



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

HANDREIKING

Realisatie Opvanglocatie asielzoekers

JULI 2016



Rijksoverheid

Colofon

Deze handreiking is een uitgave van het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV).
Dit is een samenwerkingsverband van de VNG en het Rijk

Foto omslag

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Opmaak

Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Leeswijzer	5
Basistermen	6
Proces vestiging opvanglocatie	8
Fase 1: Principebesluit nemen	10
Stap 1: Start van het proces	10
Stap 2: Besluit over de vestiging van een locatie	10
Fase 2: Vaststellen proces	12
Stap 3: Inrichten rollen en projectorganisatie	12
Stap 4: Stappenplan maken	12
Fase 3: Adviseren over locatiekeuze	14
Stap 5: Opstellen criteria voor locatiekeuze	14
Stap 6: Selecteren locaties uit lijst	14
Stap 7: Nader onderzoek van de locaties	15
Stap 8: Voorstel voor een locatie	15
Fase 4: Definitief besluit nemen	16
Stap 9: Financiële aspecten opvanglocatie in kaart brengen	16
Stap 10: Voorstel bestuursovereenkomst	17
Stap 11: Besluit nemen	17
Fase 5: Realiseren van de locatie	18
Stap 12: Bestuursovereenkomst sluiten	18
Stap 13: Ruimtelijke procedures doorlopen	18
Stap 14: Locatie en omgeving inrichten	18
Stap 15: Locatie openen	20
Fase 6: Evalueren van het proces	21
Fase 7: Beheer van de locatie	22
Fase 8: Afbouw van de locatie	23
Voorbeelden van gemeenten	24

Inleiding

In het Bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over het realiseren van 2.500 extra opvangplekken per provincie waar mensen minimaal één jaar worden opgevangen.

De inzet in het Bestuursakkoord is om te komen tot een mix van grootschalige (300 – 1.500+) en kleinschalige (200+) opvanglocaties. De kleinere locaties maken zo veel mogelijk gebruik van de voorzieningen van de grote locatie (satellietmodel).

Deze handreiking is bedoeld voor projectleiders en andere betrokkenen in gemeenten die met het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) samen werken aan de vestiging van een opvanglocatie. De Handreiking is gemaakt op basis van praktijkervaringen van gemeenten die een opvanglocatie hebben gerealiseerd of daarmee bezig zijn. Het idee is dat de handreiking een basis biedt om het proces zorgvuldig te doorlopen, ongeacht de uitkomst van het inhoudelijke besluit. Er is natuurlijk niet één standaardaanpak die altijd werkt. De handreiking biedt (op basis van de praktijk) een overzicht van stappen in het proces, keuzes, overwegingen, tips en aandachtspunten.

Leeswijzer

Vestiging van een opvanglocatie is een proces dat een integrale aanpak vraagt. Het vraagt kennis en kunde op het gebied van ruimtelijke ordening, besluitvorming, communicatie, veiligheid en leefbaarheid, gezondheid en sociale zaken. Het vraagt ook samenwerking tussen de gemeente, het COA en andere partijen. De Handreiking Besluitvorming opvang asielzoekers en huisvesting statushouders focust vooral op de communicatieaspecten van dit proces. In deze Handreiking komen de andere aspecten aan bod.

In deze Handreiking zijn 15 processtappen benoemd die worden doorlopen bij de vestiging van een opvanglocatie. Dit document focust vooral op de vestiging van een locatie, maar er is daarna ook aandacht voor beheer en afbouw van een noodopvang of AZC. Het proces is beschreven voor een gemeente die meerdere mogelijke locaties onderzoekt. Als er vanaf het begin maar één locatie in beeld is, zijn sommige stappen mogelijk minder relevant. Elke stap is uitgewerkt met verwijzingen naar verdiepingsdocumenten en praktijkvoorbeelden.

U kunt de handreiking integraal lezen of direct doorklikken naar een specifiek hoofdstuk. Dit wordt vergemakkelijkt door verwijzingslinks in het document. Ook verwijzen we naar aanvullende publicaties, praktijkvoorbeelden en externe links.

De handreiking wordt periodiek geactualiseerd. Wij vragen u alle opmerkingen over de handreiking en goede voorbeelden van een of meerdere stappen in deze handreiking te sturen naar otav@vng.nl.

Basistermen

De type locaties die voorkomen in deze Handreiking worden in onderstaande tabel nader uitgelegd:

	AZC	Avo (aanvullende opvanglocatie)	Noodopvang
Bewoners	• Statushouders voor wie nog geen passende woonruimte in de gemeente is gevonden • Asielzoekers in de (verlengde) asielprocedure • Asielzoekers die geen verblijfsvergunning hebben gekregen (max. 4 weken)	• Statushouders voor wie nog geen passende woonruimte in de gemeente is gevonden • Asielzoekers in de (verlengde) asielprocedure • Asielzoekers die geen verblijfsvergunning hebben gekregen (max. 4 weken)	• Asielzoekers in de beginfase van de asielprocedure die nog niet over een verblijfsvergunning beschikken • Soms ook statushouders
Duur locatie	• Meer dan 2 jaar, meestal 5 – 10 jaar	• 0,5 tot 2 jaar	• 0,5 – 1 jaar
Opvangcapaciteit	• 300 tot 1.500+ personen	• 80 tot 250 personen	• 300 tot 600 personen
Faciliteiten	• Meer semi-permanent karakter • Hogere eisen aan bereikbaarheid met openbaar vervoer en faciliteiten in omgeving (supermarkt/scholen) • Eigen ruimten om te koken, wassen, etc. • Wekelijks leefgeld	• Tijdelijk karakter • Hogere eisen aan bereikbaarheid met openbaar vervoer en faciliteiten in omgeving (supermarkt/scholen) • Eigen ruimten om te koken, wassen, etc. • Wekelijks leefgeld	• Tijdelijk karakter • Bereikbaarheid en faciliteiten gewenst • Inrichting sober en doelmatig; minder privacy voor bewoners • Centrale locatie om te koken
Samenstelling bewoners	• Blijven voor een langere periode op de locatie	• Blijven voor een langere periode op de locatie	• Vaker een wisseling van bewoners

Naast deze typen opvanglocaties zijn er ook specifieke typen locaties (zie ook het [totaaloverzicht](#)):

- centrale ontvangstlocaties (Col);
- procesopvanglocaties (Pol);
- vrijheidsbeperkende locaties (Vbl);
- gezinslocaties (GLO);
- locaties waar alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers) worden opgevangen.

