

ASIELOPVANG UIT DE CRISIS

ADVIES
14 JUNI 2022



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken



RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Samenvatting

De laatste jaren is sprake van een bijna continue crisis in de opvang van asielzoekers. Dat is een crisis die het Rijk zelf creëert en in stand houdt. De financiering van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is te veel afhankelijk van de aantallen asielzoekers en dus onvoldoende stabiel. Het Rijk houdt bovendien te lang vast aan vrijwilligheid als basis van de samenwerking met gemeenten. In perioden waarin het aantal asielzoekers na een afname weer snel en fors toeneemt, of de uitstroom van statushouders uit de opvang stagneert, duurt het vaak veel te lang om opvanglocaties te vinden die voor langere tijd beschikbaar zijn. De langdurige crisisaanpak en focus op de korte termijn gaat ten koste van de kwaliteit van de opvang. Dat bezorgt mensen in de opvang een valse start. Daarnaast zet de crisismodus de samenwerking tussen het Rijk en gemeenten voortdurend onder druk. Door de crisisaanpak brokkelt bovendien het maatschappelijk en politiek draagvlak af.

Permanente wettelijke verplichting met voldoende geld en ruimte

De ACVZ en de ROB benadrukken het belang van een langetermijnoplossing, omdat het opvangen van asielzoekers een maatschappelijke opgave is. Wij adviseren om individuele gemeenten permanent wettelijk te verplichten kansrijke asielzoekers op te vangen, naar rato van het aantal inwoners van de gemeente. Een vergelijkbare wettelijke verplichting en verdeelsystematiek gelden al voor het huisvesten van asielzoekers die een asielvergunning hebben gekregen (statushouders). Tegelijkertijd stellen we vast dat een opvangverplichting voor gemeenten alleen kans van slagen heeft als het Rijk hen structureel voldoende geld geeft om kansrijke asielzoekers te begeleiden en de sociale samenhang in gemeenten te bevorderen. Het Rijk moet gemeenten eveneens voldoende ruimte bieden om de opvang van asielzoekers en huisvesting van statushouders naar eigen inzicht te organiseren, bijvoorbeeld in samenhang en met andere gemeenten in de regio. Op deze manier is het Rijk bij het creëren van opvangplekken niet meer afhankelijk van de welwillendheid van gemeenten. En gemeenten kunnen op hun beurt de asielopvang beter inbedden in de lokale samenleving.

Eerste en tweede opvang

Iedere asielzoeker heeft recht op opvang en begeleiding. De wettelijke verplichting voor gemeenten om opvanglocaties beschikbaar te stellen, geldt in ons voorstel dan ook voor alle asielzoekers. Maar er is een verschil tussen 'locaties beschikbaar stellen' en 'verantwoordelijk zijn voor de opvang en begeleiding'. In ons voorstel blijft het Rijk verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers in de eerste fase. Sneller dan nu zal de IND moeten kunnen beslissen of asielzoekers kans maken op een asielvergunning. Is dat niet het geval, dan blijft het Rijk verantwoordelijk voor de opvang. Dat geldt bijvoorbeeld voor de opvang van asielzoekers uit veilige landen, die nauwelijks tot geen perspectief op een asielvergunning hebben. Gemeenten worden in ons voorstel verantwoordelijk voor de tweedelijns opvang. Dat is de opvang van kansrijke asielzoekers en statushouders die nog op huisvesting wachten, omdat zij waarschijnlijk of zeker gaan integreren in gemeenten.

We zijn ervan overtuigd dat de maatregelen in dit advies bijdragen aan het duurzaam inrichten van de opvang voor asielzoekers.

