



Verkenning IJzeren Voorraad kwetsbare doelgroepen

Er is grote urgentie bij de opvang en het huisvesten van asielzoekers. Deze taak is nu door het Rijk bij het COA belegd. Met de 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen', ofwel de Spreidingswet, worden gemeenten verplicht om hiervoor locaties ter beschikking te stellen. Wet of geen wet, hoe dan ook zullen vluchtelingen aanspraak blijven maken op opvang in Nederland.

De noodzaak tot opvang komt bovenop de verantwoordelijkheid van gemeenten om andere kwetsbare groepen te huisvesten. Denk hierbij aan: Oekraïense vluchtelingen, dak- en thuislozen (winteropvang), ongedocumenteerden, noodopvang gezinnen, arbeidsmigranten en economisch daklozen. Kortom: er is stapeling van opgaven, waarin gemeentelijke vastgoedafdelingen een bijdrage kunnen (en wellicht moeten) leveren.

Onderstaand een aantal vragen/bespreekpunten. Je kunt ze lezen als een soort inhoudsopgave van de achtergrondinformatie die als bijlage is toegevoegd.

Wordt de opgave ook lokaal (en bestuurlijk) onderschreven?

Streven is een meer structurele voorziening te realiseren voor het huisvesten van asielzoekers en eventueel andere kwetsbare doelgroepen; integraal en passend in de omgeving (lokaal ingekleurd).

Hoe zou die structurele voorziening er op portefeuilleniveau uit kunnen zien?

Denk aan:

- Een basisvoorziening; vrijwel altijd in gebruik
- Een flexibele voorraad; flexibel te gebruiken bij een piek door asielzoekers en als er geen piek is voor huisvesting:
 - andere kwetsbare doelgroepen
 - andere activiteiten
 - lucht in de stad / bewonersinitiatieven, etc.
- Aangevuld met een flexibele voorraad van anderen waarop de gemeente een beroep kan doen (bijvoorbeeld hotels, huiseigenaren, kantoren)

Hoe zou zo'n voorziening er op pandniveau uit kunnen zien?

Denk aan:

- doelgroepen (welke te onderscheiden)
- locaties (centrum/periferie)
- schaal (klein- of grootschalig)
- faciliteiten (met of zonder voorzieningen voor onderwijs, zorg, integratie, etc.)
- verschillen tussen de vaste en flexibele voorraad

Wie kan wat doen?

Wat is nodig voor een doelmatige uitvoering? Denk aan stevige regie, duidelijke beslislijnen, kennis, competenties en capaciteit. Wie doet dan het:

- eigendom en eigendomsbeheer (incl. reparaties)
- operationeel beheer (energie, schoonmaak, service en veiligheid)
- activiteiten programma (onderwijs, zorg, enz.)



Hoe verhoud de gemeente zich ten opzichte van andere partners?

Op vier niveaus:

- interne (beleids) afdelingen
- lokale partners (zoals corporaties)
- regionale en provinciale partners
- landelijke partners (zoals COA, VNG en RVB)

Hoe zit het met het geld?

Vragen hierbij zijn:

- wat kost de huisvesting van vluchtelingen nu?
- wat zit daarin? ook leegstandsrisico?
- wat zou het moeten kosten?
- hoe wordt er afgerekend?

Hoe om te gaan met de urgentie?

Het opbouwen van een structurele, flexibel inzetbare ijzeren voorraad vraagt tijd. Hoeveel en wat kunnen we doen in de tussentijd?

Wat zouden we samen vanuit Bouwstenen kunnen oppakken?



Bijlage 1: Achtergrondinformatie

Wettelijk kader

Er zijn verschillende wettelijke regimes voor vluchtelingen (asielzoekers) en statushouders (die in Nederland mogen blijven). De huisvesting van statushouders loopt via gemeenten en corporaties. Voor asielzoekers is er een Wet op asiel, waarbij de huisvestingstaak bij het COA is neergelegd. Het COA is afhankelijk van vrijwillige medewerking van gemeenten. Dat wil het Rijk veranderen, dus presenteert de staatssecretaris van asiel en migratie (JenV) een nieuwe wet die zorgt voor een aanpassing van de Wet op asiel: de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen - ofwel 'Spreidingswet'.

De taakstelling van opvang komt bij gemeenten te liggen: zij zijn verantwoordelijk om voldoende inzetbare opvanglocaties aan te bieden. Het Rijk wijst eens per twee jaar per provincie de omvang van de taak aan, waarna de provincie en gemeenten de verdeling per gemeente moeten overeenkomen.

Het Rijk streeft hierbij naar "stabiele en meerjarige opvangvoorzieningen". In principe is het de taak van gemeenten om een opvanglocatie te realiseren, waarna het COA overgaat tot operationele exploitatie. Hiervan kan lokaal worden afgeweken.