Elke locatie ziet er anders uit. Bewoners wonen in voormalige kloosters (zie hiervoor [Heerlen](#) en [Baexem](#)), of voormalige gevangenissen en kazernes (waaronder [Grave](#), [Hoogeveen](#) en [Gilze](#)), soms in caravans ([Sint Annaparochie](#)) of semipermanente woonunits (zoals in [Goes](#) en [Emmen](#)). Soms staat een asielzoekerscentrum midden in de stad (zie het [AZC Utrecht](#)) of juist in een dorp ([Echt](#)).

In 2015 was er tevens sprake van crisishulplocaties, zoals sporthallen. Deze opvang was in

beginsel bedoeld voor 72 uur, waarna asielzoekers doorstromen naar de andere vormen van opvang. De coördinatie van de crisisnoodopvang lag primair bij veiligheidsregio, bij een provincie of grote gemeente. Uitgangspunt in het Bestuursakkoord is dat crisisnoodopvang niet wenselijk is in 2016. Deze vorm van opvang is ook niet nodig, mits er voldoende reguliere opvangcapaciteit wordt gerealiseerd.

Proces vestiging opvanglocatie

Het proces van vestiging van een opvanglocatie is altijd een samenspel tussen het College, de Raad, de ambtelijke organisatie en het COA. Het is ook een voortdurend communicatieproces met burgers, ondernemers en andere betrokken organisaties. In het verleden is weleens de indruk ontstaan dat het COA in het hele proces bepalend is. Sommige gemeenten hebben naar burgers juist de indruk gewekt dat zij alles zelf konden bepalen. Dat is niet zo. Het proces is een samenspel dat partijen steeds beter vorm geven. De rol van het College en Raad is om in dit proces (in communicatie met het COA, burgers, ondernemers en andere betrokkenen) een aantal vragen te beantwoorden:

- De Of-vraag: werken we mee aan het vestigen van één of meer opvanglocaties?
- De Wat-vraag: welk type locatie(s) van welke omvang, voor hoe lang, gaan we realiseren?
- De Waar-vraag: waar kan een opvanglocatie het beste worden gerealiseerd?
- Hoe-vragen: hoe wordt de opvanglocatie ingericht? Hoe wordt de opvanglocatie geïntegreerd in de samenleving en uiteindelijk weer afgebouwd?

Praktijktip: De [Handreiking Besluitvorming](#) geeft een overzicht van alle aspecten die aan bod komen in het besluitvormings- en communicatieproces. Ook staan er tips in om het proces vorm te geven. De handreiking is bedoeld als hulpmiddel om het proces zo zorgvuldig mogelijk te doorlopen, ongeacht de uitkomst van het inhoudelijke besluit.

De ervaring leert dat het proces om te komen tot vestiging van een opvanglocatie globaal bestaat uit de in onderstaande figuur beschreven fase en stappen. De fasen en stappen zijn een globaal raamwerk. Elk proces verloopt anders. Soms is er bijvoorbeeld maar één locatie in beeld en worden de stappen 5 en 6 niet gemaakt.

Bij alle stappen trekken het COA en de gemeente gezamenlijk op; natuurlijk wel vanuit eigen rollen en verantwoordelijkheden. In deze Handreiking zijn die steeds benoemd.

In gesprek met direct omwonenden en andere betrokkenen

Principebesluit nemen	Vaststellen proces	Adviseren over locatiekeuze	Definitief besluit nemen	Realiseren locatie
1. Start proces	3. Inrichten rollen en projectorganisatie	5. Opstellen criteria locatiekeuze	9. Financiële aspecten in kaart brengen	12. Bestuursovereenkomst sluiten
2. Besluit over de vestiging van een locatie	4. Stappenplan maken	6. Selecteren locaties uit lijst	10. Voorstel bestuurs-overeenkomst maken	13. Ruimtelijke procedures doorlopen
		7. Nader onderzoek locaties uitvoeren	11. Besluit nemen over realisatie locatie	14. Locatie en omgeving inrichten
		8. Voorstel voor een locatie		15. Locatie openen

Gedurende het proces kunnen evaluatiemomenten worden gepland. Het is verstandig het hele proces te evalueren met de verschillende stakeholders (waaronder het COA) zodra de opvanglocatie is gerealiseerd. De evaluatie kan antwoord bieden op vragen zoals: Waar kan ik hulp gebruiken, wat ging er goed waar anderen iets aan hebben en wat kan beter? Daarna start de beheersfase. Uiteindelijk (na 6 – 12 maanden voor de noodopvang en > 2 jaar voor een AZC) is er sprake van een afbouwfase.

Soms verloopt het proces van besluitvorming en realisatie van de vestiging van een opvanglocatie snel; soms treedt vertraging op. Het kan een half jaar tot twee jaar duren voordat de locatie gerealiseerd is. Vaak is het raadzaam zo vroeg mogelijk in gesprek te gaan met bewoners en ondernemers over de plannen. Tegelijk kan dit nadelen hebben. Bewoners die zich in een vroeg stadium enthousiast melden als vrijwilliger moeten soms een jaar wachten tot de eerste asielzoekers daadwerkelijk arriveren. Een realistisch, flexibele planning (en communicatie daarover) is dus belangrijk. In elke fase kan er overigens aanleiding zijn om het proces te stoppen of opnieuw alternatieven te onderzoeken. Mocht dat zo zijn, dan is het zinvol om het gehele proces tot dan toe te evalueren.

In de figuur op de vorige bladzijde zijn de verschillende fasen en stappen uitgeschreven richting het vestigen van een opvanglocatie.

Fase 1: Principebesluit nemen

Doel van deze fase is om een helder besluit te nemen: werkt de gemeente mee aan de vestiging van een opvanglocatie en om welke type opvang gaat het dan? Het **initiatief** kan komen van de gemeente, van het COA of van een andere partij (bijvoorbeeld een eigenaar van een vakantiepark). De rol van het college is om het besluit te nemen, in afstemming met de Raad.

