedure maakt het mogelijk onmiddellijk de contractonderhandelingen met een leverancier te starten. Dit kan uitsluitend in geval van een noodsituatie die niet kon worden voorzien. Is deze procedure eenmaal toegepast, dan kan een toekomstige grote toestroom van vluchtelingen strikt genomen moeilijk nog als “niet voorzien” worden aangemerkt. De organisatie zou geleerd moeten hebben van haar ervaringen (uiteindelijk maakt de grote toestroom van vluchtelingen deel uit van de opvang van verzoekers om internationale bescherming) en had zich moeten voorbereiden.

Goede werkmethode

Tijdens een grote toestroom van vluchtelingen kan het op bepaalde momenten noodzakelijk zijn sneller besluiten te nemen, en als gevolg daarvan worden openbare-aanbestedingsregels niet altijd strikt nageleefd. In dat geval moet ervoor worden gezorgd dat de beoordelingen en besluiten die ten grondslag liggen aan de gekozen procedure worden gedocumenteerd, zodat de keuze voor een bepaalde procedure later aan een commissie voor accountantscontrole kan worden uitgelegd.

- **Logistiek en transport**

Snelle logistiek en transport van goederen en personen is belangrijk wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen.

Wanneer er sprake is van een grote toestroom en er bijvoorbeeld mensen moeten worden vervoerd van hun plaats van aankomst naar een plaats waar zij enige tijd kunnen verblijven, moeten er **extra middelen** voor logistiek en transport worden vrijgemaakt om de mensen en goederen te kunnen vervoeren. In gevallen van een grote toestroom van vluchtelingen moet speciale aandacht worden besteed aan mensen met **bijzondere opvangbehoeften**. Mogelijk moeten sommige mensen naar een ziekenhuis of speciaal (opvang)centrum worden vervoerd.

Goede werkmethode

Wanneer er bijvoorbeeld personen worden vervoerd van hun plaats van aankomst naar een plaats waar zij kunnen slapen, is het raadzaam een lijst met de namen van deze personen van hun vertrekpunt naar hun plaats van bestemming te zenden. Zo weet het personeel op de plaats van bestemming precies hoeveel personen er in de bus dienen te zitten en wie deze personen zijn. In sommige gevallen kan het raadzaam zijn een medewerker in de bus te laten meereizen.

- **Beheer van voorraden en goederen**

Bij de opening van nieuwe opvangcentra moeten er extra bedden en andere goederen uit voorraad worden geleverd en ingezet. Op het moment dat de goederen worden ingezet, moeten er nieuwe bestellingen worden geplaatst om de **voorraden aan te vullen**, teneinde voorbereid te zijn op de toestroom van nog meer vluchtelingen.

Wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen moeten de **IT-instrumenten en -apparaten** snel kunnen worden ingezet. Voor het personeel zijn de communicatiemiddelen een belangrijke voorwaarde om hun werk te kunnen verrichten, de mensenstroom te kunnen beheren en een zekere mate van veiligheid te kunnen garanderen. Het is raadzaam verzoekers toegang te geven tot internet en elektriciteit, zodat zij contact kunnen onderhouden met hun familieleden. In de nieuwe centra is het belangrijk dat er bij de opening naast

mobiele apparaten middelen voor communicatie met de buitenwereld aanwezig zijn (bijv. om te communiceren met familieleden of nooddiensten).

Voor het bieden en in stand houden van ondersteuning kan worden overwogen extra **helpdesks** bij een externe consultant in te huren (zie ook hoofdstuk I over personele middelen).

Goede werkmethode

Het kan raadzaam zijn om IT-diensten voor kortere perioden uit te besteden.

4. De fase van evaluatie en aanpassing

- **Inkoop**

De opvangautoriteit dient de contracten en prestaties van de leveranciers (responsiviteit, kwaliteit, efficiency, enz.) te evalueren en te controleren of de contracten toereikend waren voor het afhandelen van de grote toestroom van vluchtelingen. De resultaten van deze evaluatie kunnen dienen als uitgangspunt voor volgende contracten.

- **Logistiek en transport**

Er hoeft niet langer te worden gebruikgemaakt van extra middelen voor logistiek en transport, en het transport kan weer worden geregeld via de gewone transportmiddelen. In deze fase is het noodzakelijk de procedures en de beschikbaarheid van transportmiddelen te evalueren en na te gaan of de timing adequaat was. Deze informatie kan worden aangewend voor het doorvoeren van verbeteringen in de volgende fase van voorbereiding en ontwikkeling.

- **Beheer van voorraden en goederen**

Bij sluiting van opvangcentra kunnen de extra goederen terug op voorraad worden genomen of worden teruggestuurd naar de eigenaar indien zij waren gehuurd. In sommige gevallen zullen de voorraden moeten worden aangevuld. Er dient een kwaliteitscontrole te worden uitgevoerd om te verzekeren dat de opvangautoriteit de nuttigste goederen op voorraad houdt. Het is raadzaam om na te gaan of de resterende opvanglocaties kunnen worden verbeterd met de geretourneerde voorraden en goederen. Het verdient aanbeveling te evalueren of de voorraden en just-in-timecontracten toereikend waren of moeten worden aangepast ter voorbereiding op een nieuwe grote toestroom van vluchtelingen.

K. Personele middelen

1. Inleiding

Personeel is niet alleen het waardevolste bedrijfsmiddel voor het beheersen van een stijgende toestroom van vluchtelingen. Personeel is ook het bedrijfsmiddel dat het lastigst vooraf in te plannen en aan te werven is. Een noodplan moet niet alleen zijn toegespitst op personeel in de opvangcentra, maar ook op ondersteunend personeel (bijv. op het hoofdkantoor).

2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

- **Effectief beheer van huidig personeel**

Omdat de werving van personeel een tijdrovend proces is, wordt in geval van een grote toestroom van vluchtelingen in eerste instantie het huidige personeel het zwaarst belast. Deze personeelsleden dienen daarom zo goed mogelijk te worden voorbereid op hun specifieke taken in geval van een grote toestroom van vluchtelingen. Het verdient aanbeveling systematisch alle functieprofielen in het huidige personeelsbestand op te nemen. **In geval van een plotselinge stijging van de toestroom van vluchtelingen moet een beschrijving van de taken en rollen van alle medewerkers voorhanden zijn.** Om de mobiliteit van personeel te stimuleren, dient er een lijst van beschikbaar personeel voorhanden zijn. Deze lijst dient up-to-date te worden gehouden. Een dergelijke lijst verzekert dat er te allen tijde informatie beschikbaar is over de medewerkers die kunnen worden ingezet, waar zij kunnen worden ingezet en welke taken zij kunnen uitvoeren.

vorbereidende stappen met het oog op personeelsbeheer
<input type="checkbox"/> voor het geval van een plotselinge stijging van de toestroom van vluchtelingen moet er voor alle functies van het huidige personeel een beschrijving van taken/rollen voorhanden zijn.
<input type="checkbox"/> er moet een goed evenwicht zijn tussen ouder/ervaren personeel en nieuw personeel
<input type="checkbox"/> er moet worden gezorgd voor de opleiding van medewerkers die in geval van een grote toestroom van vluchtelingen een nieuwe rol krijgen toebedeeld (opzetten van “ambulante teams”)
<input type="checkbox"/> de taken van het personeel moeten vooraf worden geprioriteerd
<input type="checkbox"/> de mobiliteit van het personeel moet worden gestimuleerd