1. Het opvangen van asielzoekers is een maatschappelijke opgave

'Crisisopvang vluchtelingen is een chaos'¹ (sept. 2015), 'crisisopvang kost gemeenten tienduizenden euro's'² (nov. 2015), 'Het is crisis in de asielzoekerscentra'³ (nov. 2019), 'Asielopvang vol'⁴ (feb. 2020), 'opvang asielzoekers vijf jaar na vluchtelingencrisis nog niet op orde'⁵ (sept. 2020), 'asielzoekerscentra propvol: mogelijk crisisopvang in sporthallen en tenten'⁶ (okt. 2021), 'COA vraagt gemeenten om structurele opvanglocaties te bieden'⁷ (nov. 2021), 'Weer crisis met asielzoekers: Acute noodsituatie'⁸ (dec. 2021), 'Kabinet schermt met crisiswet voor gemeenten die er geen asielzoekers bij willen'⁹ (feb 2022), 'COA luidt de noodklok'¹⁰ (mrt 2022), 'druk neemt onverantwoord toe'¹¹ (april 2022), 'indrukwekkend dieptepunt'¹² (11 mei 2022), 'COA moet opnieuw bij gemeenten 'leuren' met asielzoekers uit overvol aanmeldcentrum Ter Apel'¹³ (16 mei 2022).

Al deze krantenkoppen vertellen dezelfde boodschap: de asielopvang verkeert vaak in crisis. Maar migratie vormt een van de fundamenten van onze samenleving. Dat geldt voor gereguleerde vormen zoals arbeids- en studiemigratie, maar net zo goed voor asielmigratie. Er zullen bovendien altijd asielzoekers blijven komen, want vluchtredenen zoals oorlogsgeweld zijn van alle tijden. Toch is er geen proactief beleid voor het opvangen van asielzoekers. Elke plotselinge toename van het aantal asielzoekers of stagnatie van de uitstroom van statushouders uit de opvang leidt tot ad-hocmaatregelen om 'de crisis' te bezweren.¹⁴

'De kwaliteit van de opvang zakt geregeld door de humanitaire ondergrens'

Maar deze crises zijn het gevolg van een chronisch gebrek aan anticipatie en een krampachtig vasthouden aan een financieringssysteem en een bestuurlijke inrichting die niet werken. Daardoor zakt de kwaliteit van de opvang geregeld door de humanitaire ondergrens. Dat is Nederland onwaardig. Het voortdurend op- en afschalen van opvang- en beslis capaciteit is niet kostenefficiënt en maakt het voor het COA en de IND buitengewoon ingewikkeld om hun werk goed te doen. Het doet ook afbreuk aan het draagvlak voor het asielbeleid en de uitvoering daarvan. Het zet bovendien de samenwerking tussen het Rijk en gemeenten voortdurend onder druk. Dat moet en kan anders. Asielmigratie is een blijvende realiteit, waar duurzaam beleid voor moet worden gemaakt.¹⁵

Het opvangen en begeleiden van asielzoekers is een rechtstatelijke taak die voortvloeit uit internationaalrechtelijke verplichtingen. Maar het is ook een maatschappelijke opgave. Sommige asielzoekers worden immers statushouder en gaan deel uitmaken van onze samenleving. Opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van statushouders zijn dus met elkaar verbonden. Ze raken ook aan bredere maatschappelijke ontwikkelingen op andere beleidsterreinen, zoals

¹ [Burgemeester: 'Crisisopvang vluchtelingen is een chaos' | Trouw.](#)

² ['Crisisopvang kost gemeenten tienduizenden euro's' | Blik op nieuws.](#)

³ ['Het is crisis in de asielzoekerscentra' - NRC.](#)

⁴ [Asielopvang vol: COA zoekt 1800 slaapplekken | NOS.](#)

⁵ [Opvang asielzoekers vijf jaar na vluchtelingencrisis nog niet op orde | NOS.](#)

⁶ [Asielzoekerscentra propvol: mogelijk crisisopvang in sporthallen en tenten | Binnenland | AD.nl.](#)

⁷ [COA vraagt gemeenten om structurele opvanglocaties te bieden: 'Alle azc's zitten helemaal vol' | Binnenland | AD.nl.](#)