Stap 1: Start van het proces

Het proces waarbij gemeenten en COA samen de mogelijkheden van vestiging van opvanglocatie verkennen kan op verschillende manieren starten, waaronder:

- Het college of de gemeenteraad kunnen het initiatief nemen tot een kadernotitie of motie waarin staat hoe de gemeente verantwoordelijkheid neemt voor opvang van asielzoekers.
- Een gemeente of regio kan het initiatief nemen om potentiële locaties in kaart te brengen (soms met behulp van burgers en bedrijven) en zich daarna te melden bij het COA.
- In sommige provincies zijn op provinciaal en regionaal niveau afspraken gemaakt over de getalsmatige verdeling van opvanglocaties over gemeenten.
- Het komt regelmatig voor dat vastgoedbezitters (dat kunnen particulieren zijn, maar ook het Rijk) zich melden bij het COA met een locatie. Als de locatie geschikt lijkt, stapt het COA naar de gemeente met de vraag om medewerking.
- Het COA doet een formeel verzoek aan de gemeente.

Praktijkvoorbeeld 1: Commissaris van de Koning Van de Donk heeft gekozen voor een eigen, Brabantse, aanpak. Dit heeft geleid tot een zogenoemde 'Gezamenlijke aanpak' waarmee de CdK als rijksheer een opdracht heeft gegeven aan (sub)regio's. Naar rato van inwoners, rekening houdend met inspanningen die bepaalde gemeenten al leverden, is een taakstelling over de (sub)regio's verdeeld.

Praktijkvoorbeeld 2: In Hoogeveen is de voormalige gevangenis De Grittenborgh omgebouwd tot AZC. De Grittenborgh is eigendom van het Rijksvastgoedbedrijf. De locatie is eind 2014 door het COA voor een periode van twee jaar (met optie van verlenging tot 5 jaar) in gebruik genomen.

Stap 2: Besluit over de vestiging van een locatie

Meestal beslist het college van B&W over de '*of-vraag*': willen we een opvanglocatie vestigen en welk type locatie dan? In sommige gemeenten kiest het college ervoor om direct het besluit te nemen dat er een AZC komt op een bepaalde locatie. Dat gebeurt bijvoorbeeld in gemeenten die zelf een locatie aanmelden bij het COA of waar de capaciteit van een bestaand AZC kan worden uitgebreid dan wel de periode kan worden verlengd. De dialoog met inwoners en andere betrokkenen gaat dan vooral over de '*hoe*'-vraag: wat voor soort opvang voor hoeveel personen wordt gerealiseerd, hoe wordt het terrein ingericht, welke aanvullende voorzieningen zijn noodzakelijk etc.

Praktijkvoorbeeld 3: Het college van Beuningen heeft na onderzoek besloten om een terrein aan te bieden aan het COA voor de bouw van een AZC (maximaal 300 bewoners gedurende maximaal tien jaar). Omwonenden en bewoners hebben tijdens een inloopbijeenkomst en gesprekken suggesties aangedragen voor aanpassingen van de inrichting en de ontsluiting van het gebied. Dat heeft geleid tot een nieuw, definitief inrichtingsplan.

Andere gemeenten gaan eerst de dialoog met burgers en ondernemers aan voordat ze een antwoord geven op de 'of-vraag'. Verwachtingenmanagement is daarbij cruciaal: vertel wie welke invloed heeft op welk moment.

Praktijkvoorbeeld 4: In Wierden stelde het college de gemeenteraad voor om een locatiekeuze voor een AZC uit te werken en/of statushouders versneld te huisvesten. Tijdens een informatieavond werd hierover met bewoners gesproken en kon er tevens een (digitale) vragenlijst ingevuld worden. Met de opbrengst van de avond en raadpleging van de ingevulde vragenlijsten is gekozen voor het versneld huisvesten van statushouders.

Hoe het proces ook start, het is belangrijk om als gemeente direct de regie over de communicatie te nemen. Dat kan door een raadsinformatieavond of een dialoogbijeenkomst voor inwoners en een persbijeenkomst te organiseren. In kleinere gemeenten gebeurt dit soms in één bijeenkomst. Het is daarnaast zinvol eerst stil te staan bij lessen uit het verleden, ook als de voorbereidingstijd kort is. Veel gemeenten hebben ervaring met een eerder AZC. Ook ervaringen met het vestigen van maatschappelijke voorzieningen (zoals een daklozenopvang) leveren waardevolle lessen op. Wat is de historie van de stad, het dorp of de wijk waar mogelijk een opvanglocatie gevestigd wordt? Wat leeft er in de wijk? Hoe ervaren de bewoners de relatie met ambtenaren en bestuurders? Is er vertrouwen?

Praktijkvoorbeeld 5: Hoewel het AZC in de gemeente Aalten in 2012 werd gesloten, wilde het COA deze locatie twee jaar later toch weer openen. De omwonenden waren niet per definitie tegen dit voornemen, maar vonden eigenlijk dat het AZC in een ander deel van de gemeente geopend moest worden. Er werd intensief met alle stakeholders en de gemeenteraad gesproken, wat uiteindelijk leidde tot de uitkomst dat op dezelfde locatie een vernieuwd AZC wordt gevestigd voor 5 jaar.

Tijdens de bijeenkomsten met de gemeenteraad en/of bewoners geeft meestal de burgemeester (in de rol van burgervader) een toelichting op de noodzaak en aanleiding, de visie van het college op opvang, eventuele locaties die al in beeld zijn en het vervolgproces. De rol van de burgemeester hierin wordt veelal als cruciaal gezien. Als de gemeente het COA er direct bij betreft, kan de unitmanager een toelichting geven op hoe een opvanglocatie werkt, wat voor bewoners er wonen etc. Het is altijd zinvol meteen tijd in te ruimen om op een interactieve manier te luisteren naar zorgen, vragen en ideeën van bewoners. En hoewel elke situatie uniek is, kan er natuurlijk geleerd worden van andere gemeenten.

Hulpmiddel: Veel ideeën en tips voor o.a. bewonersbijeenkomsten staan in de [Handreiking Besluitvorming](#).

