



Opvang- & Integratiebeleid

Startnotitie rekenkameronderzoek

Rekenkamer Dordrecht

26 november 2025





De startnotitie

Deze startnotitie geeft een overzicht van het voorgenomen rekenkameronderzoek naar de opvang en integratie van nieuwkomers in Dordrecht. Het document bevat de centrale onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet en de afbakening van het onderzoek, en vormt het door de Rekenkamer vastgestelde kader waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd.

De startnotitie heeft twee doelen: ten eerste dient het als officiële aankondiging dat het onderzoek is gestart, zodat alle betrokkenen, van raadsleden tot ambtenaren, weten waar het over gaat. Ten tweede vormt het de basis voor de kick-offsessies, waarin we toelichting geven, vragen beantwoorden en input ophalen. Op basis van deze sessies kan de startnotitie waar nodig worden aangepast.

Mochten er later tijdens het onderzoek belangrijke wijzigingen nodig zijn in de scope of de centrale vragen, dan informeert de Rekenkamer Dordrecht de Raad en andere betrokkenen hierover.





1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De opvang en integratie van nieuwkomers is een onderwerp dat zowel landelijk als lokaal veel aandacht krijgt. Gemeenten staan voor de uitdaging om in korte tijd beslissingen te nemen over opvangvoorzieningen, terwijl ze tegelijkertijd goede mogelijkheden moeten bieden voor participatie en integratie. De kwaliteit en organisatie van de opvang zijn bepalend voor de startpositie van nieuwkomers in hun integratietraject, en succesvolle integratie draagt op zijn beurt bij aan het maatschappelijk draagvlak voor de opvang zelf. Deze maatschappelijke actualiteit geldt ook voor Dordrecht, waar de gemeente onder meer werkt aan de realisatie van een nieuw asielzoekerscentrum op het Distripark en opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden beheert.

Het is belangrijk te benadrukken dat dit rekenkameronderzoek niet is gestart naar aanleiding van signalen, incidenten of zorgen binnen de gemeentelijke organisatie of bestuur; er zijn door de Rekenkamer Dordrecht geen aanwijzingen ontvangen dat er urgente problemen, fouten of knelpunten zouden spelen in het opvang- of integratiebeleid van Dordrecht.

Tijdens een openbare raads sessie op 1 oktober 2024 kwam de behoefte naar voren om meer inzicht te krijgen in hoe de gemeente keuzes maakt rondom opvang en hoe inwoners deze processen ervaren. Deze behoefte vormde, samen met de maatschappelijke relevantie van het thema, aanleiding om het onderwerp op te nemen in het werkprogramma van 2025¹.

Zoals gebruikelijk heeft de Rekenkamer vervolgens zelfstandig en op basis van haar wettelijke taak de precieze focus van het onderzoek bepaald. Daarbij is gekozen om te kijken naar aspecten waar de gemeente directe verantwoordelijkheid en invloed heeft, namelijk:

- Het proces van besluitvorming over opvanglocaties;
- Het beleid en de uitvoering van integratie en inburgering

Het onderzoek richt zich op de doelmatigheid en effectiviteit van de opvang in Dordrecht. Politieke discussies of waarderingen over de bredere maatschappelijke effecten van nieuwkomers vallen buiten de opdracht. De Rekenkamer onderzoekt uitsluitend feitelijke processen, beleidsuitvoering en naleving van wet- en regelgeving, en beoordeelt geen landelijke politieke keuzes of standpunten.

De context in Dordrecht toont wel aan dat het onderwerp bestuurlijk actueel is. Diverse ontwikkelingen, zoals de voorbereiding van een nieuw asielzoekerscentrum (AZC) en de opvang van Oekraïners op meerdere locaties, maken het relevant om inzicht te geven in de zorgvuldigheid van besluitvorming, de betrokkenheid van inwoners en Raad, en de wijze waarop de gemeente haar wettelijke taken uitvoert. Dit vormt echter context, geen aanleiding voor het onderzoek.