Gemeenten krijgen via een nog in te richten SPUK financiering voor het uitvoeren van hun taak. Daarbij is er een bonus te behalen voor vroegtijdig aangeboden opvangplaatsen. De staatssecretaris heeft aangegeven dat gemeenten die nu al extra plekken aanbieden na invoering van de wet met terugwerkende kracht aanspraak kunnen maken op deze vergoeding.

De Raad van State adviseert aanpassing van de wet en noemt het voorstel in huidige vorm "onnodig complex en moeilijk uitvoerbaar" ([RvS, februari 2023](#)). Doordat gemeenten eerst voor een bonus een aantal plekken kunnen aanbieden en vervolgens met elkaar binnen de provincie afstemming moeten vinden over de overige te verdelen opvangplekken bestaat er onduidelijkheid over de precieze taakstelling. Bovendien wijst de RvS erop dat de financieringssystematiek een competitief element bevat dat mogelijk niet ten goede komt aan de solidariteit tussen gemeenten die de regering op het oog heeft. De Raad adviseert daarom inspiratie op te doen uit de regels rondom huisvesting van statushouders. Hoewel [de VNG](#) voorstander blijft van een wet die zorgt voor 'evenwichtige verdeling' van asielzoekers, deelt zij de kritiek van de RvS - evenals. Ook [het COA](#) deelt deze kritiek, waarbij het wijst op de noodzaak van stabiele financiering om het probleem structureel de baas te blijven.

De staatssecretaris heeft ervoor gekozen om de wet ondanks bovenstaande kritieken ongewijzigd aan de Kamer aan te bieden. Volgens hem is deze vorm de enige mogelijkheid voor voldoende draagvlak in de coalitie. Dit tot ongenoegen van veel leden van de Kamer. Een debat wordt voorbereid. Op 25 mei 2023 is er een rondetafelgesprek waarvoor onder andere ambtenaren van JenV, het COA, IPO, VNG en, zeer uitzonderlijk, medewerkers van de RvS zijn uitgenodigd.

De opgave voor gemeenten

Bij de nieuwkomers gaat het niet alleen over opvang en wonen. Ze vragen ook aandacht in relatie tot integratie, onderwijs en zorg. Deze complexiteit én de steeds veranderende opgave vragen om een integrale structuur en aanpak, een stevige regie en duidelijke en eenvoudige beslislijnen.



De vraag die uit de Spreidingswet voortvloeit is complex en is, als het wetsvoorstel ongewijzigd wordt aangenomen, niet meteen helder omdat hij in twee tranches wordt neergelegd. Bij invoering van de Spreidingswet zou iedere provincie en daarmee iedere gemeente een indicatieve opgave krijgen. In fase 1 kunnen individuele gemeenten dan opvangplekken nationaal aanbieden en die opvangplekken worden bij elkaar opgeteld. Vervolgens wordt het restant aan benodigde opvangplekken in fase 2 verdeeld over alle provincies.

De Richtlijn tijdelijke bescherming

Oekraïense vluchtelingen hebben tot in ieder geval 4 maart 2024 recht op opvang op basis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van de Europese Unie.

De Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55 EG) geeft Oekraïense vluchtelingen in Nederland recht op opvang, medische zorg en onderwijs voor minderjarige kinderen. Het biedt hun ook de mogelijkheid om te werken. Het komende jaar zal het rijk de formele procedure tot langer verblijf in Nederland concretiseren, maar is daarbij ook afhankelijk van besluitvorming in Europa.

De instroom

In 2022 kwamen er in totaal 46.460 asielzoekers en nareizigers naar Nederland. Dat is fors hoger dan de voorgaande jaren, maar vergelijkbaar met een piek uit 2015 toen de oorlog in Syrië hevig woedde ([CBS, 2023](#)).

Wereldwijd zijn er 89,3 miljoen mensen op de vlucht ([Vluchtelingenwerk, 2022](#)). De toekomstige toestroom laat zich moeilijk voorspellen omdat deze grotendeels afhankelijk is van crisissituaties. Die zullen zich hoe dan ook voordoen.

Aantal opvangplekken (op portefeuilleniveau)

Het aantal benodigde plekken (zie ook het [focusonderzoek](#) van de Algemene Rekenkamer) is afhankelijk van:

- de instroom (zie boven)
- de duur van de procedure (heeft gemeente geen invloed op)
- de bezettingsgraad; ruimte nodig om te kunnen wisselen maar ook omdat de accommodatie niet altijd 1:1 past (2 mannen en gezin gaat moeilijk in 6 persoons plek). wat meespeelt is dat de samenstelling van asielzoekers diverser is geworden. Niet iedereen past goed bij elkaar. COA gaat bij de financiering uit van [een bezettingsgraad van 91 %](#).
- de uitstroom; vertraagd (heeft gemeente geen invloed op)
- het aantal mensen dat een status krijgt; 85% van de instroom heeft recht op een woning. Er is een tekort op de woningmarkt.