⁸ [Zes jaar na 'dikke bmw' weer crisis met asielzoekers: 'Acute noodsituatie' | Binnenland | pzc.nl.](#)

⁹ [Kabinet schermt met crisiswet voor gemeenten die er geen asielzoekers bij willen - NRC.](#)

¹⁰ [COA luidt noodklok over opvang niet-Oekraïense vluchtelingen | NOS.](#)

¹¹ [COA wil snel nieuwe opvanglocaties, 'druk neemt onverantwoord toe' | NOS.](#)

¹² ['Indrukwekkend dieptepunt' opvangcrisis Ter Apel: mensen slapen buiten | Binnenland | Telegraaf.nl.](#)

¹³ [COA moet opnieuw bij gemeenten 'leuren' met asielzoekers uit overvol aanmeldcentrum Ter Apel \(volkskrant.nl\).](#)

¹⁴ [Er is geen migratiecrisis in Nederland, maar \(weer\) een opvangcrisis | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)

¹⁵ [Notitie: 'Oproep tot een duurzaam migratiebeleid' | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving | Rapport | WRR.](#)

ruimtelijke ordening, wonen, zorg, sociaal beleid en werk. Dat betekent dat de verschillende onderdelen van het asielbeleid in samenhang moeten worden gezien én dat de opvang van kansrijke asielzoekers en huisvesting en integratie van statushouders onderdeel moeten worden van de ruimtelijke ordeningsagenda, de woonagenda, de sociale agenda etc. Dat vraagt om goede samenwerking met maatschappelijke partners en een solide, gelijkwaardig partnerschap tussen het Rijk en de andere overheden, met name gemeenten. Daar worden asielzoekers opgevangen en statushouders gehuisvest. Daar wordt draagvlak gecreëerd of brokkelt het af.

Tijdens de opvangcrisis van 2015 bleek het asielstelsel onvoldoende robuust om grote schommelingen in het aantal asielzoekers goed te kunnen doorstaan.¹⁶ Mede door een gebrek aan centrale regie lukte het niet om genoeg opvangplekken te realiseren. Het Rijk maakte daarop met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken over de opvang van asielzoekers en de huisvesting, inburgering en participatie van statushouders. Om de uitvoering van de gemaakte afspraken te coördineren en te monitoren, werd een systeem ingericht met een landelijke regietafel en regionale regietafels.¹⁷ Hoewel de nieuwe afspraken en structuren zorgden voor meer regie en samenhang, slaagden niet alle gemeenten er in om de afspraken te realiseren. Gemeenten ervoeren een gebrek aan beleidsruimte. Het belangrijkste struikelblok voor hen was dat het Rijk per opvanglocatie een minimumaantal stelde van enkele honderden plekken. Terwijl gemeenten met de omvang van de locaties juist recht wilden doen aan lokale omstandigheden. Kleinere maar welwillende gemeenten konden door die strakke ondergrens geen kleinschalige opvanglocaties inrichten. Minder welwillende gemeenten grepen diezelfde grens aan om kenbaar te maken dat ze geen geschikte locaties hadden.

Opvang Oekraïense ontheemden geen gamechanger

Ondanks het voornemen te leren van die ervaringen,¹⁸ verkeert het opvangsysteem opnieuw, en nu al bijna twee jaar, in een gecreëerde crisis.¹⁹ Het COA slaagt er al geruime tijd niet in om via gemeenten voldoende opvangplekken voor asielzoekers te realiseren en gemeenten hebben geen wettelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van asielopvang. De oorlog in Oekraïne heeft een nieuwe, grote vluchtelingenstroom in Europa veroorzaakt. Ook in Nederland hebben zich in korte tijd duizenden Oekraïense ontheemden gemeld. Zij moeten net als asielzoekers in gemeenten worden opgevangen.