1.2 Doelstelling onderzoek

De centrale doelstelling van het onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in de wijze waarop de gemeente Dordrecht het beleid heeft ontwikkeld en besluiten heeft genomen over de opvang en integratie van nieuwkomers.

Zo beoogt het onderzoek verantwoording en transparantie te bevorderen door inzicht te krijgen in:

¹ Werkprogramma Rekenkamer 2025: [Werkprogramma 2025 Rekenkamer Gemeente Dordrecht \(11\).pdf](#)



- De zorgvuldigheid van de beleidsmatige keuzes en besluitvorming rondom de selectie en locatiekeuze van opvangvoorzieningen.
- De wijze waarop de gemeente het beleid en de uitvoering van integratie en inburgering aanpakt.
- Hoe inwoners bij deze besluiten betrokken zijn en hoe zij de gemaakte keuzes en de ondersteuning ervaren.

Daarnaast wil het onderzoek lessen trekken die de gemeenteraad kunnen ondersteunen bij het maken van toekomstig beleid, specifiek door:

- Het in beeld brengen van feiten en cijfers, en van relevante perspectieven, wensen en zorgen van inwoners.
- Het geven van advies hoe de gemeente haar verantwoordelijkheid zorgvuldig kan nemen bij complexe afwegingen over opvang en integratie.

1.3 Verschillende thema's, gescheiden onderzoeken

Het onderzoek richt zich op twee beleidsdomeinen:

1. Het proces van opvanglocatiekeuze
2. De integratie van nieuwkomers

Deze domeinen worden afzonderlijk onderzocht, omdat het twee inhoudelijk en organisatorisch verschillende onderwerpen betreft:

- Opvanglocaties: tijdelijke groepsvoorzieningen en de besluitvorming rondom locatiekeuze
- Integratie: uitvoering van inburgering en participatie van statushouders in reguliere woningen.

Door de onderwerpen gescheiden te onderzoeken, kan ieder thema volledig en zorgvuldig worden behandeld, met de methoden en analyses die voor dat specifieke onderwerp nodig zijn.

De deelonderzoeken worden parallel uitgevoerd, elk met een eigen onderzoeksaanpak en eigen nota van bevindingen:

- Deelonderzoek 1: Proces van opvanglocatiekeuze en perceptie van Dordtse inwoners
- Deelonderzoek 2: Beleid en uitvoering van integratie

Hoewel de analyses gescheiden zijn, kunnen bevindingen uit het ene deel indien relevant worden meegenomen in het andere, zodat de Raad inzicht krijgt in samenhangende elementen of eventuele wisselwerking tussen beide thema's.

Concreet betekent dit dat de onderzoeken gescheiden blijven, maar de methodologische verbindingen die er zijn ervoor zorgen dat resultaten waar nodig op elkaar worden betrokken. Zo ontstaat een duidelijk, overzichtelijk en goed gefocust onderzoek, zonder dat er onduidelijkheid ontstaat over de scope of doelstellingen van elk deel.



2. Onderzoekskader: definities, onderzoeksvragen en afbakening

2.1 Definities en doelgroepen

Voor een goede duiding van het onderzoek is het belangrijk helder te maken welke groepen nieuwkomers binnen dit onderzoek worden onderscheiden. Hoewel tot nu toe de overkoepelende term 'nieuwkomers' is gebruikt, richt het onderzoek zich specifiek op drie groepen met elk een eigen wettelijke status en bijbehorende gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Nieuwkomers	Definitie:
Asielzoekers	Personen die in procedure zijn en wachten op een beslissing over hun verblijfsaanvraag. De gemeente heeft een faciliterende rol bij het realiseren van opvanglocaties voor het COA.
Ontheemden uit Oekraïne	Personen die onder de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming vallen. De gemeente is primair verantwoordelijk voor het realiseren en beheren van opvanglocaties (Regeling Opvang Ontheemden, (ROO)).
Statushouders	Voormalige asielzoekers met een verblijfsvergunning. De gemeente is verantwoordelijk voor hun huisvestingstaakstelling en integratie.