Praktijktip: Zet een netwerk op met ervaringsdeskundigen uit andere gemeenten, bijvoorbeeld via het OTAV. Bij zo'n netwerk valt te denken aan een projectleider (b.v. via de VPNG), bestuurders (b.v. via het NGB en wethoudersvereniging) en/of communicatie-adviseur. Zij kunnen gevraagd en ongevraagd adviseren.

Sommige gemeenten kiezen voor het bieden van onderdak aan zowel een AZC als een noodopvang (bijvoorbeeld Deventer). Andere gemeenten maken vooraf een keuze voor een AZC óf noodopvang. Gemeenten in de nabijheid van een AZC hebben daarnaast de mogelijkheid om te kiezen voor het vestigen van één of meer AVO's in de gemeente. Daarbij spelen allerlei overwegingen een rol.

Hulpmiddel: zie de tabel onder 3. Basistermen voor een vergelijking tussen een AZC, Avo en Noodopvang.

Fase 2: Vaststellen proces

In deze fase gaat het om een 'hoe-vraag': hoe wordt het verdere besluitvormings- en realisatieproces georganiseerd? Als het principebesluit tot vestiging van een opvang locatie is genomen, is het zaak om heldere kaders en een helder vervolgproces af te spreken. Deze fase eindigt met een voorstel aan de Raad over kaders en het verdere proces. Ook wordt de sturing en de projectorganisatie ingericht.

Stap 3: Inrichten rollen en projectorganisatie

Vanuit het COA zijn de (adjunct-)unitmanagers en de regionale vastgoedregisseurs verantwoordelijk voor het verwerven, voorbereiden en realiseren van locaties. Zij zijn ook het aanspreekpunt voor eventuele betrokken commerciële partijen. Wie welke rol pakt kan per regio en per locatie verschillen. De unitmanager onderhoudt meestal de contacten op bestuurlijk niveau.

In de gemeente bewaakt het College vanuit haar bestuurlijke rol de procesgang. Vaak wordt een portefeuillehouder in het College benoemd die ook opdrachtgever is voor het besluitvormings- en realisatie proces. Het is praktisch om bij de start een ambtelijke projectgroep te formeren, aangestuurd door een interne of externe projectleider. De gemeentelijk projectleider is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het realisatieproces. De samenstelling van een ambtelijke projectgroep varieert per gemeente, maar meestal betreft het medewerkers die zich bezig houden met ruimtelijke ordening, zorg, veiligheid, juridische zaken en communicatie. Een aantal gemeenten heeft goede ervaringen met het opnemen van een COA-medewerker in de projectgroep. Daarmee krijgt de samenwerking meteen vorm.

Praktijkvoorbeeld 6: In de projectgroep van de gemeente Den Helder zaten collega's van asiel, veiligheid, communicatie, ruimte & economie en (op afroep) een bestuursrechtjurist. Het COA heeft vanaf de realisatiefase deelgenomen aan de werkgroepoverleggen.

Soms wordt in deze fase al een klankbordgroep ingesteld met burgers, ondernemers en maatschappelijke partners. Een gemeente kan er ook voor kiezen om een dergelijke groep pas te betrekken als de locatie gekozen is. De rol van een klankbordgroep is vooral informatieverschaffend en adviserend. Heldere afspraken over taak en rol van de groep zijn belangrijk (bijvoorbeeld dat niet verwacht wordt dat zij het beleid van de gemeente uitdragen of een achterban vertegenwoordigen). Dat geldt ook voor afspraken over wat er met de adviezen van de groep wordt gedaan.

Hulpmiddel: Ideeën en tips over werken met een klankbordgroep zijn te vinden in de [Handreiking Besluitvorming](#)

Praktijktip: Het is nuttig om over een goede relatie te beschikken met de verschillende stakeholders die betrokken zijn bij een AZC- of noodopvanglocatie. Zo is de relatie met bijvoorbeeld het COA vaak voor enkele jaren. Het is nuttig om gedurende alle fases in een goede relatie te investeren.

Stap 4: Stappenplan maken

Eén van de eerste activiteiten van de projectgroep is het maken van een stappenplan voor het proces van besluitvorming en realisatie. Deze Handreiking kan daarbij als basis dienen. Het stappenplan beschrijft de route waarlangs de opvang gerealiseerd zal worden. Het proces wordt vastgesteld, voor elke stap worden rollen bepaald en er wordt een tijdpad afgesproken voor besluitvorming.

Praktijkvoorbeeld 7: Op een enkele pagina bracht de gemeente Ede hun stappenplan in beeld en publiceerde dit op de door hen ingerichte website over de besluitvorming rond het AZC.

Praktijktip: maak het projectplan niet te gedetailleerd. Reserveer ook de ruimte om tijdens het proces slim in te kunnen spelen op (onverwachte) gebeurtenissen.

In de beginfase kan het zinvol zijn om met het college, de gemeenteraad, de projectgroep en/of de klankbordgroep een bezoek te brengen aan een AZC of noodopvang in een andere gemeente.

Praktijkvoorbeeld 8: Ter voorbereiding op het AZC dat in 2016 in Heerenveen wordt gebouwd bezochten 45 inwoners het AZC in Drachten. De groep uit Heerenveen is als klankbordgroep betrokken bij de ontwikkeling van het AZC en denkt mee met de gemeente over de inrichting en de omgeving.

Fase 3: Adviseren over locatiekeuze

In deze fase gaat het om een analyse van de 'waar-vraag': welke locaties zijn mogelijk, welke zijn geschikt, wat zijn voor- en nadelen, hoe kijken burgers en ondernemers tegen de plannen aan.

De projectgroep maakt een advies over de uiteindelijke locatiekeuze en de afspraken die daarbij horen. Dit advies wordt uitgebracht aan de opdrachtgever en leidt tot een voorgenomen Collegebesluit. Dit wordt vaak voorgelegd aan de gemeenteraad. Als er maar één locatie in beeld is, zijn stap 5 en 6 niet aan de orde.

Stap 5: Opstellen criteria voor locatiekeuze

Het COA kent standaard criteria voor een locatie. Een voorbeeld van enkele criteria zijn: opvang op één locatie, in de nabijheid van voorzieningen en op een terrein van voldoende omvang.