Medewerkers die in geval van een plotselinge toestroom van vluchtelingen een nieuwe rol krijgen toebedeeld, dienen voor deze nieuwe rol vooraf een opleiding te krijgen (bijv. een adjunct-directeur die de rol van directeur op zich neemt, een logistiek medewerker die assistentie verleent bij de financiële verslaglegging, enz.). Dit kan gebeuren door gebruik te maken van snel inzetbare ambulante teams die zijn opgezet in de fase van voorbereiding en ontwikkeling en die in de implementatiefase eenvoudig kunnen worden ingezet voor het opstarten van een nieuw centrum. Het resterende personeel zal de taken efficiënter moeten verdelen om ook de bestaande opvangcentra in bedrijf te houden. Dit impliceert tevens **dat vooraf moet worden bepaald welke taken tijdelijk kunnen worden stilgelegd of in mindere mate kunnen worden uitgevoerd** om het centrum draaiende

te houden in afwachting van versterking.

Er dient bij voorkeur te allen tijde een evenwicht te bestaan tussen nieuw en ervaren personeel teneinde te voorkomen dat een ondersteunende dienst of opvangcentrum alleen met nieuw personeel moet werken.

Goede werkmethode

Ervaren personeel kan de opstart van nieuwe centra in goede banen leiden en nieuw personeel begeleiden. Dergelijke medewerkers worden vaak opstartmanagers genoemd. Bovendien bevinden dergelijke opstartmanagers zich in een goede positie om contact te onderhouden met de ondersteunende diensten op het hoofdkantoor. Een mentorsysteem waarbij bestaande opvangcentra advies en ondersteuning geven aan nieuwe centra is bijzonder effectief gebleken. Voorwaarde is wel dat de directeur van het nieuwe centrum van de directeur van het bestaande centrum een duidelijk mandaat heeft ontvangen voor het gebruik van zijn/haar personeel, materiaal, enz. Personeel dat een mentorrol gaat vervullen en nieuwe collega's gaat opleiden, dient bij voorkeur een opleiding voor deze rol te krijgen.

- **Werving van extra personeel**

Om de tijd die nodig is voor personeelwerving tot een minimum te beperken, dienen er te allen tijde gestandaardiseerde **functiebeschrijvingen** met een gedetailleerde beschrijving van de vereiste vaardigheden te worden verstrekt. Deze functiebeschrijvingen dienen up-to-date te worden gehouden.

Er dient een analyse van de **administratieve last** gedurende spoedeisende werving te worden uitgevoerd. Elke stap dient te worden gecontroleerd op noodzaak en op kansen om de procedure te bekorten. Er kunnen speed-procedures worden overeengekomen met mensen en organisaties die officiële toestemming moeten verlenen (bijv. directeurs, financieel inspecteurs, enz.).

voorbereidende stappen met het oog op werving	Gestandaardiseerde functiebeschrijvingen, vacatures, selectietests, enz. dienen vooraf te worden ontwikkeld. Er dient te worden bepaald over welke basisvaardigheden nieuw personeel dient te beschikken. De juryleden voor de selectieprocedures kunnen vooraf worden benoemd. Voor een opvangcentrum van standaardomvang kan vooraf een organigram , met vermelding van de vereiste verschillende functieprofielen voor ieder type bewoner (bijv. niet-begeleide minderjarigen, bewoners met medisch profiel, enz.), worden ontwikkeld en overeengekomen met de desbetreffende diensten. Het verdient aanbeveling deze structuur zo veel mogelijk in acht te nemen.
<input type="checkbox"/> opstelling van gestandaardiseerde functiebeschrijvingen voor alle functieprofielen	Er kunnen wervingsmethoden en -procedures alsook samenwerkingsprotocollen worden geformuleerd. In de fase van voorbereiding en ontwikkeling is de meest evidente maatregel qua werving
<input type="checkbox"/> uitwerking van gestandaardiseerde organigrammen voor alle opvangcentra	
<input type="checkbox"/> minimalisering van de administratieve procedures voor werving	
<input type="checkbox"/> samenwerking met nationale/lokale diensten voor werkgelegenheid	
<input type="checkbox"/> eventueel uitbesteding van de werving aan uitzendbureaus	
<input type="checkbox"/> opzetten en in stand houden van personeelsreserves	
<input type="checkbox"/> ontwikkeling van een personeelsstrategie met betrekking tot de wijze waarop extra personeel wordt gecontracteerd	
<input type="checkbox"/> ontwerpen van audiovisueel promotie- en voorlichtingsmateriaal met informatie over het werk van de opvangautoriteiten	

het opzetten en in stand houden van personeelsreserves. Deze reserves zijn van cruciaal belang voor het vervullen van belangrijke functies bij het opstarten van nieuwe centra. Voorts kan vooraf contact worden opgenomen met **nationale of lokale diensten voor werkgelegenheid** om **samenwerkingsprotocollen** overeen te komen waarin wordt beschreven hoe zij snel assistentie kunnen verlenen bij de werving van personeel. Ook kan worden overwogen om de werving geheel of deels (bijv. de voorselectie) uit te besteden aan **uitzendbureaus** of andere arbeidsbemiddelingsbureaus. Er kunnen **detacheringsovereenkomsten** worden afgesloten met overheidsinstanties, ngo's, enz. die gelijksoortige activiteiten ontplooiën (detentiecentra, opvangcentra voor thuislozen, lokale initiatieven om mensen onderdak te bieden, enz.) om tijdelijke personeelstekorten op te vangen. Ook deze personen dienen bij voorkeur vooraf een opleiding te krijgen.

Er dient vooraf op basis van analyse een efficiënte **personeelsstrategie met betrekking tot de wijze waarop extra personeel wordt gecontracteerd** te worden ontwikkeld. Er zou een film kunnen worden gemaakt om te laten zien wat de verschillende rollen in de centra en in de ondersteunende diensten op het hoofdkantoor zijn. Deze zou vervolgens kunnen worden getoond tijdens **groepsbijeenkomsten** in gemeenten waar nieuwe opvangcentra

worden geopend, op universiteiten aan het einde van het studiejaar, enz. Deze groepsbijeenkomsten geven geïnteresseerden een beter beeld van wat het werk inhoudt en kunnen fungeren als een vorm van automatische voorselectie (zie hoofdstuk E.7, *samenwerking met vrijwilligers*).

Goede werkmethode

Een opvangautoriteit moet afwegen wat voor soort contracten worden aangeboden aan nieuw personeel en daarbij rekening houden met de wisselvallige context en de onzekerheid over de duur van de grote toestroom van vluchtelingen. Het aanbieden van arbeidscontracten voor onbepaalde tijd met een clause die stipuleert dat het contract wordt ontbonden wanneer het centrum sluit, kan een goed compromis zijn tussen flexibiliteit en het bieden van meer perspectief dan bij een tijdelijk contract het geval is.