'De opvang van Oekraïense ontheemden laat weinig positieve effecten zien voor asielzoekers uit andere landen'

Om de opvang van Oekraïense ontheemden juridisch mogelijk te maken, is staatsnoodrecht ingeroepen (de *Wet verplaatsing bevolking* (Wvb) uit 1952).²⁰ De verantwoordelijkheid voor de opvang ligt daardoor bij de burgemeesters, met een coördinerende rol voor de voorzitters van de veiligheidsregio's.²¹ Hiermee heeft het Rijk feitelijk zijn doorzettingsmacht vergroot. Gemeenten hebben vervolgens in korte tijd veel opvanglocaties voor Oekraïense ontheemden beschikbaar gesteld. Toch is ook dit geen *gamechanger*, omdat het de crisisaanpak bestendigt en vooralsnog weinig positieve effecten laat zien op de opvang van asielzoekers uit andere landen.²² Als gemeenten momenteel al extra locaties voor asielzoekers uit andere landen beschikbaar stellen, zijn ze vooral geschikt voor kortdurende noodopvang.

¹⁶ [Advies: Pieken en dalen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)

¹⁷ [COA - Regietafels: landelijke afstemming | www.coa.nl.](#)

¹⁸ [Brief Tweede Kamer Flexibilisering asielketen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.](#)

¹⁹ [Er is geen migratiecrisis in Nederland, maar \(weer\) een opvangcrisis | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)

²⁰ Besluit van 31 maart 2022, houdende inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2022-133.html>.

²¹ [Kamerbrief over opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.](#)

²² ['Onhoudbare en onmenselijke situatie' door ongelijke behandeling vluchtelingen | Nieuwsuur \(nos.nl\). COA slaat opnieuw alarm: snel grote opvanglocaties nodig voor asielzoekers \(trouw.nl\).](#)

Asielopvang onderdeel maken van aanpalende maatschappelijke opgaven

De crisismodus waarin de opvang wordt georganiseerd, gaat ten koste van de kwaliteit van de opvang.²³ Daarmee bezorgt het asielzoekers en statushouders die nog in de opvang verblijven een valse start. Want op deze manier blijft de opvang en begeleiding van asielzoekers en huisvesting en integratie van statushouders een losstaand thema, terwijl het onderdeel zou moeten worden van maatschappelijke opgaven op aanpalende domeinen. Kansrijke asielzoekers en statushouders kunnen daardoor nu geen gebruik maken van het aanbod van reguliere gemeentelijke sociale en maatschappelijke voorzieningen. Ten slotte is de crisismodus niet beleidseffectief op langere termijn, omdat taken en bevoegdheden telkens opnieuw tijdelijk ergens worden belegd, tot 'de crisis' weer voorbij is. Die korte termijnbenadering doet geen recht aan het maatschappelijk belang van een goede opvang en begeleiding van asielzoekers en een snelle uitstroom uit de opvang en huisvesting en integratie van statushouders in gemeenten.

2. Voorwaarden voor een meer opgavegerichte aanpak

Er zijn, ook recent, wel degelijk pogingen gedaan tot een meer duurzame beleidsbenadering, maar die blijken in de uitvoering vooralsnog onvoldoende effectief. Zo is er een integrale migratieagenda opgesteld en een programma ingericht voor 'flexibilisering' van de asielketen. Dat programma had als belangrijkste doelstellingen het realiseren van flexibele opvangvormen voor diverse doelgroepen en het verbeteren van de overgang van de opvang van asielzoekers naar huisvesting en integratie van statushouders in gemeenten. Het programma 'flex' is inmiddels beëindigd, maar de organisaties in de asielketen proberen op basis van de 'uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen' samen met provincies en gemeenten verder te werken aan een meer integrale aanpak.²⁴ Maar zoals gezegd: de uitvoering blijft achter. Dat komt deels doordat te veel wordt vastgehouden aan bestaande werkwijzen en structuren. Het heeft er ook mee te maken dat te veel gemeenten te weinig urgentie ervaren om structureel bij te dragen aan het opvangen van asielzoekers. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat er geen doorzettingskracht is om voldoende opvangplekken te realiseren. Die langslpende impasse moet structureel en ten behoeve van alle asielzoekers worden doorbroken. Er moet een einde komen aan de tijdelijke noodverbanden. Het is de hoogste tijd voor een robuust asielstelsel.