Toepassing in deelonderzoeken

Ter verduidelijking van de scope van de deelonderzoeken geldt het volgende:

- Deelonderzoek 1 – proces van opvanglocatiekeuze en draagvlak: heeft betrekking op de nieuwkomerstype asielzoekers en Oekraïense ontheemden, met nadruk op besluitvorming rondom locaties en betrokkenheid van Dordtse inwoners en de gemeenteraad.
- Deelonderzoek 2 – beleid en uitvoering van integratie: richt zich op Oekraïense ontheemden en statushouders, met nadruk op beleid, uitvoering en ervaringen van nieuwkomers bij integratie en inburgering.

Noot over AMV'ers: *De groep Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers) is uitgesloten van dit onderzoek (Zie afbakening 4.2.)*

Noot over huisvestingstaakstelling: *We zijn ons ervan bewust dat de huisvestingstaakstelling voor statushouders in de praktijk verbonden is met dit onderwerp. Omdat dit een separaat beleidsdomein is, en om focus te behouden, nemen we dit niet mee in dit onderzoek. In de afbakening werken we dit verder uit (Zie afbakening 4.2).*

2.2 Centrale vraag & onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de centrale vraag en de specifieke onderzoeksvragen van het rekenkameronderzoek uitgewerkt. Zoals eerder toegelicht, richt het onderzoek zich op twee nauw met elkaar verbonden, maar inhoudelijk verschillende beleidsdomeinen: het proces van opvanglocatiekeuze en het integratiebeleid.

Om zowel focus als overzicht te waarborgen, worden de onderzoeksvragen per domein gepresenteerd. Deelonderzoek 1 richt zich op het beleid en de besluitvorming rondom opvanglocaties, inclusief de betrokkenheid van inwoners en gemeenteraad. Deelonderzoek 2 richt zich op het beleid en de uitvoering van inburgering en integratie.

Door de vragen per onderzoeksdeel te structureren, wordt duidelijk welke aspecten van beleid en uitvoering in scope zijn en welke primaire informatiebronnen en doelgroepen daarbij worden



betrokken. Deze opzet ondersteunt een scherpe en goed te volgen analyse en borgt dat de resultaten van beide domeinen op elkaar kunnen worden betrokken waar relevant.

2.2.1 Deel 1: Proces van opvanglocatiekeuze en draagvlak

Centrale vraag:

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

Noot: Qua opvanglocaties ligt de focus initieel op de nieuwe AZC-locatie en de huidige en geplande opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden. Deze selectie dient als startpunt voor het onderzoek, maar tijdens de kick-off met de Raad, commissie en ambtelijke organisatie kan de scope nog worden bijgesteld, bijvoorbeeld door toevoeging of weglating van locaties of aandachtspunten.

Onderzoeksvragen:

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

2.2.2 Deel 2: Inburgering en integratie van statushouders

Centrale vraag:

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

Onderzoeksvragen:

1. Is er sprake van gemeentelijk beleid of een visie op integratie en inburgering?
2. Hoe geeft de gemeente Dordrecht invulling aan de Wet Inburgering (WI)?
 - a. Wat is de huidige stand van zaken rondom de integratie van statushouders binnen Dordrecht, wat werkt en wat zijn de leerpunten?
3. Op welke wijze geeft de gemeente Dordrecht invulling aan de huisvesting van statushouders?
4. Hoe ondersteunt de gemeente Dordrecht statushouders in participatie en integratie binnen de gemeente?
5. Hoe ervaren statushouders de gemeentelijke ondersteuning bij inburgering?
6. Hoe ervaren ontheemden de voorzieningen en de ondersteuning door de gemeente op de opvanglocatie(s)?



