

Handreiking

Proces tot realisatie opvanglocatie asielzoekers



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Leeswijzer	5
3	Basistermen	6
4	Het proces van vestiging van een opvanglocatie	7
	Fase 1: Principebesluit nemen	9
	Stap 1: Start van het proces	9
	Stap 2: Besluit over de vestiging van een locatie	9
	Fase 2: Vaststellen proces	11
	Stap 3: Inrichten rollen en projectorganisatie	11
	Stap 4: Stappenplan maken	11
	Fase 3: Adviseren over locatiekeuze	12
	Stap 5: Opstellen criteria voor locatiekeuze	12
	Stap 6: Selecteren locaties uit lijst	12
	Stap 7: Nader onderzoek van de locaties	13
	Stap 8: Voorstel voor een locatie	13
	Fase 4: Definitief besluit nemen	14
	Stap 9: Financiële aspecten opvanglocatie in kaart brengen	14
	Stap 10: Voorstel bestuursovereenkomst maken	14
	Stap 11: Besluit nemen	15
	Fase 5: Realiseren van de locatie	16
	Stap 12: Bestuursovereenkomst sluiten	16
	Stap 13: Ruimtelijke procedures doorlopen	16
	Stap 14: Locatie en omgeving inrichten	16
	Stap 15: Locatie openen	18
	Fase 6: Evalueren van het proces	19
	Fase 7: Beheer van de locatie	20
	Fase 8: Afbouw van de locatie	21

1 Inleiding

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 het COA en de gemeenten die een opvanglocatie hebben gerealiseerd. 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. De handreiking biedt op basis van ervaringen uit de praktijk, een overzicht van stappen in het proces, keuzes, overwegingen, tips en aandachtspunten.

2 Leeswijzer

De 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, omwonenden en andere partijen. In deze handreiking komen de processtappen om te komen tot realisatie van een opvanglocatie aan bod. De handreiking Besluitvorming opvang asielzoekers focust vooral op de communicatieaspecten van dit proces. Ook is er een separate handreiking gericht op bewonersbijeenkomsten beschikbaar.

In deze handreiking zijn 5 fasen met in totaal 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 daarnaast ook aandacht voor beheer en afbouw. Het proces is beschreven voor een gemeen te 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 verdiepings documenten 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.

3 Basistermen

Het COA biedt asielzoekers opvang en begeleiding. Tijdens de asielprocedure vangt het COA asielzoekers op in verschillende soorten opvanglocaties.

De meeste asielzoekers gaan in Nederland eerst naar Ter Apel. Daar melden ze zich bij het aanmeldcentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Daarna verblijven ze 3 tot 10 dagen in onze centrale ontvangstlocatie in Ter Apel of Budel. Daar krijgen ze een medische intake, een tuberculosecontrole en het aanmeldgehoor van de IND.

Na de algemene asielprocedure gaan de meeste asielzoekers naar een azc:

- Asielzoekers met een verblijfsvergunning, ook wel 'statushouders' of 'vergunninghouders' genoemd. Zij mogen in een azc wonen totdat zij woonruimte krijgen in een gemeente.
- Asielzoekers van wie de IND de asielaanvraag verder beoordeelt in de verlengde asielprocedure.
- Afgewezen asielzoekers. Zij hebben nog maximaal 28 dagen recht op opvang in een azc. In die tijd kunnen ze hun vertrek voorbereiden. Als ze niet zelfstandig binnen die termijn vertrekken, kunnen ze verhuizen naar een [locatie voor terugkeer](#).

In een azc krijgen de bewoners eet- en leefgeld en koken ze zelf. Op het azc worden veel [activiteiten](#) en diverse [programma's](#) aangeboden waarmee zij zich kunnen voorbereiden op hun toekomst.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) worden opgevangen in speciale locaties voor jongeren.

Terugkeer: vrijheidsbeperkend en gezinslocatie

Afgewezen asielzoekers mogen nog maximaal 28 dagen in een azc wonen om hun vertrek uit Nederland voor te bereiden. Daarna kunnen gezinnen met minderjarige kinderen naar een gezinslocatie verhuizen als zij geen ander onderdak hebben. Volwassenen kunnen nog maximaal 12 weken onderdak krijgen in de vrijheidsbeperkende locatie, maar alleen als er zicht is op vertrek.