• Training en begeleiding van nieuw personeel

Tijdens een grote toestroom van vluchtelingen bestaat het risico dat de werving van personeel meer aandacht krijgt dan de opleiding. Om de kwaliteit van de opvang te garanderen en het personeel gemotiveerd te houden, moet er veel tijd aan opleiding worden besteed. Vooraf dienen **basisopleidingspakketten** (gedragscode, professionele grondhouding, eerste hulp, brandpreventie, conflictoplossing, asielrecht, interne procedures, enz.) te worden samengesteld en deze dienen up-to-date te worden gehouden. Het is belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen ‘noodzakelijke’ opleidingen en ‘minder noodzakelijke’ opleidingen.

voorbereidende stappen met het oog op personeelsopleiding

- samenstelling van opleidingspakketten met basistraining en noodzakelijke training
- gebruik van EASO-opleidingsmodules over opvang en aanverwante onderwerpen
- ontwikkeling van methodologieën voor begeleiding van nieuw personeel (begeleiding door collega's)

In dit verband is het raadzaam om gebruik te maken van de door **EASO** ontwikkelde **opleidingsmodules** over opvang en om ‘train-the-trainer’-sessies te organiseren.

Hoewel er vanzelfsprekend behoefte bestaat aan breed opgeleid personeel, moet er ook gestreefd worden naar een **evenwicht tussen breed opgeleid personeel en gespecialiseerd personeel** en **tussen nieuw en ervaren personeel**. Dit evenwicht kan worden bereikt met behulp van **mentorschap** en helpdesks.

• Opleiding van personeel met betrekking tot noodplannen

Medewerkers dienen met behulp van specifieke training en voorlichting goed opgeleid en voorbereid te worden, zodat zij weten hoe zij moeten handelen in noodsituaties. Door deelname aan een **scenario gebaseerde** training in een authentieke operationele omgeving leert het personeel op meer realistische wijze besluiten te nemen. Een dergelijke efficiënte opleidingservaring in een realistische context is een cruciaal middel om te verzekeren dat de medewerkers goed op de hoogte zijn van hun rollen en verantwoordelijkheden in kritieke situaties en goed weten hoe zij in dergelijke situaties moeten reageren.

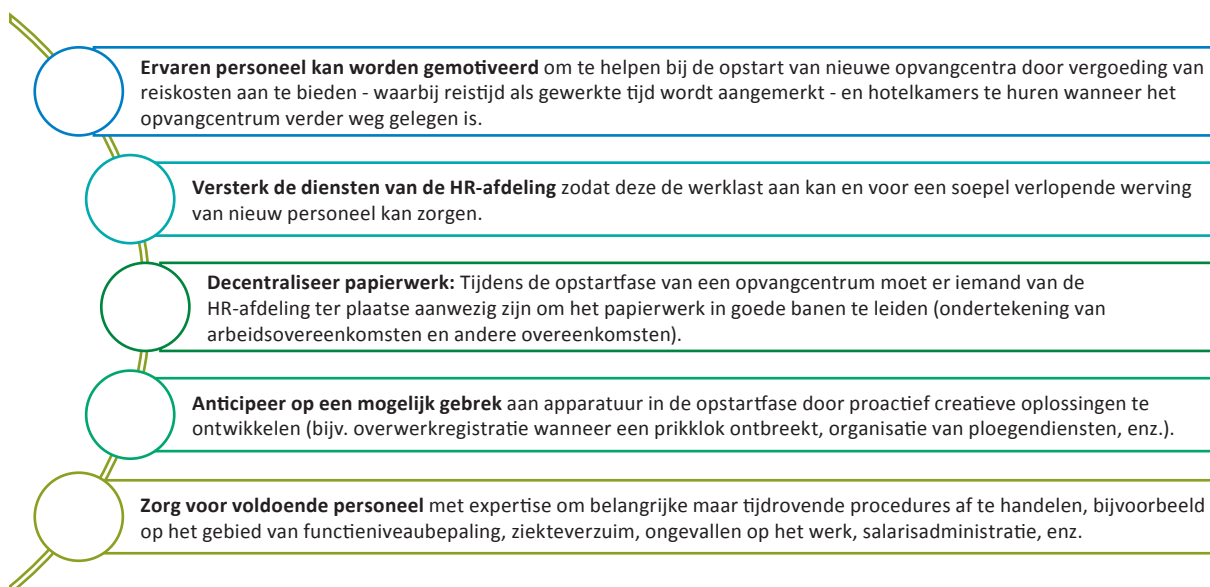
3. De fase van respons en leiding

- **Werving en opleiding van nieuw personeel**

Het is raadzaam om bij werving van nieuw personeel rekening te houden met het volgende:



Houd er rekening mee dat er op het laatste moment veel kan **veranderen** (bijv. het bij herhaling uitstellen of opschorten van opstartdata, verandering van doelgroepen, enz.). Dergelijke informatie en de veranderingen waaraan deze onderhevig is, moeten duidelijk worden gecommuniceerd naar nieuw en bestaand personeel: de tijdelijke aard en de noodzaak van flexibiliteit dienen daarbij te worden benadrukt. Bovendien moet rekening worden gehouden met het volgende:



Een basisopleiding alleen is niet voldoende om nieuwe medewerkers volledig op hun werk voor te bereiden. Er is ook **extra begeleiding** nodig. Op iedere afdeling, in ieder team en in iedere functiecategorie dient minstens één ervaren collega te worden aangesteld die onlangs aangenomen medewerkers met raad en daad terzijde kan staan (**mentorfunctie**). Deze persoon dient de benodigde tijd en ruimte te worden gegeven voor het uitvoeren van zijn of haar taak.

Goede werkmethode

Er kan een helpdesksysteem worden opgezet waarbij ervaren medewerkers de vragen van nieuwe medewerkers op afstand beantwoorden. Op deze manier kan de werkdruk van begeleiding van nieuwe medewerkers worden gespreid.

- **Omgaan met werkdruk**

Een periode van grote toestroom van vluchtelingen creëert bij alle opvangactiviteiten constante en hoge werkdruk voor het personeel. Een hoge werkdruk kan motiverend zijn. Maar als de werkdruk te groot of onbeheersbaar wordt, kan dit leiden tot stress die zich manifesteert in fysiologische en psychologische aandoeningen. Ieder mens reageert anders op hoge werkdruk. Wat de een als stimulerend ervaart, veroorzaakt bij de ander stress. Te veel stress kan van invloed zijn op de prestaties, gezondheid en relaties. **Managers en teamleiders** moeten hier constant rekening mee houden door **de werkdruk** van hun personeel aan de hand van vooraf bepaalde indicatoren voortdurend **te monitoren en onder controle te houden**. Er moet een effectief personeelsbeleid worden gevoerd om ziekte als gevolg van hoge werkdruk te voorkomen. Er kunnen stressteams worden opgeleid en ingezet om na incidenten en andere stressvolle gebeurtenissen debriefings te houden ter bespreking van de doorstane emoties.