2.3 Overzicht van onderzoeksthema's en doelgroepen

Voor een helder overzicht van de onderzoeksopzet wordt per deelonderzoek aangegeven welke doelgroepen, organen en stakeholders betrokken zijn. Daarbij ligt de focus op:

- De gemeentelijke rol (Raad, College & ambtelijke organisatie)
- De ervaringen van direct betrokkenen (Dordtse inwoners, statushouders en ontheemden)

De Rekenkamer Dordrecht ziet erop toe dat het onderzoek op een onafhankelijke en verantwoorde wijze wordt uitgevoerd. De verdeling van primaire respondenten en de specifieke methodologische aanpak per doelgroep wordt door het onderzoeksbureau verder uitgewerkt, onder begeleiding en toezicht van de Rekenkamer.

3. Beoordelingskader

Het onderzoek toetst de gemeentelijke keuzes en uitvoering aan drie hoofdpunten:

1. De relevante wettelijke kaders,
2. Lokaal vastgesteld beleid,
3. De principes van goed bestuur.

3.1 Wettelijke en beleidsmatige normen

De gemeentelijke verantwoordelijkheden verschillen per doelgroep. Voor dit onderzoek hanteren wij de volgende wettelijke grondslagen en bijbehorende gemeentelijke taken:

Doelgroep	Wettelijke grondslag	Gemeentelijke hoofdtaak in het kader van dit onderzoek
Statushouders	Wet Inburgering/ Lokale Integratievisie	Integratie en inburgering na huisvesting
Ontheemden uit Oekraïne	Regeling Opvang Ontheemden (ROO)	Tijdelijke opvang (realisatie en beheer van locaties)
Asielzoekers (in procedure)	COA-wet/ Spreidingswet	Medewerking en facilitatie aan het COA bij de realisatie van opvanglocaties

Noot: De individuele woningtoewijzing in het kader van de huisvestingstaakstelling voor statushouders valt buiten dit onderzoek.

3.2 Normen voor draagvlak en proceszorgvuldigheid besluitvorming opvanglocaties

Het proces van besluitvorming over opvanglocaties wordt getoetst aan de volgende normen:

- Navolgbaarheid en documentatie van de besluitvorming
- Communicatie, participatie en consultatie van inwoners en gemeenteraad, getoetst aan lokaal participatiebeleid en de algemene beginselen van goed bestuur



3.3 Normen voor integratie en participatie

De beoordeling van de gemeentelijke ondersteuning aan statushouders en ontheemden is gebaseerd op:

- Naleving van de wettelijke taken (o.a. Wet Inburgering 2021) en lokaal vastgesteld integratie- en participatiebeleid.
- Inzicht in hoe statushouders en ontheemden de gemeentelijke ondersteuning ervaren, met aandacht voor aspecten zoals begrijpelijkheid, rechtvaardigheid en de mate waarin de ondersteuning hen helpt bij participatie

4. Scope en afbakening

Op basis van de complexe juridische rolverdeling tussen Rijk, COA, en de gemeente Dordrecht, hanteren wij de volgende scope en afbakening

4.1 Inclusie (Scope)

Het onderzoek richt zich op de directe verantwoordelijkheden, sturing en proceszorgvuldigheid van de gemeente Dordrecht

- Deelonderzoek 1: opvanglocaties: Hoe besluit de gemeente over opvanglocaties voor asielzoekers en Oekraïense ontheemden? Hierbij gaat het om de keuzes die de gemeente maakt, de afwegingen die daarbij een rol spelen en hoe inwoners en de gemeenteraad daarbij worden betrokken. Bij asielzoekers gaat het specifiek om de rol van de gemeente in het faciliteren van het COA. Het startpunt van het onderzoek zijn de nieuwe AZC-locatie en de huidige en geplande opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden. Tijdens de kick-off kunnen we samen bekijken of er locaties of aandachtspunten bij moeten komen of juist weg kunnen (zie 2.2.1).
- Integratiebeleid (Deel 2): Hoe ondersteunt de gemeente statushouders bij inburgering, participatie en integratie? Het onderzoek kijkt naar het beleid en de uitvoering door de gemeente, en onderzoekt op kwalitatieve wijze hoe statushouders dit zelf ervaren. Daarbij gaat het om vragen als: vinden zij de ondersteuning duidelijk en begrijpelijk? Wordt de ondersteuning als eerlijk ervaren? Helpt deze ondersteuning hen actief mee te doen in de samenleving?