Voor de opvang maakt het COA onderscheid tussen:

- reguliere locaties: er zijn [verspreid door het land ongeveer 180 AZC's](#); die elk ruimte bieden aan [300 tot 1500 personen](#)
- noodopvang; tijdelijke locaties met minder voorzieningen dan de standaard opvanglocaties, waaronder sport- en evenementenlocaties
- crisisonoodopvang, korte opvang in ruimtes die de overheid meestal inzet bij een ramp of crisis zoals tenten.



Het afgelopen jaar heeft het COA kunnen groeien naar 52.000 opvangplekken, waarvan 22.000 plekken (crisis)noodopvang ([COA, februari 2023](#)). Kortom ruim 40% zit in (crisis)noodopvang.

De prognose voor het aantal benodigde plekken in Nederland op 1 januari 2024 ligt op 75.500 (4,5 per 1.000 inwoners). Momenteel liggen we niet op koers om dat benodigde aantal te behalen ([JenV, 30 januari 2023](#); [JenV, 17 maart 2023](#)). Kortom: snelheid is geboden.

Het idee is om toe te werken naar een 'ijzeren' voorraad met flexibel inzetbaar vastgoed. Zo kun je inspelen op momenten van grote vraag, en tijdens mindere vraag het vastgoed inzetten voor andere doelgroepen en activiteiten. Daarbij loont het te kijken naar hoe de voorraad van anderen flexibel kan worden ingezet.

Overigens is de wens tot flexibilisering van de asielketen al een lang gekoesterde wens, maar tot nog toe niet gelukt ([focusonderzoek](#) Algemene Rekenkamer).

Voorziening op pandniveau (te maken beleidskeuzes)

De opvang van asielzoekers leidt tot mogelijk gevoelige beleidskeuzes. Daarvoor moet Vastgoed de vraag kunnen neerleggen bij (en samen kunnen optrekken met) de afdeling Sociaal Domein. Welke vraag stel je dan? Denk bijvoorbeeld aan:

- Doelgroepen. Welke onderscheidt je en kun je combinaties maken? Het COA maakt onderscheid tussen gezinnen, alleenreizende mannen en alleenreizende minderjarigen. Daarbij houdt ze rekening met de herkomst van mensen om conflictsituaties te voorkomen. Welke combinaties zijn te maken op één locatie? En in hoeverre wil je een combinatie maken met de buurt? Het COA is erop gebrand te voorkomen dat gemeenten restricties leggen aan doelgroepen. Dat zou immers een integrale benadering van hun landelijke opgave doorkruisen.
- Locatie en schaal. Waar plaats je de opvang: midden in de gemeenschap, of juist aan de rand van je gemeente? Grote opvanglocaties genieten organisatorisch en financieel de voorkeur, maar zijn maatschappelijk vaak controversieel.
- Faciliteiten: het COA heeft de onderwijs- en sportfaciliteiten in huis, maar dat kan ook anders.

Wie kan wat doen?

Wie en wat is organisatorisch nodig voor een doelmatige uitvoering? In ieder geval stevige regie, duidelijke beslislijnen en goede demarcatie van verantwoordelijkheden.

Wie doet dan het:

- eigendom en eigendomsbeheer; gemeente of anderen bijvoorbeeld COA, corporatie of particuliere belegger. Het vastgoedbeheer kan worden uitbesteed.
- operationeel beheer (in of ex energie, schoonmaak, service en veiligheid). De operationele exploitatie blijft in het wettelijk kader - tenzij lokaal anders afgesproken - de verantwoordelijkheid van het COA. Zij hebben hier ervaring mee. De gemeente Tilburg wil dit liever zelf doen om hier direct sturing op te hebben en problemen met de buurt te voorkomen.
- activiteiten programma (onderwijs, zorg, enz.)



- toewijzing: provincies zijn verantwoordelijk voor de toewijzing van aantallen asielzoekers per gemeente. Het COA bepaalt in welke opvangvoorziening een asielzoeker wordt geplaatst. Hoe dat verder precies wordt ingevuld is nog onduidelijk. In gesprek met het COA geven ze aan dat zij de toewijzing doen (in principe een integrale afweging in landelijke opgave, zo min mogelijk ruimte voor gemeenten om eisen aan doelgroepen te stellen).

Wie zijn onze partners en hoe denken zij over hun toekomstige rol?