Stabiel én flexibel

Een robuust asielstelsel is zowel stabiel als flexibel. Stabiel wil zeggen dat er structureel voldoende reguliere opvanglocaties beschikbaar zijn: de ijzeren voorraad die nodig is voor continuïteit in de opvang in normaal fluctuerende omstandigheden. Flexibel houdt in dat daarnaast standaard buffercapaciteit voorhanden is of snel beschikbaar kan worden gemaakt voor grotere pieken in het aantal asielzoekers. Die buffercapaciteit kan in rustiger tijden worden ingezet voor andere doelgroepen die met spoed een tijdelijk onderkomen zoeken.

'Een ijzeren voorraad en standaard buffercapaciteit zijn nodig'

Een robuust asielstelsel is alleen te realiseren als gemeenten meer verantwoordelijk worden voor de opvang van kansrijke asielzoekers én zij de ruimte en de middelen krijgen om dat goed te organiseren. Daar moeten het Rijk en gemeenten duidelijke en toereikende bestuurlijke en financiële afspraken over maken. Er is de laatste jaren geen goede balans meer tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging van gemeenten. Zij hebben daardoor te weinig ruimte om zelf

²³ [Opvangcrisis groter door Oekraïne-oorlog, situatie in hallen en tenten 'alarmerend' | NOS](#).
[Burgemeester Groningen schaamt zich voor Ter Apel: 'Ons eigen Lampedusa' | NOS](#).
[Informatie over Kamerstuk 19637, nr. 2838 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

²⁴ [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen | Migratie | Rijksoverheid.nl](#).

beleidskeuzes te maken en worden hierdoor in hun slagkracht beperkt.²⁵ Met de ervaring van eerdere decentralisaties in het achterhoofd, is een coherente en integrale visie en een langjarige structureel toereikende financiering vanuit het Rijk essentieel. Alleen dan kan het lukken om de opvang van kansrijke asielzoekers en statushouders die nog in de opvang verblijven als blijvende opgaven op te pakken, met voldoende uitvoeringskracht en lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.

Als gemeenten meer verantwoordelijk worden voor de opvang van kansrijke asielzoekers, moeten ze ook meer inspraak krijgen in de inrichting. Dat stelt hen beter in staat de opvang in te bedden in de lokale samenleving. Ze kunnen opvang en huisvesting dan verweven met bestaande lokale sociale structuren en maatschappelijke initiatieven. Vandaar ook de keuze voor kansrijke asielzoekers en statushouders: het is aannemelijk of zeker dat zij deel gaan uitmaken van onze samenleving. Goede lokale inbedding maakt bovendien een betere aansluiting mogelijk tussen de opvang in asielzoekerscentra en de daaropvolgende huisvesting en integratie van statushouders via onderwijs, zorg, werk, etc.²⁶

3. Hoe kunnen die voorwaarden worden gerealiseerd?

3.1 Werk maken van een robuust asielstelsel

De ACVZ pleitte eerder, in haar evaluatie van de omgang met de opvangcrisis van 2015, voor het invoeren van een wettelijke taakstelling voor gemeenten voor het opvangen van asielzoekers.²⁷ Het toenmalige kabinet was van mening dat dit niet paste bij de geest van de interbestuurlijke samenwerking zoals die zich sinds 2015 had ontwikkeld.²⁸ Maar sindsdien is er veel gebeurd. Zo veel dat het Veiligheidsberaad en de Commissarissen van de Koning staatssecretaris Van der Burg om een juridisch instrumentarium hebben verzocht waarmee ze de druk van de vluchtelingenstroom gelijkmatig over het land kunnen verspreiden én die helpt om de afspraken over het aanhouden van buffercapaciteit te realiseren. De staatssecretaris wil 'de rol van gemeenten bij de opvang van asielzoekers verkennen en die, zo nodig, uitwerken met passend juridisch instrumentarium.' De uitkomst van die verkenning wordt voor de zomer verwacht.²⁹ Vooruitlopend daarop heeft het kabinet op hoofdlijnen zijn plannen voor de organisatie van de asielopvang geschetst.³⁰