De projectgroep kan (samen met de begeleidingsgroep) adviseren over aanvullende criteria voor een locatie. Die aanvullende criteria hebben dan vooral te maken met maatschappelijke en financiële haalbaarheid, zoals:

- het maximale aantal te vestigen asielzoekers en een maximale periode;
- de locatie: vaak heeft ligging aan de rand van een woonwijk de voorkeur. Veel gemeenten houden ook rekening met het absorptievermogen van een wijk;
- de gevolgen voor inwoners en bedrijven: die moeten aanvaardbaar zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat bedrijven in de omgeving van de locatie niet (onevenredig) in hun bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden worden beperkt;
- de kansen voor de lokale gemeenschap: welke kansen biedt de vestiging van een opvanglocatie voor ondernemers en burgers?
- de mogelijkheid tot integratie van de opvanglocatie in de lokale samenleving;
- de ruimtelijke inpasbaarheid;
- de waarborgen voor veiligheid;
- de financiële gevolgen (vaak wordt met de Raad afgesproken dat de vestiging van een opvanglocatie budgettair neutraal voor de gemeente plaatsvindt).

De projectgroep vult de locatiecriteriën van het COA dus aan en verfijnt die, ook vanuit het perspectief van burgers en ondernemers. Nadat er in de projectgroep en met het COA een overeenkomst is bereikt over de criteria, stelt het College of de Raad de criteria vast. Vaak wordt een aantal van deze criteria later ook opgenomen in de Bestuursovereenkomst tussen de gemeente en het COA.

Stap 6. Selecteren locaties uit lijst

Doel van deze stap is dat gemeente en COA komen tot een gezamenlijke selectie (aan de hand van de criteria) van maximaal drie locaties. De projectgroep stelt op basis van de in stap 5 vastgestelde criteria een locatiebeoordelingsformat op. Daarmee worden mogelijke locaties beoordeeld. Meestal zijn er vanaf het begin van het proces al locaties in beeld. Daarnaast kunnen bewoners gevraagd worden locaties aan te dragen.

Praktijkvoorbeeld 9: De gemeente Ede stelde op basis van 147 ingediende locaties eerst een longlist op van 36 locaties en vervolgens een shortlist van 6 locaties op basis van de afgesproken criteria. Eén locatie viel af. Daarna deed een extern bureau detailonderzoek naar de 5 overige locaties.

Praktijktip: Gemeenten hebben verschillende ervaring met het vragen van suggesties voor locaties aan bewoners. Belangrijk voor de beleving van burgers was de uitkomst: kwam een aangedragen locatie daadwerkelijk op de shortlist? Als geen enkele locatie geschikt blijkt, kan dat leiden tot teleurstelling en wantrouwen.

Als er veel locaties in beeld zijn, wordt op basis van het beoordelingsformat de longlist ingekort tot een shortlist. Na afloop worden de Raad en inwoners geïnformeerd over het selectieproces en de uitkomst daarvan.

Zodra in beeld is welke één tot drie locaties geschikt zijn, start het gesprek met direct betrokkenen (omwonenden, ondernemers en andere organisaties). Het gaat er daarbij om te luisteren naar zorgen, vragen en goede ideeën en informatie te verschaffen. Er zijn ook situaties waarin gekozen wordt om dit pas te doen nadat een definitieve locatiekeuze is gemaakt.

Hulpmiddel: Veel ideeën en tips voor wat betreft de locatiekeuze staan in de [Handreiking Besluitvorming](#).

Stap 7: Nader onderzoek van de locaties

Voor de locaties op de shortlist wordt een locatieonderzoek uitgevoerd. Vaak gebeurt dit door het COA; er kan ook een extern bureau voor ingeschakeld worden. Onderdelen in het onderzoek zijn:

- fysieke aspecten (wat is nodig om de locatie zelf geschikt te maken voor opvang?);
- ruimtelijke aspecten (zijn er bestemmingsplanwijzigingen nodig? Zijn er aanpassingen in de infrastructuur nodig, bijvoorbeeld om veilige loop- en fietsroutes te maken?);
- veiligheidsaspecten (wat is nodig om veiligheid in en om de locatie te waarborgen?);
- sociale aspecten, zoals ligging t.o.v. voorzieningen zoals winkels en scholen (bevordert de locatie de integratie in de gemeente of juist niet en wat is nodig om dit te verbeteren?);
- zorgen van omwonenden (kunnen deze worden weggenomen of gecompenseerd door aanvullende maatregelen?).

Tijdens het locatieonderzoek worden deze aspecten ook vertaald naar financiële gevolgen. In de **realisatiefase** worden al deze aspecten meer in detail uitgewerkt voor de gekozen locatie.

Praktijkvoorbeeld 10: Een voorbeeld van een locatieonderzoek wordt gevonden in de gemeente Oldambt. Een extern adviesbureau heeft daar een [locatieonderzoek](#) uitgevoerd naar het vestigen van een AZC.

Stap 8: Voorstel voor een locatie

De projectgroep stelt in deze fase een eindrapport op met een advies over de definitieve locatiekeuze. Basis daarvoor vormt het locatieonderzoek, waarin rekening is gehouden met de eisen en wensen van de verschillende stakeholders.

Praktijkvoorbeeld 11: Om tot een voorstel voor een locatie te komen heeft het college van B&W van Den Bosch een Adviesgroep AZC ingesteld. De Adviesgroep heeft in [een eindrapport](#) haar advies over de locatiekeuze gegeven.

Fase 4: Definitief besluit nemen

In deze fase gaat het om het besluiten over de 'waar- en de wat-vraag'. Het definitieve besluit over de vestiging van de locatie wordt genomen. Het locatievoorstel wordt aangevuld met informatie over financiën. Ook wordt een concept bestuursovereenkomst opgesteld met aanvullende afspraken.

Stap 9: Financiële aspecten opvanglocatie in kaart brengen

De projectgroep brengt samen met het COA voor de voorgestelde locatie in kaart wat de financiële gevolgen en vergoedingen zijn. De vergoeding voor een AZC, AVO of noodopvang is altijd gebaseerd op het Faciliteitenbesluit. Het uitgangspunt van het Faciliteitenbesluit is dat de opvang voor de gemeente budgetneutraal kan plaatsvinden.