Extra begeleiding en toezicht

Sommige asielzoekers kunnen niet zelfstandig in een azc wonen. Ze hebben bijvoorbeeld psychische problemen, missen vaardigheden of zorgen voor overlast. Voor hen zijn er twee opvanglocaties: de intensief begeleidende opvang en de handhaving en toezichtlocatie. Ook kunnen asielzoekers worden doorverwezen naar het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht

Elke locatie ziet er anders uit. Bewoners wonen in voormalige kloosters of voormalige gevangenissen en kazernes, soms in caravans of semipermanente woonunits. Soms staat een asielzoekerscentrum ([azc](#)) midden in de stad of juist in een dorp.

Alle locaties van het COA staan op www.coa.nl. Voor meer inhoudelijke informatie kijk op <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure>

Het belangrijkste criterium voor een geschikte opvanglocatie is de ligging van de locatie ten opzichte van voorzieningen, zoals onderwijs, openbaar vervoer en winkels. Ook de investering die nodig is om de locatie aan te passen aan de wettelijke eisen die gesteld zijn aan het inrichten van een opvanglocatie speelt een belangrijke rol.

4 Het proces van vestiging van een opvanglocatie

Het proces van vestiging van een opvanglocatie is altijd een samenspel tussen het college, de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie en het COA. Het is ook een voortdurend communicatieproces met burgers, ondernemers en andere betrokken organisaties. Gemeenten en het COA werken nauw samen met betrekking tot de realisatie en komst van een opvanglocatie. De rol van het college en de gemeenteraad 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 geïntegreerd in de samenleving, hoe wordt deze bij een lagere bezetting aangewend voor andere doelgroepen en hoe wordt deze op langere termijn 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 stap pen 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 (zie handreiking communitatie)

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 bestuursovereenkomst 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?

Soms verloopt het proces van besluitvorming en realisatie van de vestiging van een opvanglocatie snel; soms treedt vertraging op. Afhankelijk van de locatie kan het een half jaar tot twee jaar duren voordat de locatie gerealiseerd is. Het is raadzaam zo vroeg mogelijk in gesprek te gaan met bewoners en ondernemers over de plannen. Tegelijkertijd 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 realistische, flexibele planning en communicatie daarover is 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.

Let op! De doorlooptijd van het hele proces van stap 1 tot en met stap 15 is heel verschillend; van enkele maanden tot bijna twee 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 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 welk type opvang gaat het dan? Het initiatief kan komen van de gemeente, van het COA of van een andere partij, bijvoorbeeld een eigenaar van grond, een gebouw of 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 gemeente en COA samen de mogelijkheden van vestiging van een 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 / regionale regietafel kan het initiatief nemen om potentiële locaties in kaart te brengen (soms met behulp van burgers en bedrijven) en zich daarna melden bij het COA.
- Aan de provinciale en regionale regietafels worden afspraken gemaakt over de verdeling van opvanglocaties over provincies.
- 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.

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, welke aanvullende voorzieningen zijn noodzakelijk etc.

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.

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?

Tijdens de bijeenkomsten met de gemeenteraad en bewoners geeft meestal de burgemeester 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 wordt hierin veelal als cruciaal gezien. Als de gemeente het COA er direct bij betreft, kan de regiomanager Uitvoering van het COA 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. Het COA heeft veel ervaring met het openen en sluiten van opvanglocaties en kan faciliteren en ondersteunen in de communicatie.

Hulpmiddel

Veel ideeën en tips voor o.a. bewonersbijeenkomsten staan in de handreiking Besluitvorming.

Praktijktip

Zet een netwerk op met ervaringsdeskundigen uit andere gemeenten. Bij zo'n netwerk valt te denken aan een projectleider en/of communicatieadviseur via de Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap voor Burgermeesters (NGB) of de wethoudersvereniging). Zij kunnen gevraagd en ongevraagd adviseren.

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 opvanglocatie 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 regiomanagers en de bestuurlijk vastgoedregisseurs verantwoordelijk voor het verwerven, voorbereiden en realiseren van locaties. Zij zijn ook het aanspreekpunt voor even tuele betrokken commerciële partijen. Wie welke rol pakt kan per regio en per locatie verschillen. De regiomanager 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 bezighouden 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.

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 duidelijke 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 opvanglocatie. 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 wordt. Het proces wordt vastgesteld en er wordt een tijdspad afgesproken voor besluitvorming.

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 in een andere gemeente.