4.2 Exclusie (Afbakening)

Om het onderzoek beheersbaar te houden en nadrukkelijk te richten op de gemeentelijke bevoegdheden, worden de volgende elementen uitgesloten:

- **Huisvestingstaakstelling:** Het onderzoek richt zich *niet* op de naleving, strategie of uitvoering van de kwantitatieve landelijke huisvestingstaakstelling voor statushouders. Ook de individuele woningtoewijzingsprocessen van woningcorporaties vallen buiten dit onderzoek.



Deze keuze voorkomt dat het onderzoek afdwaalt naar domeinen die niet onder directe gemeentelijke sturing vallen.

- **Asielzoekers als respondenten:** Asielzoekers worden niet als primaire respondent meegenomen. De beoogde opvanglocatie is ten tijde van onderzoek nog niet in gebruik, en daarnaast is dit onderzoek gericht op proceszorgvuldigheid van gemeentelijke besluitvorming en niet op opvangkwaliteit of individuele ervaringen.
- **Het wettelijke kader zelf:** Het onderzoek beoordeelt niet de inhoud, wenselijkheid of effectiviteit van nationale wetgeving (zoals de Wet Inburgering 2021 of de Spreidingswet). Dat valt buiten de opdracht en buiten de invloedssfeer van de gemeente. Dit betekent dat we geen uitspraken doen over de vraag of deze wetten goed zijn vormgegeven, haalbaar zijn, of anders zouden moeten worden ingericht door het Rijk.
- **De groep Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV'ers):** Deze groep valt expliciet buiten het onderzoek.

4.3 Afbakening in tijd

De onderstaande periode-indicaties dienen als globale richtinggevende kaders voor dataverzameling en documentanalyse. Afhankelijk van de beschikbaarheid van relevante bronnen en gebeurtenissen kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken indien dit nodig is om het onderzoek volledig en zorgvuldig uit te voeren.

- **Opvangbeleid (AZC):** Vanaf het moment van de eerste actieve beleidsvoorbereiding en verkenning door de gemeente, met een sterke focus op de periode die leidde tot het collegebesluit en de Raadsinformatiebrief van 31 januari 2023 (2023-0016404)².
- **Opvangbeleid (Ontheemden):** Vanaf 24 februari 2022 (Start van de oorlog in Oekraïne)
- **Integratiebeleid:** Vanaf 1 januari 2021 (Inwerkingtreding van Wet Inburgering 2021)

² Raadsinformatiebrief: Aanwijzen locatie voor het vestigen van een AZC in Dordrecht: [Raadsinformatiebrief-over-Aanwijzen-locatie-voor-het-vestigen-van-een-AZC-in-Dordrecht.pdf](#)



5. Onderzoeksaanpak

De aanpak van dit onderzoek is methodologisch gesplitst in twee complementaire beleidsdomeinen. Beiden worden parallel uitgevoerd en de resultaten worden samenhangend gepresenteerd in de eindrapportage (twee rapporten, maar wel overkoepelende bevindingen).

5.1 Gecombineerde dataverzamelmethode

Om een compleet en betrouwbaar beeld te krijgen, wordt een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden ingezet, zie Tabel 2:

Methode	Doel	Primaire bronnen
Bureauonderzoek	Reconstructie van de besluitvorming, analyse van wettelijke kaders (WI, ROO, Spreidingswet) en lokale beleidsdocumenten.	Gemeentelijke documenten, Raadsstukken, Interne notities.
Inwonersconsultatie	Kwantitatief onderzoek naar draagvlak, opvattingen, zorgen en ervaringen van Dordtse inwoners m.b.t. opvang en integratie.	Inwoners van Dordrecht.
Ervaringenonderzoek	Kwalitatieve signalen over knelpunten en sterke kanten van de ondersteuning en voorzieningen.	Statushouders en Oekraïense ontheemden.
Interviews	Inzicht in bestuurlijke en ambtelijke afwegingen, benutting van beleidsruimte en de praktische uitvoering.	Wethouders, Beleidsadviseurs, Projectleiders, Sociale Dienst Drechtsteden.
Groepsgesprekken	Belichten van samenwerking en knelpunten in de praktijk.	Maatschappelijke partners (Vluchtelingenwerk, Taalhuizen, Onderwijs).



5.2 Onderzoeksfasering en planning:

Het onderzoek doorloopt in totaal 8 fasen. Met het aanbieden van het rapport aan de gemeenteraad is rekening gehouden met de gemeenteraadverkiezingen van 18 maart 2026 en de inwerkperiode van de nieuwe Raad. Het aanbieden van het rapport zal daarom pas in juni 2026 zijn. De kick-off vindt plaats zowel ambtelijk als bij de raad-/commissieleden op dinsdag 2 december 2025.

Fase	Dec			Jan			Feb			Mrt			Apr			Mei			Jun		
1 Kick-off																					
2 Onderzoeksperiode																					
3 Rapportage																					
4 Ambt. wederhoor																					
5. Rapportage																					
6 Best. Wederhoor																					
7 Verkiezingen + installatie Raad																					
8 Aanbieden rapport																					

Noot: De fasering en planning zoals weergegeven is een eerste indicatie. Tijdens de kick-off met de Raad, commissie en ambtelijke organisatie kan worden besproken of onderdelen verschoven, toegevoegd of samengevoegd moeten worden om het onderzoek beter aan te laten sluiten bij praktische mogelijkheden en beschikbare informatie.

6. Uitvoering & Communicatie

6.1 Uitvoering van het onderzoek

Vanwege de benodigde en gespecialiseerde expertise en capaciteit wordt de uitvoering van het onderzoek uitbesteed aan Necker.

De Rekenkamer Dordrecht behoudt echter de regie en is eindverantwoordelijk voor de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het onderzoek. De Rekenkamer pakt de volgende specifieke rollen en zaken op:

- De Rekenkamer voert de regie op de gehele onderzoeksopzet, stuurt onderzoekers aan en bewaakt de planning.
- De Rekenkamer is (zoveel mogelijk) aanwezig bij de cruciale interviews (met bestuurders) om de onafhankelijke positie van het onderzoek te benadrukken en de bestuurlijke reflectie te waarborgen
- De Rekenkamer is het orgaan dat uiteindelijk de conclusies en aanbevelingen vaststelt alvorens het rapport openbaar wordt gemaakt



6.2 Communicatiestructuur

Om de transparantie en een efficiënte uitwisseling van informatie te garanderen, wordt de volgende communicatiestructuur gehanteerd:

- De coördinatie en communicatie vanuit de Rekenkamer loopt via de secretaris-onderzoeker.
- Het contact met de ambtelijke procesorganisatie loopt via het ambtelijk aanspreekpunt van de Rekenkamer Dordrecht
- De Rekenkamer draagt zorg voor de communicatie richting de gemeenteraad over de voortgang en de vaststelling van het rapport.

7. Slotopmerking

Deze onderzoeksopzet, inclusief de centrale onderzoeksvragen en de afbakening, is door de Rekenkamer vastgesteld en vormt het bindende kader voor dit onderzoek.

Deze versie van de startnotitie dient als basis voor de kick-off met de ambtelijke organisatie en met raads- en commissieleden. Op basis van de ontvangen input tijdens deze sessies zal de startnotitie nogmaals bekeken worden en indien nodig aangepast.

Als het noodzakelijk blijkt om de scope of de centrale vragen tijdens dit traject wezenlijk te wijzigen, dan zal de Rekenkamer Dordrecht de Raad en andere betrokkenen daarvan op de hoogte stellen.