Bij de vestiging van een AZC ontvangt de gemeente drie soorten periodieke uitkeringen:

- Een vergoeding voor het aantal in de opvanglocatie verblijvende asielzoekers die nog niet in de Basisregistratie Personen (BRP) zijn ingeschreven. (NB: Voor bewoners van de opvanglocatie die wél zijn ingeschreven in het BRP (zie stap 16: Locatie openen) ontvangt de gemeente de reguliere uitkering uit het Gemeentefonds).
- Een vergoeding per wooneenheid (waarbij 5 bewoners tellen als 1 wooneenheid).
- Een (vaste) vergoeding voor vrijwilligersgroepen.

Daarnaast ontvangt de gemeenten bij vestiging van een AZC twee soorten eenmalige uitkeringen:

- Een vergoeding voor het realiseren van huisvesting voor basisonderwijs aan kinderen van asielzoekers volgens de zgn. OHBA-regeling. Voor het verzorgen van het onderwijs zelf zijn de vergoedingen van het ministerie van OC & W van toepassing.
- Een vergoeding voor gemaakte communicatiekosten. In de huidige praktijk blijkt deze vergoeding eigenlijk altijd te laag. Daarom worden soms aanvullende afspraken gemaakt.

Voor een noodopvang of aanvullende opvanglocatie is een andere regeling van toepassing.

- De gemeente ontvangt een vast bedrag per bezette plaats in de opvang per maand. De vergoeding wordt halfjaarlijks vastgesteld op basis van de bezettingsgegevens.
- Daarnaast ontvangt de gemeente de vergoeding voor het realiseren van huisvesting voor basisonderwijs (zie boven). Alle kinderen in de noodopvang, ook kinderen zonder verblijfsvergunning, hebben recht op onderwijs. De gemeente moet dan ook in onderwijs voorzien.
- Soms moet ook tijdelijk huisvesting worden gerealiseerd voor kinderen in het voortgezet onderwijs (VO). Om te zorgen dat er ook huisvesting voor het VO geregeld is voor leerlingen uit de noodopvang, wordt er voor deze specifieke situatie een tijdelijke regeling opgesteld. Die gaat uit van bundeling van jongeren uit verschillende gemeenten op een centrale locatie. Deze (tijdelijke) regeling treedt zo snel mogelijk in werking en eindigt per 1 augustus 2017. Het Rijk stelt hiervoor € 16 miljoen beschikbaar.

In het Faciliteitenbesluit is ook een hardheidsclausule opgenomen. Een gemeente die aantoonbaar onevenredig hoge kosten maakt kan een verzoek indienen om deze te vergoeden. Dit verzoek wordt (via het COA) behandeld door het Ministerie van V&J.

Het COA maakt in deze fase een voorbeeldberekening. Daarin staat welke periodieke en eenmalige vergoedingen de gemeente ongeveer kan verwachten. In deze fase kan samen met inkoopmanagers van het COA ook besproken worden wat de mogelijkheden zijn voor het afsluiten van contracten met lokale leveranciers.

Hulpmiddel: Nadere uitleg over hoe het Faciliteitenbesluit werkt staat in de [Toelichting Faciliteitenbesluit](#)

Stap 10: Voorstel bestuursovereenkomst maken

Op basis van het locatieonderzoek bereidt de projectgroep een concept bestuursovereenkomst voor. Die bevat een set afspraken over verantwoordelijkheden van COA en gemeenten in de realisatiefase en beheersfase. De bestuursovereenkomst kan specifieke lokale afspraken bevatten. Die kunnen gaan over onderwijs, werkgelegenheid (lokale mensen aan het werk in AZC), het verbeteren van de verkeerssituatie rondom de locatie, de kansen voor de lokale middenstand en de inzet van lokale organisaties. Vaak nemen gemeente en COA in de bestuursovereenkomst ook afspraken op over een eventuele verlenging van de tijd dat de locatie operationeel is.

Hulpmiddel: Zie het [Conceptmodel bestuursovereenkomst Noodopvang](#) en de Toelichting bij Model Bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een opvanglocatie (nog te verschijnen)

Praktijkvoorbeeld 12: De gemeente Raalte vestigt een AZC voor 700 bewoners met de afspraak dat er na een jaar onder voorwaarde een uitbreiding naar 950 mogelijk is.

Met het afronden van het advies en de concept bestuursovereenkomst eindigt de voorbereidingsfase en is het tijd voor besluitvorming.

Stap 11: Besluit nemen

Formeel beslist het college als dagelijks bestuur over de opvang van asielzoekers. Zij hebben hier de (uitvoerings-)verantwoordelijkheid voor. Gezien de maatschappelijke impact die dit besluit in een gemeente kan hebben, is artikel 169.4 van de gemeentewet relevant. Dit maakt betrokkenheid van de gemeenteraad wenselijk. Meestal adviseert de raad en besluit het college. Soms doet het college een voorstel en besluit de raad. Gemeenten maken daarbij eigen keuzes; elke situatie en lokale setting is anders. Zo kan het college ook verdeeld zijn over hoe te besluiten. De rol van de burgemeester wordt in deze stap als cruciaal gezien.

Praktijkvoorbeeld 13: Rijswijk heeft vanuit haar overweging dat de opvang van asielzoekers een stevig maatschappelijk draagvlak vereist, de keuze gemaakt om de raad in positie te brengen en haar te laten beslissen over mogelijk opvang in Rijswijk.

Gemeentewet 169:4: Zij [college] geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Fase 5: Realiseren van de locatie

In deze fase gaat het opnieuw om een 'hoe-vraag': Hoe wordt de opvanglocatie gerealiseerd en geïntegreerd in de lokale samenleving? Aan het eind van deze fase is het AZC of de noodopvang operationeel, is de omgeving ingericht en zijn zaken rondom onderwijs, gezondheidszorg en beheer geregeld.

Stap 12: Bestuursovereenkomst sluiten

Als de vestiging van een opvanglocatie een feit is, sluit de gemeente de bestuursovereenkomst met het COA. Ook worden de financiële afspraken definitief vastgelegd. Puur juridisch gezien is een bestuursovereenkomst niet noodzakelijk, maar het geeft gemeenten een instrument om te laten zien dat ze aan allerlei voorwaarden, die uit de vorige fases en stappen naar voren zijn gekomen, invulling geeft.