Tot slot is het van het grootste belang dat er effectieve **samenwerking tussen personeel en vrijwilligers** (voor zover bij het werk betrokken) tot stand wordt gebracht (zie hoofdstuk G over externe coördinatie met vrijwilligers). Vrijwilligers kunnen het personeel ontlasten, maar als hun inzet niet goed is geregeld, kan deze juist contraproductief zijn.

Het management moet de motivatie van de medewerkers op peil houden door regelmatig op tal van manieren waardering te tonen voor hun werk en inzet (schrijven van persoonlijke bedankbrieven, online plaatsen van een videoboodschap, organiseren van personeelsevenementen, financiële beloningen, enz.).

Het is eveneens van belang dat het management een **transparante en realistische communicatie onderhoudt over de mogelijke sluiting van het opvangcentrum**.

4. De fase van evaluatie en aanpassing

In deze fase wordt de **opleiding** van nieuw personeel **afgerond**.

Wanneer een opvangcentrum moet inkrimpen, dient de opvangautoriteit te beschikken over een **goed door-dachte HR-strategie** met duidelijke ontslagcriteria. Hierbij dienen interne en externe overplaatsingen naar andere autoriteiten die gelieerd zijn aan de opvangautoriteit, zoals de beslissings- en migratieautoriteiten, te worden overwogen.

Altijd dient voor ogen te worden gehouden dat er voldoende personeel op de locatie werkzaam moet blijven tot de feitelijke sluiting van het opvangcentrum. Om personeel te motiveren tot de sluiting te blijven, kan gebruik worden gemaakt van een stimuleringsregeling, bijvoorbeeld in de vorm van bonussen.

Er dient bij sluiting van opvangcentra een **communicatiestrategie** voor de opvangfunctionarissen te worden geformuleerd (timing, wijze van sluiting, betrokkenheid van vakbonden, enz.).

Bedenk dat de wijze waarop afscheid wordt genomen van tijdelijke medewerkers bepalend kan zijn voor de vraag of zij de autoriteit al dan niet als werkgever zullen aanbevelen. Als redelijk ervaren tijdelijke medewerkers vinden dat alles correct is verlopen, zullen zij eerder bereid zijn in de toekomst weer voor de autoriteit te werken.

Er moet voor worden gezorgd dat er voldoende personeel is voor de administratieve afhandeling van de beëindiging van contracten. Dit creëert een grote werklust en moet zo snel mogelijk in goede banen worden geleid.

L. Beheer van het aanbod van opvangvoorzieningen in geval van een grote toestroom van vluchtelingen

1. Inleiding

Het aanbieden van opvangvoorzieningen aan verzoekers om internationale bescherming is geregeld in de richtlijn opvangvoorzieningen, en een noodplan dient in overeenstemming met deze richtlijn te worden opgesteld. Omdat de richtlijn voorziet in een vrij ruime beoordelingsmarge wat betreft de definitie van een menswaardige levensstandaard en de wijze waarop deze dient te worden gerealiseerd, heeft het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken het EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen opgesteld. Hierin vinden EU+-landen meer gedetailleerde normen en indicatoren over de opvangvoorzieningen die essentieel zijn voor het waarborgen van een menswaardige levensstandaard van de verzoekers. Het EASO-richtsnoer is echter gericht op een normale situatie en bevat geen oplossingen voor aanpassing aan een grote toestroom van vluchtelingen. Daarom zijn in dit hoofdstuk aanbevelingen voor EU+-landen opgenomen over de manier waarop zij op grond van artikel 18, lid 9, punt b, van de richtlijn opvangvoorzieningen, dergelijke voorzieningen kunnen aanbieden wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen.

Wat betreft de behoeften van verzoekers om internationale bescherming is het van cruciaal belang in aanmerking te nemen dat te allen tijde moet worden voldaan aan de algemene bepalingen van het EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: 1) transparantie en verantwoording, 2) non-discriminatie, 3) inaanmerkingneming van bijzondere behoeften. Zoals hierboven uiteengezet, dienen de normen volgens de richtlijn opvangvoorzieningen voor niet-bijzondere situaties ook als uitgangspunt te worden gehanteerd in situaties waarin sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen.

Het aanbieden van opvangvoorzieningen in geval van een grote toestroom van vluchtelingen is vanzelfsprekend moeilijker dan in een normale situatie. Veel is in dit verband afhankelijk van **nationaal recht**, zoals aanbestedingsprocedures, arbeidsrecht, communicatie met gemeenten, enz., en van het gegeven dat de middelen van het land niet onuitputtelijk zijn. Opvangsystemen kennen beperkingen; in veel gevallen zijn de middelen, zelfs in termen van personeel, tijd en energie, slechts in beperkte mate voorhanden. Daarom is het moeilijk om algemene bepalingen dwingend voor te schrijven, maar er zijn wel bepaalde elementen die in aanmerking moeten worden genomen.

2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

Zoals hierboven uiteengezet, dienen de minimumnormen ook in crisissituaties als uitgangspunt te worden gehanteerd, hoewel het tijdsbestek waarbinnen daaraan dient te worden voldaan kan afwijken van het tijdsbestek in periodes waarin zonder tijdsdruk nieuwe opvangcentra worden opgezet. Op deze manier kan het voldoen aan de normen worden beschouwd als 'een work in progress' maar toch de uiteindelijke doelstelling blijven.

Het noodplan dient te voorzien in het **zo snel mogelijk** aanbieden van opvangvoorzieningen in overeenstemming met de richtlijn opvangvoorzieningen. De vereiste voorbereiding bestaat in hoofdzaak uit het vinden van alternatieve kanalen voor de inkoop van goederen en diensten, in plaats van gebruik te maken van aanbestedingsprocedures. Indien dit niet mogelijk is, is het misschien een oplossing om in een vroeger stadium goederen in te kopen en op te slaan. Deze kunnen dan worden gebruikt wanneer de grote toestroom van vluchtelingen zich voordoet. Een andere oplossing is het afsluiten van flexibele contracten die het mogelijk maken om extra goederen en diensten in te kopen bij bedrijven die vooraf zijn geselecteerd in een aanbestedingsprocedure, of het opnemen van just-in-timelevering in de openbare aanbesteding. Aldus wordt opslag van goederen voorkomen, maar is het toch mogelijk om op het laatste moment bestellingen te plaatsen (*Zie hoofdstuk E. Beheer en besluitvorming en hoofdstuk J. Middelenbeheer*).

Daarnaast kan het nuttig zijn om **capaciteit op te bouwen bij het maatschappelijk middenveld en vrijwilligers**. Geprobeerd moet worden een efficiënt netwerk op te bouwen van ngo's en personen die op verschillende terreinen hulp kunnen verlenen. Deze kunnen worden ingezet wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen.

Voor een adequaat beheer van de opvang is het noodzakelijk goed zicht te houden op het aantal verzoekers om internationale bescherming, hun persoonsgegevens en hun bijzondere behoeften.