Wettelijke taakstelling voor gemeenten

Wij pleiten voor een *permanente* wettelijke verplichting voor gemeenten om kansrijke asielzoekers op te vangen, naar het voorbeeld van de wettelijke taakstelling voor gemeenten om statushouders te huisvesten. Dat zou betekenen dat alle gemeenten op basis van hun inwoneraantal asielzoekers krijgen toegewezen om opvang voor te realiseren. Het inwoneraantal is een objectief en praktisch criterium. Bovendien zijn alle gemeentelijke voorzieningen op het inwoneraantal gebaseerd. De opvang zou dan dus in beginsel moeten passen bij de lokale draagkracht.

'We pleiten voor een knip tussen kansarme en kansrijke asielzoekers'

Dit voorstel kan herinneringen oproepen aan de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA, 1987-1997),³¹ maar wijkt daar op belangrijke punten vanaf. In de eerste plaats omdat het niet gaat over het

²⁵ [Adviesrapport Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#).

²⁶ [Advies: Pieken en dalen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#).

²⁷ [Advies: Pieken en dalen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#).

²⁸ [Kamerstuk 19637, nr. 2442 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

²⁹ [Informatie over kst-1026116 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

³⁰ [Dwingend juridisch instrumentarium opvang asielzoekers | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

³¹ De ROA (1987) verplichtte alle gemeenten op grond van een percentage van twee promille van het aantal inwoners zelfstandige huisvesting voor asielzoekers beschikbaar te stellen. Omdat er door de toenemende aantallen asielzoekers al snel een tekort aan gemeentelijke woningen ontstond, werden asielzoekers voor wie

huisvesten van asielzoekers in gemeentelijke woningen, maar over het opvangen van asielzoekers in (collectieve) opvanglocaties. Dit heeft als voordeel dat asielzoekers geen of in ieder geval niet meteen extra druk leggen op de reguliere woningmarkt, zoals bij de ROA het geval was. Ten tweede worden gemeenten niet verantwoordelijk voor de opvang van alle asielzoekers. De taakstelling om plekken te realiseren geldt in ons voorstel weliswaar voor alle asielzoekers, maar we bepleiten voor de opvang een knip tussen kansarme asielzoekers aan de ene kant en kansrijke asielzoekers en statushouders die nog in afwachting zijn van huisvesting aan de andere kant. Gemeenten krijgen in ons voorstel enkel verantwoordelijkheid voor de opvang van kansrijke asielzoekers en statushouders die nog in afwachting zijn van huisvesting.

Verantwoordelijkheden Rijk

Gelet op de schaalgrootte, de gewenste procedurele uniformiteit, de in beginsel redelijk snelle afhandeling van de aanvragen en normaliter relatief korte duur van de opvang, moet het Rijk verantwoordelijk blijven voor asielzoekers van wie de aanvraag in de algemene asielprocedure of versneld (Dublinclaimanten en veiligelanders) wordt behandeld. Het aanbrennen van een knip in de verantwoordelijkheid voor de opvang van kansarme en kansrijke asielzoekers is alleen zinvol als de IND met een meerjarige stabiele financiering en op grond van een duurzaam personeelsbeleid in staat wordt gesteld snel en zorgvuldig te beslissen. En als de dienst niet alleen evident kansarme, maar juist ook evident kansrijke aanvragen versneld behandelt.