Praktijkvoorbeeld 14: Voorbeeld van een definitieve bestuursovereenkomst is die tussen het COA en de gemeente Gouda.

Sommige gemeenten sluiten naast de bestuursovereenkomst ook een convenant met het COA. Daarin kunnen bijvoorbeeld afspraken staan over:

- het te voeren reguliere overleg;
- het moment waarop de te sluiten huurovereenkomst wordt ondertekend;
- de financiële afhandeling van het geheel;
- de instemming met het vastgestelde Veiligheidsplan.

Stap 13: Ruimtelijke procedures doorlopen

In sommige gevallen is het noodzakelijk om een (tijdelijke) omgevingsvergunning te verlenen of een bestemmingsplanwijziging door te voeren bij het inrichten van een AZC of noodopvang. Het huidige bestemmingsplan voorziet dan niet in de functie die het AZC of de noodopvang met zich meebrengt (maatschappelijke doeleinden of logies). De aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt door het COA gedaan. Voor beide trajecten moet uiteraard rekening worden gehouden met de termijn die het ter inzage leggen van het plan of de vergunning met zich meebrengt. Daarnaast kan het noodzakelijk zijn om de gemeenteraad een Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) te laten verstrekken.

Stap 14: Locatie en omgeving inrichten

In deze fase is het in de eerste plaats het COA dat aan zet is: de locatie wordt ingericht. De COA-vertegenwoordiger coördineert en bewaakt de planning, het budget en de kwaliteit van de locatie zelf. Het COA werkt daarbij samen met de gemeentelijke projectgroep. Die coördineert eventuele aanpassingen in de omgeving (zoals infrastructuur) en de realisatie van voorzieningen, zoals:

- voorzieningen ten behoeve van veiligheid;
- onderwijs voor de kinderen op de opvanglocatie;
- gezondheidszorg;
- activiteitenprogramma's (met betrokkenheid van lokale ondernemers en vrijwilligers).

Praktijkvoorbeeld 15: In Hoogeveen hebben de leden van de ambtelijke werkgroep in de toekomstige locatiemanager van het COA geïntroduceerd bij alle lokale partners.

Veiligheid: In de inrichtingsfase worden afspraken gemaakt over leefbaarheid en veiligheid rond de opvanglocatie en de manier waarop die gemonitord gaan worden.

Praktijkvoorbeeld 16: Zutphen heeft samen met het COA de risico's rond het toekomstig AZC in kaart gebracht.

Onderwijs: De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van het primair onderwijs. De kosten hiervan worden gefinancierd uit de OHBA-regeling. Scholen worden bij het organiseren van huisvesting en van het onderwijs zelf ondersteund door het Lowan. Als de leerplichtige kinderen op de opvanglocatie zijn moet het onderwijs zo spoedig mogelijk geregeld zijn.

Het kan daarvoor ook noodzakelijk zijn om tijdelijk huisvesting te realiseren voor kinderen in het voortgezet onderwijs. In het Uitwerkingsakkoord tussen Rijk en gemeenten zijn nieuwe afspraken gemaakt over de bekostiging van dergelijke huisvesting. Hiermee wordt geregeld dat ook voortgezet onderwijs voor leerlingen zonder verblijfsstatus op opvanglocaties geregeld is. De regeling gaat uit van zoveel mogelijk bundeling van jongeren uit verschillende gemeenten op een centrale locatie.

Hulpmiddel: Het Ministerie van OC&W en het COA hebben een informatiedocument opgesteld over onderwijs aan asielzoekerkinderen

Praktijkvoorbeeld 17: Hoogeveen heeft in overleg met scholen uit de gemeente afspraken gemaakt over het onderwijsaanbod voor kinderen uit het AZC.

Praktijkvoorbeeld 18: De gemeenten Nijmegen en Heumen zorgden via een overeenkomst met scholen dat asielzoekerskinderen van de noodopvanglocatie Heumensoord naar school konden gaan.

Gezondheidszorg: Het COA is verantwoordelijk voor de organisatie van gezondheidszorg. De partijen die dit voor het COA organiseren (o.a. de GGD) starten hiermee na het sluiten van de bestuursovereenkomst. De gemeente ziet er op toe dat contact met lokale zorgaanbieders tijdig wordt gelegd.

Activiteitenprogramma's: Als de toekomstige locatiemanager al bekend is, maakt deze samen met de projectgroep en lokale partners een programma op basis waarvan de activiteiten in het centrum direct na de opening kunnen starten. Vluchtelingenwerk, bewoners, lokale ondernemers en maatschappelijke organisaties worden hierbij betrokken.

Praktijkvoorbeeld 19: De gemeente Enschede organiseert met alle betrokken partijen (waaronder eerder gehuisveste vergunninghouders) al voor de vestiging van het AZC een dialoog over 'Thuisvoelen en Meedoen'.

In deze fase worden ook de beheersmaatregelen ingericht. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Het inrichten van een coördinerende rol in het ambtelijke apparaat voor de beheersfase. Het blijkt effectief om ook dan één (dagelijks) aanspreekpunt te hebben voor de portefeuillehouder (meestal de burgemeester) en de locatiemanager. Hij of zij organiseert dan binnen de gemeente een groep inhoudsdeskundigen om zich heen.
- Het organiseren van een omwonendenoverleg. Dit overleg monitort hoe het gaat op en rond de locatie en voorziet de gemeenten van advies. Deze groep bestaat uit omwonenden en het lokale COA-management, aangevuld met vertegenwoordigers van de gemeente, politie en diensten die werkzaam zijn in het AZC.

Stap 15: Locatie openen

Het COA is verantwoordelijk voor het verloop rond de komst van de asielzoekers. De nieuwe bewoners worden welkom geheten, de kinderen gaan naar school en de activiteitenprogramma's komen op gang.

Voor de gemeente start met de komst van de bewoners ook het proces van inschrijving of overschrijving van AZC-bewoners naar de gemeente. Asielzoekers die (nog) geen verblijfsvergunning hebben worden gedurende het eerste half jaar van hun verblijf in Nederland niet ingeschreven in de BRP. Daarna moet de gemeente zorg dragen voor inschrijving. Statushouders zijn tegenwoordig vaak al ingeschreven in het BRP en moeten worden overgeschreven naar de gemeente. De gemeente krijgt dus (tijdelijk) te maken met een toename van het inwoneraantal.