Fase 3: Adviseren over locatiekeuze

In deze fase gaat het om de 'waar-vraag': welke locaties zijn mogelijk, welke zijn ge schikt, 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 voorgelegd aan het college en leidt tot een voorgenomen collegebesluit. Voordat het college definitief besluit, wordt het meestal 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. Voorbeelden van enkele criteria zijn: opvang op een locatie, in de nabijheid van voorzieningen en op een terrein van voldoende omvang: <https://www.coa.nl/nl/vastgoed-voor-asielopvang>

De projectgroep kan 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;
- de gevolgen voor inwoners en bedrijven: die moeten aanvaardbaar blijven. 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? Bijvoorbeeld, meer werkgelegenheid, meer inwoners in de gemeente, meer omzet voor lokale middenstand, meer kinderen naar school en vrijwilligerswerk.
- kansen voor multi-inzetbaarheid van de locatie: op welke wijze kan er gelijktijdige en/of volgtijdelijke huisvesting van gemeentelijke doelgroepen worden vormgegeven? Welke criteria en afspraken voor inroepen daarvan bij een hogere bezetting horen daarbij?
- de mogelijkheid van asielzoekers om te integreren in de lokale samenleving; zoals onderwijs, sportclubs, etc
- 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 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 gemeenteraad 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 aan de hand van de vastgestelde criteria komen tot een gezamenlijke selectie van maximaal drie locaties. De projectgroep stelt op basis van de vastgestelde criteria een locatie-beoordelingsformat op. Daarmee worden mogelijke locaties beoordeeld. Meestal zijn er vanaf het begin van het proces al locaties in beeld. Daarnaast kan bewoners gevraagd worden locaties aan te dragen.

Praktijkvoorbeeld

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

Praktijktip

Gemeenten hebben verschillende ervaringen 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 betrokken 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.

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.

Fase 4: Definitief besluit nemen

In deze fase gaat het om het besluit 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 vergoedingen voor een opvanglocatie zijn 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 uitkeringen vanuit het Faciliteitenbesluit:

- Voor een opvanglocatie ontvangt de gemeente, conform artikel 3 en 4 van het Faciliteitenbesluit 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 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.
- Een eenmalige bijdrage in de communicatiekosten.

Soms wordt er een noodopvang of crisisondopvang gerealiseerd. In die gevallen ontvangt de gemeente, conform artikel 5 van het Faciliteitenbesluit 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 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.

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 Justitie & Veiligheid.

Het COA maakt in deze fase een voorbeeldberekening waarin staat welke vergoedingen de gemeente ongeveer kan verwachten.

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. De bestuursovereenkomst is tot stand gekomen in samenwerking met de VNG en bevat afspraken over verantwoordelijkheden van het COA en gemeenten in de realisatiefase en beheerfase. Naast de bestuursovereenkomst kunnen "aanvullende werkafspraken" worden gemaakt. Dit zijn specifieke lokale afspraken die kunnen gaan over onderwijs, werkgelegenheid (regionale mensen aan het werk in het 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 voor meer informatie: <https://www.coa.nl/nl/vestiging-van-een-azc>

Stap 11: Besluit nemen

Formeel beslist het college als dagelijks bestuur over de opvang van asielzoekers. Zij hebben hier de 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

De gemeente 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 mogelijke 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 de opvanglocatie operationeel, is de omgeving ingericht en zijn zaken rondom onderwijs, gezondheidszorg en beheer geregeld.

Stap 12: Bestuursovereenkomst sluiten

Als het besluit om een opvanglocatie in de gemeente te realiseren definitief is, sluit de gemeente de bestuursovereenkomst met eventueel aanvullende werkafspraken, met het COA.

Stap 13: Ruimtelijke procedures doorlopen

In sommige gevallen is het noodzakelijk om een omgevingsvergunning te verlenen of een bestemmingsplanwijziging door te voeren bij het inrichten van een opvanglocatie. Het huidige bestemmingsplan voorziet dan niet in de functie die een opvanglocatie 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).

Veiligheid

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

De burgemeester is op grond van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. De burgemeester en officier van justitie maken op grond van artikel 13 van de Politiewet in het driehoeksoverleg afspraken over de inzet van politie in de gemeente.

Het handhaven van de veiligheid binnen de opvanglocatie valt onder de verantwoordelijkheid van het COA. Indien incidenten binnen de opvanglocaties gevolgen kunnen hebben voor de openbare orde wordt door het COA in eerste instantie de politie geïnformeerd en indien nodig de burgemeester.

Om opvanglocaties veilig en leefbaar te houden, heeft het COA huisregels die asielzoekers in alle azc's moeten naleven. Laten zij hun medebewoners of COA-medewerkers niet in hun waarde of overtreden ze op een andere manier de huisregels? Dan treft het COA maatregelen. Strafbare feiten meldt het COA altijd bij de politie. Samen met de partners uit de bestuursrecht- en strafrechtketen treft het COA maatregelen tegen overlastgevers.

Uitgebreide informatie over veiligheid op een opvangcentrum staat op: <https://www.coa.nl/nl/veiligheid-en-rond-azcs> en <https://www.coa.nl/nl/overlast-en-maatregelen>.