Niet iedere keer opnieuw lokale politieke discussies

Een permanente wettelijke taakstelling voorkomt dat er in iedere gemeente een politieke discussie moet worden gevoerd over de vraag óf men asielzoekers wil opvangen. Vaak ook nog op een moment dat er geen tijd voor is. Het zou ook het invoeren van staatsnoodrecht overbodig maken. Met een permanente wettelijke taakstelling kunnen lokale bestuurders zich beroepen op een opdracht die moet worden uitgevoerd, waardoor de opvang van asielzoekers *business as usual* kan worden, net als het huisvesten van statushouders. Dat verloopt ook niet altijd vlekkeloos, maar die taakstelling als zodanig is algemeen geaccepteerd.³² Het is evident dat gemeenten daarbij voor grote uitdagingen staan vanwege de schaarse ruimte en de grote druk op de woningmarkt. Het is daarom van groot belang dat de invoering van een gemeentelijke taakstelling voor het opvangen van kansrijke asielzoekers gepaard gaat met een bredere toepassing en facilitering van flexibele huisvestingsoplossingen, waar verschillende aandachtsgroepen tijdelijk kunnen worden gehuisvest in afwachting van een sociale huurwoning.³³

Ruimte voor samenwerking

Zowel voor lokale bestuurlijke en maatschappelijke acceptatie als voor een effectieve en efficiënte uitvoering is het verder van groot belang dat een opvangverplichting voor gemeenten ruimte voor maatwerk biedt in de wijze waarop de opvang wordt georganiseerd. Ruimte voor maatwerk betekent in de eerste plaats dat gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om hierin samen op te trekken. Dat is ook noodzakelijk omdat het met name voor kleinere gemeenten problematisch kan zijn om een beperkt aantal asielzoekers fysiek en financieel passend op te vangen. Regionale samenwerking zou ook bij de opvang van asielzoekers schaalvoordelen mogelijk maken, de belasting voor het ambtelijk apparaat van kleinere gemeenten beperken en een al te grote versnippering van de opvang

geen woning beschikbaar was door het Rijk opgevangen in asielzoekerscentra (azc's). Omdat de doorstroom van asielzoekers vanuit de azc's naar ROA-woningen en de huisvesting van statushouders steeds moeizamer verliep, werd de ROA in 1997 afgeschaft en werd de opvang weer volledig gecentraliseerd. Wat hierbij ook meespeelde was dat het moeilijk bleek om nog aan terugkeer van afgewezen asielzoekers te werken die al in gemeenten waren gehuisvest.

³² Gelet op het streven de organisatie van de asielopvang structureel aan de crisissfeer te onttrekken ligt het voor de hand bij de inrichting van het toezicht op de realisatie van de taakstelling aan te sluiten bij het interbestuurlijk toezicht zoals dat in het kader van de huisvesting van statushouders is georganiseerd.

³³ [Advies: Pieken en dalen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#), pp. 70, 71.

voorkomen. Hier liggen parallellen met de gemeentelijke zorgtaken op het gebied van maatschappelijke opvang en beschermd wonen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).³⁴

Regionalisering

In lijn met wat de ROB eerder heeft geadviseerd over regionalisering moeten gemeenten bij het opvangen van asielzoekers de ruimte krijgen om zelf in regioverband af te stemmen welke bestuurlijke constructies worden gebruikt voor de financiering, coördinatie en monitoring van taken.³⁵ Wel zouden bij dergelijke afwegingen eerdere ervaringen met regionale samenwerking bij het opvangen van asielzoekers een rol moeten spelen. Zo zou bekostiging van het Rijk via de centrumgemeenten ertoe kunnen leiden dat de opgave – zij het informeel – toch vooral op de schouders van die gemeenten komt te liggen. Los van welke regionale constructies precies worden gekozen, is een gelijkvormige verdeling van taken, bevoegdheden en bekostiging van belang. Dat wil zeggen dat wanneer taken en bevoegdheden bij gemeenten worden gelegd, de bekostiging deze verdeling volgt.