Ontwikkelen van een gestroomlijnde procedure

instrumenten voor het voorbereiden van passende opvangvoorzieningen	
<input type="checkbox"/> Ontwerp een gestroomlijnde procedure waarin is aangegeven wie wat wanneer doet om iedere verzoeker te registreren voordat accommodatie wordt toegewezen	Het ontwikkelen van een gestroomlijnde procedure vanaf het moment van aankomst tot het moment van huisvesting en het definiëren van wie wat wanneer doet, komt een goede uitvoering van de opvang ten goede.
<input type="checkbox"/> Gebruik checklists om te signaleren welke personen kwetsbaar zijn, zodat mensen met bijzondere behoeften in de meest geschikte opvangcentra kunnen worden ondergebracht	Naast aandacht voor huisvestingsnormen is het van het grootste belang dat iedere verzoeker om internationale bescherming wordt geregistreerd voordat hij/zij wordt ondergebracht in een opvangcentrum. Het registreren van alle opgevangen personen en het bijhouden van de locaties waar zij worden ondergebracht, is van essentieel belang om hen in een later stadium te kunnen traceren en met name om familieleden te vinden van wie zij tijdens de (boot)reis gescheiden zijn geraakt.
<input type="checkbox"/> Houd van alle personen een registratie bij, zodat iedereen te traceren is	

Er dienen voldoende middelen te worden vrijgemaakt voor het in een zo vroeg mogelijk stadium identificeren van **bijzondere behoeften**. Omdat tijd en middelen tijdens een grote toestroom van vluchtelingen doorgaans beperkt zijn, verdient dit aspect nog meer aandacht dan wanneer het opvangsysteem op reguliere wijze functioneert. Op deze manier kunnen mensen die behoefte hebben aan bijzondere zorg de meest geschikte huisvesting en begeleiding krijgen. Gebeurt dit niet, dan worden hun behoeften nijpender en zullen de inspanningen om daarin te voorzien meer tijd en middelen kosten.

Goede werkmethode

EASO-instrument voor de identificatie van personen met bijzondere behoeften (IPSN)

Teneinde EU+-landen te ondersteunen bij het identificeren en beoordelen van bijzondere behoeften met betrekking tot procedurele en opvangwaarborgen, heeft het EASO een interactief, webgebaseerd instrument ontwikkeld dat in alle EU-talen algemeen toegankelijk is.

Het IPSN-instrument is een intuïtief praktisch hulpmiddel dat is bedoeld om EU+-landen te helpen om ook zonder specialistische kennis tijdig en in een continu proces de bijzondere behoeften van individuele verzoekers te identificeren. Het instrument is gebaseerd op een reeks brede indicatoren die zijn gerelateerd aan verschillende categorieën personen met mogelijk bijzondere behoeften. Naast de categorieën die in de richtlijn opvangvoorzieningen worden genoemd, staan op de lijst ook lhbt's en andere personen met gendergerelateerde bijzondere behoeften. Nadat een bepaalde categorie is geselecteerd, verschijnt aanvullende informatie aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of de verzoeker de betreffende bijzondere behoeften heeft, en wordt een checklist van relevante ondersteuningsmaatregelen gegenereerd, alsook een korte toelichting op die maatregelen. 'Opvangondersteuning' is een van de aspecten die voor dit instrument zijn ontwikkeld.

Nadat de relevante informatie is gegenereerd, kan de gebruiker een verslag afdrukken of opslaan, inclusief een selectie van verschillende elementen. Voordat het verslag wordt opgeslagen en/of afgedrukt, kan het nog verder worden geïndividualiseerd.

Het wordt als goede werkmethode beschouwd, en bijgevolg aanbevolen, om het IPSN-instrument in een nationaal mechanisme te integreren, hetgeen in overeenstemming is met de in dit hoofdstuk vermelde normen.

Het instrument is beschikbaar op <https://ipsn.easo.europa.eu>

3. De fase van respons en leiding

Ingeval het in gang zetten van het noodplan gevolgen heeft voor de opvangvoorzieningen, is het belangrijk de **verzoekers** van deze gevolgen **in kennis te stellen**. Indien nog niet aan de verwachte normen of tijdsbestekken wordt voldaan, de standaardprocedure niet wordt gevolgd of de standaardvoorwaarden niet zijn vervuld, moeten de verzoekers op transparante wijze in kennis worden gesteld van actuele informatie en vervolgstappen (zie hoofdstuk E - Beheer en besluitvorming, hoofdstuk F - Informatiebeheer en communicatie en hoofdstuk G - Externe coördinatie).

Goede werkmethode

Gedurende het registratieproces wordt aan de hand van kwetsbaarheidscriteria een checklist ingevuld ter vaststelling van bijzondere behoeften. Wanneer er bijzondere behoeften blijken te bestaan, worden de aangepaste opvangcentra allereerst toegewezen aan personen die daaraan het meest behoefte hebben.

De checklist wordt bewaard bij de gegevens van de verzoeker, die in kennis wordt gesteld van de buitengewone situatie en de te nemen vervolgstappen.

Er wordt een registratie bijgehouden van de accommodatie waar verzoekers zijn ondergebracht.

4. De fase van evaluatie en aanpassing

In deze fase zijn alle activiteiten gericht op de volledige uitvoering van de richtlijn opvangvoorzieningen en het *EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren*. Monitoren van activiteiten en hiërarchisch uitbrengen van verslag zijn noodzakelijk om waar nodig aanpassingen door te kunnen voeren. Actieplannen om de 'actuele situatie' te veranderen in een 'streefsituatie' en om veranderingen en ontwikkelingen bij te houden, maken de resultaten zichtbaar. Opvangvoorzieningen die nog niet aan de normen voldoen, ontvangen een kader en tijdsbestek waarbinnen de doelstellingen moeten worden gerealiseerd, rekening houdend met de wijze waarop de actuele situatie zich ontwikkelt.

M. Beveiliging/preventie en veiligheid

1. Inleiding

Bij de ontwikkeling van een noodplan kan redelijkerwijs worden aangenomen **dat er een brede aanpak van beveiliging moet worden gehanteerd**. Niet alleen fysieke aspecten moeten daarbij in aanmerking worden genomen, maar ook andere dimensies zoals gezondheid (met inbegrip van geestelijke gezondheid), persoonsgegevens en de veiligheid van familieleden (respect voor familieverhoudingen).

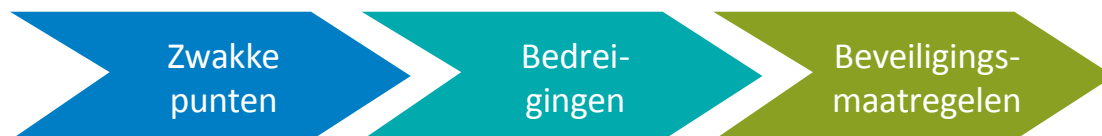
Veiligheid is een **grondbeginsel waarop niet kan worden afgedongen** en een voorwaarde voor het aanbieden van overige diensten. Sommige situaties vereisen echter dat prioriteit wordt verleend aan één veiligheidsaspect. Bijgevolg moet er **constant** aandacht worden besteed aan beveiliging, met inbegrip van beveiligingsaspecten voor zowel verzoekers als personeel.

Wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen zijn bepaalde elementen nieuw, **zoals personeel of infrastructuur**, en kan het risico groter zijn dan in bestaande opvangcentra. Daarom dient er speciale aandacht te worden besteed aan de voorlichting van nieuw personeel over beveiligings- en preventiemaatregelen en dienen nieuwe opvangcentra te worden gecontroleerd op alle veiligheidsaspecten. Een andere risicofactor is dat er **snel** moet worden gehandeld, hetgeen de kans op fouten vergroot. Het is daarom raadzaam om, voor zover mogelijk, in een duidelijk traject voor herstel van gemaakte fouten te voorzien.

2. De fase van voorbereiding en ontwikkeling

Vorbereidende stappen met het oog op beveiliging en preventie
<input type="checkbox"/> identificeren van specifieke bedreigingen
<input type="checkbox"/> vooraf formuleren van passende beveiligingsmaatregelen, met inbegrip van huisregels
<input type="checkbox"/> in kaart brengen van alle relevante actoren

Allereerst moeten de **zwakke punten en bijbehorende potentiële bedreigingen** in kaart worden gebracht. Deze beoordeling wordt uitgevoerd op basis van eerdere ervaringen of door de inzet van externe expertise om tot een objectieve analyse van het systeem te komen. De volgende stap is zoeken naar de meest doeltreffende manieren om de potentiële bedreigingen het hoofd te bieden.



Voorbeelden van de **vaakst voorkomende bedreigingen** zijn:

- Ziekten (met name besmettelijke ziekten)
- Psychosociale problemen
- Oproer (bijv. als gevolg van etnische spanningen, ontoereikende opvangvoorzieningen of overbezetting)
- Problemen met het monitoren van personeel als gevolg van de noodsituatie; dit kan resulteren in personeel dat zich onbehoorlijk gedraagt of onvoldoende is opgeleid
- Huiselijk geweld, onjuiste of ontoereikende ouderlijke zorg
- Seksuele intimidatie
- Eisen van verzoekers en door hen uitgeoefende druk (met name stakingen)

- Overtreding van de huisregels (niet in acht nemen van stilte gedurende de nacht, drugsgebruik, vandalisme)
- Door verzoekers of personeel uitgeoefende vervolging of repercussies (bijv. op etnische of godsdienstige gronden of jegens lhbt's)
- Openbaarmaking van persoonsgegevens of vertrouwelijke informatie
- Verdenking van radicalisme of contacten met terroristen
- Externe bedreigingen (hieronder wordt verstaan een bedreiging van buitenaf door een persoon en/of organisatie tegen het opvangcentrum (infrastructuur, personeel of verzoekers)

✓ **Met betrekking tot externe bedreigingen dient te worden opgemerkt dat bedreigingen jegens het opvangcentrum mogelijk al bestonden voordat het centrum zijn deuren opende, zoals het risico van brandstichting in een centrum dat is gepland maar nog niet is geopend.**

Om bovengenoemde bedreigingen het hoofd te bieden, kunnen verschillende **maatregelen** worden genomen, zoals:

- Fysieke beveiligingsmaatregelen (bijv. bewakers, hek, videobewaking)
- Voorlichting (bijv. folders, bijeenkomsten, video's)
- Begeleiding van nieuw personeel
- Conflictbemiddeling
- Rapportagekanalen (bijv. alarmtelefoons, GSM-bereik, mogelijkheid om op vertrouwelijke wijze informatie te delen)
- In stand houden van een goede relatie met de plaatselijke gemeenschap
- IT (bijvoorbeeld gebruik van VPN, passend wachtwoordenbeleid)
- Organisatorische maatregelen (bijvoorbeeld gescheiden gebruik van gemengde toiletten, isolatie van zieke personen, snel transport van water en geneesmiddelen)
- Voorzien in operationele standaardprocedures voor incidenten met groot risico of een hoge waarschijnlijkheidsgraad die van invloed kunnen zijn op de capaciteit (bijv. brand)
- Goede preventie- en inperkingsmaatregelen met betrekking tot alle besmettelijke ziekten
- Ontwikkeling van een passend sanctiebeleid

Bij de opening van nieuwe opvangcentra tijdens een grote toestroom van vluchtelingen is het noodzakelijk dat de centra zo snel mogelijk worden opgestart. Daarom is het van groot belang om vooraf toepasselijke beveiligingsmaatregelen te formuleren, waaronder **huisregels**, te volgen procedures en benodigde contracten (bijv. met een beveiligingsbedrijf). Gewoonlijk zijn er al huisregels en procedures, maar deze zijn niet allemaal van toepassing op het beheer van centra in geval van een grote toestroom van vluchtelingen (bijv. minder tijd, vollere centra en andere belanghebbenden dan in een normale situatie). In dergelijke gevallen moet de opvangautoriteit bepalen welke aanpassingen vereist zijn.

Wees voorbereid op de **grotere veiligheidsrisico's die zich kunnen voordoen in geval van een grote toestroom van vluchtelingen**. Indien mogelijk moet worden geprobeerd duidelijke procedures te formuleren waarin wordt bepaald hoe personeel zich in bepaalde situaties dient te gedragen. Hoewel er wellicht procedures voor de aanpak van de gevaarlijkste situaties bestaan, is het belangrijk deze te analyseren en te controleren of deze moeten worden aangepast om op een grote toestroom van vluchtelingen voorbereid te zijn.

In situaties waarin sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen, is het niet altijd mogelijk tegelijkertijd aan alle aspecten van de beveiliging aandacht te besteden. Daarom moet er een **analyse van de verschillende beveiligingsonderdelen** worden gemaakt om te bepalen aan welke onderdelen prioriteit dient te worden verleend (bijv. brandveiligheidsregels).

Voldoende opleiding en kennis van procedures bij het personeel is van cruciaal belang om bovengenoemde maatregelen mogelijk te maken; veiligheid is immers niet alleen afhankelijk van hardware en geformuleerde regels en voorschriften. Veiligheid ontstaat wanneer er sprake is van een **sfeer van veiligheid en respect** in het opvangcentrum. Deze sfeer kan alleen tot stand komen door respectvolle, menselijke interactie met asielzoekers, waarbij te allen tijde een menswaardige behandeling wordt gewaarborgd. **Communicatie** is van essentieel belang. Het is ook goed om in **dialog met opgevangen personen** veiligheidsstrategieën te ontwikkelen en toe

te passen. Met name moet worden geïnventariseerd welke beveiligingsmaatregelen bij een grote toestroom van vluchtelingen noodzakelijk zijn voor personen met bijzondere behoeften (bijv. beschermen van vrouwen en kinderen tegen seksuele intimidatie).

Houd er rekening mee dat het onmogelijk is alle situaties te voorzien. Het is mogelijk dat de opvangautoriteit geen mandaat heeft en ondersteuning nodig heeft voor het nemen van sommige maatregelen. Daarom is het nuttig **een lijst op te stellen van alle relevante actoren die de vereiste ondersteuning kunnen bieden**, zoals politie en brandweer, en tot een vorm van permanente samenwerking te komen.