Lokaal zijn vooral relevant:

- Lokale bestuurders en politiek. De lokale verschillen zijn groot en het is een gevoelig onderwerp
- Eigen beleidsafdelingen; Zij hebben vaak meer zicht op de vraag en de ontwikkelingen. Vastgoed wordt vaak ingeschakeld als afspraken zijn gemaakt, maar dat is voor vastgoed vaak te laat om adequaat te kunnen handelen.
- Woningcorporaties: Corporaties in Tilburg houden er rekening mee dat een groei van asielaanvragen mogelijk een groei van statushouders tot gevolg heeft. Hun taak begint bij de huisvesting van statushouders. Opvang van vluchtelingen laten ze dan ook schieten. Desondanks zijn sommige corporaties bereid mee te denken over het beheer van locaties;
- lokale maatschappelijke organisaties

Regionaal/provinciaal

- Provincies: Daarbij zullen de provincies verantwoordelijk zijn voor de toewijzing van aantallen asielzoekers per gemeente.

Landelijk:

- het COA worstelt met de omvang van de huidige taak en merkt de concurrentie op 'eenvoudig vastgoed' die dat momenteel oplevert. Binnen het COA wordt er getwijfeld aan de noodzaak om alle voorzieningen, zoals de eerstelijnszorg en lesruimte, op één plek (in pandig) aanwezig te hebben. Ruimte kan in samenwerking met de gemeente mogelijk veel beter benut worden, en constructies waarbij het COA vastgoed aan de gemeente verkoopt om terug te huren zijn denkbaar.
- het Rijksvastgoedbedrijf herkent de problematiek: het huidige tekort bevestigt de noodzaak tot structurele opvang. Het RVB wijst op het versturende effect van verschillende ministeries met verschillende programma's op dit onderwerp. Mogelijk valt hier samen mee op te trekken voor eenvoudigere wet- en regelgeving;
- overige landelijke partners, zoals de VNG en de Landelijke Regietafel ([LRT](#)) Migratie en Integratie zijn van invloed op de totstandkoming en uitvoering van de wet.

Hoe zit het met het geld?

De kosten van het COA voor het opvangen van asielzoekers in een AZC zijn gemiddeld ongeveer [€27.900 per persoon per jaar](#). In dit bedrag zitten onder meer de kosten van: [huisvesting](#), personeel COA, [gezondheidszorg](#) en [levensonderhoud](#).

In het [focusonderzoek van de Algemene Rekenkamer](#) (januari 2023) wordt aangegeven dat de (crisis) noodopvangplekken duurder zijn dan reguliere plekken en tegelijkertijd een lager kwaliteit en voorzieningenniveau hebben. Ook kost het geld om nieuwe locaties te openen. Als de piek weer achter de rug is, moet het COA de capaciteit weer afschalen. Ook met het afschalen zijn kosten gemoeid. Het COA kan niet aangeven welke uitgaven zijn gekoppeld aan het op en afschalen van de



opvangcapaciteit. Een mogelijkheid om beter om te gaan met wisselende instroom is om meer extra opvangplekken (reservecapaciteit) aan te houden, maar onbezette bedden kosten ook geld. Door het gebrek aan financieel inzicht is het lastig het optimum te vinden.

Het COA zet in op kleinschalige locaties. Deze lijken ook de voorkeur van veel gemeenten te genieten. Dergelijke accommodaties zijn in de regel duurder, waardoor het de vraag is of de €27.900 in de toekomst voldoende zal zijn. Het COA pleit daarom ook voor aanvullende financiering.

Het Rijk is in principe verantwoordelijk voor gedegen financiering bij de taakstelling (specifieke uitkering). Helaas leidt de gefragmenteerde aanpak van verschillende ministeries ook tot gefragmenteerde financiering die een programmatische aanpak in de weg zit. Momenteel komt de hoofdmoot van de bekostiging voor opvang van JenV, maar ook bijvoorbeeld het ministerie van SZW doet een kleine duit in het zakje.

In het wetsvoorstel wordt iedere twee jaar een afweging gemaakt, terwijl een structurele aanpak eigenlijk financiering voor vijf jaar (of meer?) vereist. Toch kan de gemeente met voorfinanciering enig risico op zich nemen, omdat de huidige tekorten erop wijzen dat het vastgoed hoe dan ook verhuurd wordt.

Hoe beginnen we nu?

Ook zonder 'spreidingswet' komen asielzoekers naar ons land. Wat op korte termijn te doen? Hoe gaan we om met de urgentie?.

Bronnen

Bijgaande notitie is tot stand gekomen op basis van documenten (zie links in de tekst) en gesprekken met gemeenten, COA en RVB. Meer informatie

- [Onderzoek](#): Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers (Algemene Rekenkamer, januari 2023).
- [Webinfo](#): Vluchtelingen.