Op dit moment wordt er hard gewerkt aan zes BRP-straten die ervoor gaan zorgen dat een vergunninghouder direct wordt ingeschreven in het BRP. Bij de opening van een AZC (of instroom van mensen in het AZC) hoeft een gemeente de statushouders dan slechts over te schrijven. Doel is dat per 1 januari 2017 elke vergunninghouder direct is ingeschreven via deze BRP-straten. Tot die tijd zijn mobiele teams beschikbaar om gemeenten te helpen op het moment dat veel mensen moeten worden ingeschreven.

Hulpmiddel: zie hiervoor de [Factsheet Versnelling Eerste Inschrijving Vergunninghouders](#).

De doorlooptijd van het hele proces van stap 1 tot en met stap 15 is heel verschillend; van een half jaar tot bijna 2 jaar. Het is verstandig om vooraf een slag om de arm te houden over de doorlooptijd. Reserveer daarom ook de ruimte om in te kunnen spelen op (onverwachte) gebeurtenissen.

Fase 6: Evalueren van het proces

Het kan verstandig zijn om gedurende het proces steeds evaluatiemomenten in te bouwen. Na opening van de locatie is het zinvol het gehele traject te evalueren. Ook als het uiteindelijk niet heeft geleid tot de vestiging van een opvanglocatie, is het toch goed aan dacht te hebben voor de relatie van de gemeente met de betrokken stakeholders. Partijen kunnen elkaar immers in de toekomst weer nodig hebben. De geleerde lessen kunnen gedeeld worden met andere gemeenten, bijvoorbeeld aan de regionale regietafels of via het OTAV. Ook kunnen deze lessen worden gebruikt bij de vestiging van andersoortige (toekomstige) maatschappelijke voorzieningen in een gemeente. Te denken valt dan aan een windturbine of een gebedshuis.

Praktijkvoorbeeld 20: De gemeente Heumen en Nijmegen hebben de noodopvang Heumensoord geëvalueerd. De terugblik die beide gemeenten hebben gemaakt zet de uitdagingen, genomen maatregelen plus succesfactoren op een rij.

Fase 7: Beheer van de locatie

In de beheersfase ligt de eerste verantwoordelijkheid voor de locatie bij het COA. De organisatie van is in handen van de locatiemanager, ondersteund door woonbegeleiders, programmabegeleiders, casemanagers, een huismeester, administratieve ondersteuning en beveiliging (inhuur). Naast contact met de gemeente onderhoudt het COA ook relaties met Vluchtelingenwerk, de Raad voor de Rechtsbijstand, GCA en GGD, onderwijsinstellingen en andere organisaties in de Vreemdelingenketen (zoals de IND).

In deze fase is het voor de gemeenten belangrijk actief te blijven investeren in de betrokkenheid met de omgeving en te monitoren hoe het e.e.a. verloopt, zodat waar nodig bijgestuurd kan worden. Dat gebeurt vooral in het omwonendenoverleg (zie stap 15). Van de bijeenkomsten worden verslagen gemaakt. Vaak worden die openbaar gemaakt of er worden Q&A's van gemaakt voor op de website.

Praktijktip: Uit ervaring blijkt dat het gewaardeerd wordt dat gemeenten, die reeds een AZC huisvesten, allerlei regionale stakeholders (bestuurders, ondernemers, maatschappelijke organisaties) blijven uitnodigen voor periodiek overleg op het AZC.

Praktijkvoorbeeld 21: Op AZC in Zeewolde met 600 bewoners is het Platform Vluchtelingen Zeewolde actief. Dit platform telt inmiddels een paar maanden na opening maar liefst 200 vrijwilligers.

Fase 8: Afbouw van de locatie

Uiteindelijk is er sprake van een afbouwfase. Deze fase voltrekt zich in de regel na 6 tot 12 maanden voor de noodopvang, na een half tot 2 jaar voor een Avo en na minimaal 2 tot 3 jaar voor een AZC.

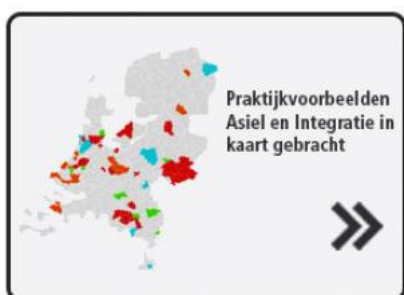
Tijdens deze afbouwfase komt weer een aantal stappen aan de orde, zoals:

- vertrek en overdracht van de asielzoekers;
- ontruiming en oplevering van de locatie;
- nazorg voor vrijwilligers en medewerkers;
- communicatie.

Inmiddels hebben bewoners en ondernemers meestal ervaren dat er economische voordelen zijn voor de omgeving. Ook zijn waardevolle contacten ontstaan tussen vrijwilligers, scholen, verenigingen en de asielzoekers. Dat is positief en kan tegelijk soms leiden tot lastige situaties bij sluiting. Vooral bij de sluiting van een noodopvang ontstaat de situatie dat asielzoekers in de gemeente willen blijven. Vrijwilligers proberen soms een voorkeurspositie te bewerkstelligen voor bepaalde asielzoekers bij het COA of de IND. In de afbouwfase is het belangrijk hier aandacht voor te hebben. Sommige regio's (zoals Utrecht) proberen een model te ontwikkelen waarbij asielzoekers waar mogelijk in dezelfde regio blijven (van noodopvang naar AZC naar woning).

Voorbeelden van gemeenten

Goede voorbeelden op het gebied van vestiging van opvanglocaties brengen wij samen in de praktijkvoorbeeldendatabank van de VNG. In de databank praktijkvoorbeelden bevinden zich allerlei voorbeelden op het gebied van Asiel en Integratie van gemeenten, waar u als collega-gemeente gebruik van kunt maken.



Heeft u een goed voorbeeld voor deze handreiking? Stuur het naar otav@vng.nl. Mocht u naar aanleiding van deze factsheet vragen hebben dan kunt u terecht bij het OndersteuningsTeam Asielzoekers en vergunninghouders (OTAV): otav@vng.nl of telefonisch: (070) 373 83 98.