Om te verzekeren dat er met een efficiënt beveiligingssysteem wordt gewerkt, is het van het grootste belang om alle genomen maatregelen te **controleren en evalueren**. Het is vooral belangrijk om niet alleen te kijken naar de nieuwe onderdelen, maar ook naar de onderdelen die zijn geworteld in ervaring. De uitkomst van de evaluatie kan later worden gebruikt als uitgangspunt voor het updaten en upgraden van het plan. Dit is eveneens van belang voor de fase van evaluatie en aanpassing, omdat op deze manier precies wordt vastgesteld welke schade moet worden hersteld.

Het is van cruciaal belang te bedenken dat deze evaluatie nog doeltreffender wordt wanneer zij **door het operationele opvangpersoneel en een externe beveiligingsexpert gezamenlijk wordt uitgevoerd**. Deze oplossing garandeert de hoogst mogelijke mate van objectiviteit en volledigheid en maakt de uitkomst waardevoller en waarheidsgetrouwer. Een 'second opinion' is aan te raden. Maak gebruik van de bestaande structuren, zoals brandveiligheidscontroles en -voorschriften.

Het gaat hier om een tweeledig proces: beoordeling op papier en beoordeling op locatie.

3. De fase van respons en leiding

De beveiliging kan niet worden teruggeschoefd wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen. Dit dient door zowel het management als het personeel als belangrijkste uitgangspunt te worden gehanteerd. Vooral tijdens een bijzondere situatie zoals een grote toestroom van vluchtelingen is beveiliging van cruciaal belang. Beveiliging is niet alleen belangrijk voor het garanderen van een menswaardige levensstandaard, maar kan ook levens redden. Handhaving van afdoende beveiliging wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen zou onmogelijk zijn zonder goede samenwerking tussen alle betrokken belanghebbenden, en tussen het personeel van het opvangcentrum en de verzoekers. Daarom is het belangrijk hen op de hoogte te houden van alle bedreigingen en beveiligingsmaatregelen. Tijdens regelmatige voorlichtingsactiviteiten moet het accent worden gelegd op informatie over beveiliging en preventie. Let erop dat verzoekers niet worden overspoeld met informatie. Selecteer de informatie die zij meteen moeten ontvangen en de informatie die kan wachten tot later. Het is niet noodzakelijk alle informatie persoonlijk te overhandigen. In sommige gevallen kan worden volstaan met het neerleggen van de informatie op goed zichtbare plaatsen. Veiligheidsborden dienen zich op een goed zichtbare plaats te bevinden (vluchtroutes, brandblussers, enz.).

Soms komt het personeel tot de conclusie dat de procedures die zijn opgesteld in de fase van voorbereiding en ontwikkeling niet passend of toereikend zijn voor de afhandeling van een probleem. Daarom is het zeer belangrijk ervoor te zorgen dat **onmiddellijk en snel overleg** tussen de medewerkers en hun directe adviseur mogelijk is. Alle beveiligingsmaatregelen moeten constant en voortdurend worden geëvalueerd om te bepalen of zij nog passend en doeltreffend zijn, en moeten zo nodig worden aangepast aan de situatie.

Er dienen ook **constante en voortdurende beoordelingen** van risico's en zwakke punten te worden uitgevoerd. Het monitoren van de veiligheidsomstandigheden is geen onderdeel van een specifieke fase maar veeleer een permanente activiteit waarvan de intensiteit moet worden opgevoerd wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen.

Ook **beveiligingsmaatregelen voor het personeel** mogen niet worden vergeten, bijv. wanneer er voorlichtingsactiviteiten voor de plaatselijke gemeenschap worden georganiseerd. Er moet een doeltreffend kanaal beschikbaar te zijn voor het rapporteren van verdachte situaties door het personeel en het naar behoren verzamelen van informatie over de zaak met het oog op vervolgonderzoek of juridische procedures.

Wanneer er sprake is van een grote toestroom van vluchtelingen, moet er ook meer en sneller worden samengewerkt met andere belanghebbenden. Zie voor meer informatie over dit onderwerp het hoofdstuk over coördinatie met nationale veiligheidsactoren.

Goede werkmethode

Maak een ideeënbus waarin men (eventueel anoniem) conclusies en voorstellen kan deponeren over gesignaleerde zwakke punten en kansen voor verbetering. Het is een goed idee om personeel en asielzoekers in staat te stellen een creatieve bijdrage te leveren en hen het gevoel te geven dat ieder idee serieus wordt genomen.

4. De fase van evaluatie en aanpassing

Afgezien van de constante en voortdurende evaluatie die wordt uitgevoerd tijdens de fase van respons en leiding, is het bijzonder nuttig een volledige en overkoepelende **evaluatie** uit te voeren na een grote toestroom van vluchtelingen. De uitkomsten van de evaluatie kunnen worden gebruikt om beter voorbereid te zijn in de toekomst. Voor zover mogelijk dienen de opvangautoriteiten te verzekeren dat bij de evaluaties voldoende objectiviteit wordt betracht. Het zou goed zijn om gebruik te maken van externe expertise, bijv. een accountantsbureau of -kantoor.

Onverminderd het bovenstaande kunnen **interne standpunten en evaluaties** ook van grote waarde zijn. Aanbevolen wordt de suggesties van het personeel (zie bovengenoemde ideeënbus) in overweging te nemen en op te volgen, en vast te stellen welke oplossingen volgens het personeel het lastigst waren toe te passen en het minst doeltreffend waren. Zo nodig kunnen de procedures of huisregels worden beoordeeld.

Het zou zeer positief zijn wanneer er ook **reacties van verzoekers** worden verkregen. Het bijhouden van een lijst van gemelde gevaren en ongemakkelijke situaties kan in de toekomst resulteren in een betere inventarisatie van mogelijk bedreigingen en zwakke punten in de fase van voorbereiding en ontwikkeling.

Het kan lastig zijn te beoordelen welke buitengewone beveiligingsmaatregelen in de fase van respons en leiding goede resultaten opleverden en dienen te worden behouden. Sommige van deze maatregelen kunnen nuttig zijn in reguliere situaties. Daarom kan evaluatie niet alleen, in het kader van het leren van lessen, worden aangewend voor de volgende fase van voorbereiding en ontwikkeling, maar ook voor **aanpassing aan de normale situatie** en het **upgraden** van het normale beveiligingssysteem.

Bijlage

Checklists

Aspecten die moeten worden opgenomen in een communicatieplan dat is afgestemd op een grote toestroom van vluchtelingen

- Specificeer de communicatiedoelstelling
- Benadruk de belangrijkste boodschappen die op externe belanghebbenden moeten worden overgebracht
- Geef duidelijkheid over de procedures voor het afhandelen van mediaverzoeken, inclusief de benoeming van woordvoerders
- Geef uitleg en advies over gevoelige kwesties die aanleiding kunnen geven tot kritiek of spanningen
- Geef advies over het omgaan met informatie inzake het werk van de opvangautoriteit op sociale media

Instrumenten ter voorbereiding op de snelle verwerving van nieuwe huisvestingscapaciteit

- Checklists ten behoeve van de verwerving van nieuwe centra (kwaliteitsnormen, relevante veiligheidscriteria, infrastructuur en beschikbaarheid van diensten)
- Duidelijke procedure voor validatie van nieuwe locaties
- Standaardcontracten

Relevante vragen/onderwerpen in de fase van evaluatie en aanpassing

- Capaciteit en timing: was de portefeuille toereikend voor de vereiste capaciteit en was de timing juist?
- Partners: Welke partners werkten het meest doeltreffend (op basis van kwaliteit, kosteneffectiviteit, flexibiliteit)?
- Welke contracten zijn niet nageleefd en wat was de reden daarvoor? Welke mogelijkheden zijn er voor juridische stappen?
- Is aan de contractuele verplichtingen voldaan?
- Procedure: welke (onderdelen van) procedures voor vergroting van de capaciteit moeten worden aangepast?
- Evaluatie van de portefeuille met opvanglocaties (op basis van kwaliteit, kosteneffectiviteit, enz.): welke capaciteit kan worden aangehouden als (toekomstige) extra capaciteit?