Onderwijs

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

Meer informatie over het organiseren van onderwijs aan asielzoekerskinderen staat op <https://www.coa.nl/nl/onderwijs-kinderen>.

Gezondheidszorg

Asielzoekers hebben recht op toegang tot medische zorg. Het is de taak van het COA om de toegang tot die zorg te organiseren. Het COA werkt hierin nauw samen met de verschillende betrokken organisaties.

Voor huisartsenzorg gaan asielzoekers naar [Gezondheidszorg Asielzoekers \(GZA\)](#), een landelijke huisartsenpraktijk van [Arts en Zorg](#). Er is een centrum in, of dichtbij, elk azc. Als het nodig is, verwijst de huisarts door naar andere zorgverleners zoals een medisch specialist.

Als een asielzoeker onvoldoende Nederlands (of Engels) spreekt, kan een zorgverlener een professionele tolk inschakelen. Het COA vergoedt dan de kosten.

GGD

Net als voor alle andere inwoners van Nederland is de GGD verantwoordelijk voor de publieke gezondheidszorg voor asielzoekers. Deze zorg omvat onder meer infectie-ziektepreventie en -bestrijding, gezondheidsvoorlichting en jeugdgezondheidszorg (JGZ). Ook voert de GGD bij aankomst in Nederland de verplichte controle op tuberculose uit, voor asielzoekers uit landen waar tbc veel voorkomt.

Meer informatie over gezondheidszorg staat op <https://www.coa.nl/nl/medische-zorg-aan-asielzoekers> en <https://www.coa.nl/nl/vergoeding-van-medische-zorg>

Jeugdhulp

Sinds 1 januari 2019 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp aan kinderen die in een azc wonen en aan [alleenstaande minderjarige vreemdelingen](#) (amv). Gemeenten krijgen hiervoor een vergoeding op basis van de aantallen kinderen die op de opvanglocatie verblijven.

De jeugdverpleegkundige van de gecontracteerde Jeugdgezondheidszorg (JGZ) instelling is de schakel tussen het COA en de gemeentelijke (of regionale) jeugdhulpstructuur.

Meer informatie over jeugdhulp staat op de website van de VNG <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/asielzoekerskinderen>

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.

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 beheerfase. 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 een opvanglocatie.

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.

In het verleden startte met de komst van de bewoners ook het proces van inschrijving of overschrijving van bewoners naar de gemeente. Tegenwoordig worden asielzoekers ingeschreven in de BRP-straten. Asielzoekers die (nog) geen verblijfsvergunning hebben, worden gedurende het eerste half jaar van hun verblijf in Nederland niet ingeschreven in de BRP.

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 goed aandacht 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 provinciale regietafels. Ook kunnen deze lessen worden gebruikt bij de vestiging van anderssoortige (toekomstige) maatschappelijke voorzieningen in een gemeente. Te denken valt dan aan een windturbine of een gebedshuis.

Fase 7: Beheer van de locatie

In de beheerfase ligt de eerste verantwoordelijkheid voor de locatie bij het COA. De organisatie van de locatie 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 Rechtsbij stand, GZA en GGD, onderwijsinstellingen en andere organisaties in de migratieketen (zoals de IND).

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

Het COA organiseert jaarlijks een Open azc dag, daarnaast zijn omwonenden altijd welkom op een opvanglocatie. Ze kunnen hiervoor contact opnemen met de locatiemanager. De locatie is telefonisch 24 uur per dag/7 dagen in de week bereikbaar. Op een locatie zijn vaak veel vrijwilligers uit de omgeving betrokken.

Praktijktip

Uit ervaring blijkt dat het gewaardeerd wordt dat gemeenten, die reeds een opvanglocatie in de gemeente hebben, regionale stakeholders (bestuurders, ondernemers, maatschappelijke organisaties) blijven uitnodigen voor periodiek overleg op een opvanglocatie.

Fase 8: Afbouw van de locatie

Uiteindelijk is er sprake van een afbouwfase. Ongeveer drie maanden voordat de locatie gesloten wordt, start het COA met de afbouwfase. Er komen dan geen nieuwe asielzoekers meer naar de opvanglocatie en huidige bewoners gaan naar een andere opvanglocatie. 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.

Het is aan te raden om de periode van vestiging van een opvanglocatie af te sluiten met de direct betrokkenen en om gezamenlijk het proces te evalueren. Het is goed om hierbij ook de medewerkers van het COA en de andere organisaties die betrokken zijn bij de opvanglocatie te betrekken. Denk bijvoorbeeld aan een sluitingsbijeenkomst.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

juli 2021

vng.nl