Vorbereidende stappen met het oog op inkoop

- Maak een inventarisatie van de diensten en goederen die via inkoop of aanbesteding van overheidsopdrachten moeten worden verkregen in geval van een grote toestroom van vluchtelingen
- Maak een lijst van mogelijke leveranciers van belangrijke middelen in volgorde van prioriteit
- Stel specificaties op en ontwerp contractsjablonen voor de aanbesteding van de benodigde diensten en goederen
- Formuleer duidelijke procedures en activeringsmechanismen die kunnen worden toegepast in geval van een grote toestroom van vluchtelingen
- Regel de inkoop vooraf, bijvoorbeeld door gebruik te maken van raamovereenkomsten

Vorbereidende stappen met het oog op logistiek en transport

- Evalueer het logistiek- en transportsysteem om na te gaan of er extra middelen nodig zullen zijn in geval van een grote toestroom van vluchtelingen
- Maak een lijst van contactpersonen (zie hoofdstuk E - Externe coördinatie) en houd deze lijst up-to-date
- Maak een planning voor de logistiek en het transport van goederen en personen naar nieuwe en meer afgelegen locaties
- Tref transportregelingen voor verzoekers om internationale bescherming met bijzondere behoeften (bijv. taxi's, ambulances)
- Houd rekening met de timing van logistiek en transport
- Sluit contracten met transportbedrijven en/of overheidsinstanties die zich bezighouden met transport en logistiek

Vorbereidende stappen met het oog op beheer van voorraden en goederen

- Maak een inventarisatie van het soort en de hoeveelheid goederen die nodig zijn
- Stel een netwerk van leveranciers samen, en zorg altijd voor meer dan één leverancier per artikel
- Maak voor de benodigde goederen een afweging van de mogelijkheden voor het aanhouden van voorraden versus het gebruik van just-in-timecontracten, rekening houdend met de snelheid waarmee bedrijven kunnen leveren en de hoeveelheid extra goederen die nodig zijn. Het aantal goederen in voorraad is afhankelijk van de termijn waarbinnen bedrijven de goederen kunnen leveren. Zorg voor een bijgewerkte voorraadadministratie zodat goederen efficiënt kunnen worden besteld (vermijd te grote of te kleine voorraden).

Vorbereidende stappen met het oog op personeelsbeheer

- Voor het geval van een plotselinge stijging van de toestroom van vluchtelingen moet er voor alle functies van het huidige personeel een beschrijving van taken/ rollen voorhanden zijn.
- Er moet een goed evenwicht zijn tussen ouder/ervaren personeel en nieuw personeel
- Er moet worden gezorgd voor de opleiding van medewerkers die in geval van een grote toestroom van vluchtelingen een nieuwe rol krijgen toebedeeld (opzetten van “ambulante teams”)
- De taken van het personeel moeten vooraf worden geprioriteerd
- De mobiliteit van het personeel moet worden gestimuleerd

Vorbereidende stappen met het oog op werving

- Opstelling van gestandaardiseerde functiebeschrijvingen voor alle functieprofielen
- Uitwerking van gestandaardiseerde organigrammen voor alle opvangcentra
- Minimalisering van de administratieve procedures voor werving
- Samenwerking met nationale/lokale diensten voor werkgelegenheid
- Eventueel uitbesteding van de werving aan uitzendbureaus
- Opzetten en in stand houden van personeelsreserves
- Ontwikkeling van een personeelsstrategie met betrekking tot de wijze waarop extra personeel wordt gecontracteerd
- Ontwerpen van audiovisueel promotie- en voorlichtingsmateriaal met informatie over het werk van de opvangautoriteiten

Vorbereidende stappen met het oog op personeelsopleiding

- Samenstelling van opleidingspakketten met basistraining en noodzakelijke training
- Gebruik van EASO-opleidingsmodules over opvang en aanverwante onderwerpen
- Ontwikkeling van methodologieën voor begeleiding van nieuw personeel (begeleiding door collega's)

Instrumenten voor het voorbereiden van passende opvangvoorzieningen

- Ontwerp een gestroomlijnde procedure waarin is aangegeven wie wat wanneer doet om iedere verzoeker te registreren voordat accommodatie wordt toegewezen
- Gebruik checklists om te signaleren welke personen kwetsbaar zijn, zodat mensen met bijzondere behoeften in de meest geschikte opvangcentra kunnen worden ondergebracht
- Houd van alle personen een registratie bij, zodat iedereen te traceren is

Vorbereidende stappen met het oog op beveiliging en preventie

- Identificeren van specifieke bedreigingen
- Vooraf formuleren van passende veiligheidsmaatregelen, met inbegrip van huisregels
- In kaart brengen van alle relevante actoren

Hoe neemt u contact op met de EU?

Kom langs

Er zijn honderden Europe Direct-informatiecentra overal in de Europese Unie. U vindt het adres van het dichtstbijzijnde informatiecentrum op: https://europa.eu/european-union/contact_nl

Bel of mail

Europe Direct is een dienst die uw vragen over de Europese Unie beantwoordt. U kunt met deze dienst contact opnemen door:

- te bellen naar het gratis nummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (bepaalde telecomaandieners kunnen wel kosten in rekening brengen),
- te bellen naar het gewone nummer: +32 22999696, of
- een email te sturen via: https://europa.eu/european-union/contact_nl

Waar vindt u informatie over de EU?

Online

Informatie over de Europese Unie in alle officiële talen van de EU is beschikbaar op de Europa-website op: https://europa.eu/european-union/index_nl

EU-publicaties

U kunt publicaties van de EU downloaden of bestellen op: <https://publications.europa.eu/nl/publications> (sommige zijn gratis, andere niet). Als u meerdere exemplaren van gratis publicaties wenst, neem dan contact op met Europe Direct of uw plaatselijke informatiecentrum (zie https://europa.eu/european-union/contact_nl).

EU-wetgeving en aanverwante documenten

Toegang tot juridische informatie van de EU, waaronder alle EU-wetgeving sinds 1952 in alle officiële talen, krijgt u op EURLex op: <http://eur-lex.europa.eu>

Open data van de EU

Het opendataportaal van de EU (<http://data.europa.eu/euodp/nl>) biedt toegang tot datasets uit de EU. Deze gegevens kunnen gratis worden gedownload en hergebruikt, zowel voor commerciële als voor niet-commerciële doeleinden.