Verdeling en uitwisseling taakstellingen

Ruimte voor maatwerk betekent in de tweede plaats dat het mogelijk moet zijn in de regionale samenwerking te komen tot een andere verdeling en uitwisseling van de aan individuele gemeenten toebedeelde opvang- en huisvestingstaakstellingen. De som van beide taakstellingen binnen het samenwerkingsverband moet dan wel ongewijzigd blijven. Een dergelijke uitwisselingsoptie bestaat al bij het huisvesten van statushouders³⁶, maar wordt lang nog niet overal gebruikt. Verbreding tot de opvang van asielzoekers zou de mogelijkheden voor het realiseren van 'eigenschelijke opvang' vergroten en zou kunnen bijdragen aan het creëren van een doorgaande lijn tussen de opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van statushouders binnen de regio. Als deze onderdelen van het asielbeleid zo wezenlijk verschillend georganiseerd blijven als nu, zal dat een beleidsvoornemen blijven.

Schommelingen in aantallen asielzoekers opvangen

Ook als de uitvoeringskracht met een permanente wettelijke taakstelling een stevig en duurzaam fundament krijgt, blijven de altijd aanwezige schommelingen in het aantal asielzoekers een grote uitdaging om de opvang stabiel en flexibel te organiseren. Daarom is het cruciaal een adequate ijzeren voorraad aan opvangcapaciteit beschikbaar te hebben én voldoende buffercapaciteit achter de hand te hebben. De uitvoeringsagenda voor flexibilisering van de asielketen biedt daarvoor een goede basis, met het model van gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties (GVL's), satellietlocaties en regionale opvanglocaties (ROL's).³⁷

³⁴ [Beschermd wonen wordt vanaf 1 januari 2022 taak van elke gemeente | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#).

³⁵ [Adviesrapport Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#), pp. 6-12.

³⁶ [wetten.nl - Regeling - Huisvestingswet 2014 - BWBR0035303 \(overheid.nl\)](#), artikel 29, lid 2.

³⁷ GVL's zijn grote opvanglocaties, zoals Ter Apel, waar alle uitvoeringsorganisaties uit de asielketen onder één dak werken en waar alle werkzaamheden plaatsvinden waarvoor frequent contact nodig is tussen de asielzoeker en die organisaties. Het is de bedoeling dat er drie a vier GVL's komen, verspreid over het land. Satellietlocaties zijn locaties waar asielzoekers worden opgevangen die minder frequent contact met de uitvoeringsorganisaties nodig hebben. In de GVL's en de satellietlocaties worden met name asielzoekers opgevangen met evident kansarme asielaanvragen en asielzoekers waarvan de kansrijkheid van de aanvraag nog niet is in te schatten. ROL's zijn locaties waar primair asielzoekers met een kansrijke aanvraag en statushouders worden opgevangen. Een ROL is verbonden aan meerdere gemeenten in een regio waar statushouders worden gehuisvest.

'Structurele financiering inclusief ruimte voor buffers is minder kostbaar'

Het belangrijkste argument tegen het aanhouden van buffercapaciteit is altijd dat die capaciteit bij lage(re) aantallen asielzoekers niet nodig zal zijn en dan dus onbenut blijft. Dat is een kortzichtige benadering, die de financiële, politieke, bestuurlijke en maatschappelijke kosten van het organiseren van (crisis)noodopvang buiten beschouwing laat. Structurele financiering met ruimte voor buffers is minder kostbaar dan de regelmatig voor langere duur gehanteerde crisisaanpak, vanwege de hoge kosten voor op- en afschalen en hogere kosten voor kortere looptijden van opvanglocaties.

Leegstand voorkomen met tijdelijke bewoning door andere doelgroepen

Een ander argument tegen het financieren van tijdelijke, waarschijnlijk soms ook langer durende, leegstand is dat er veel mensen zijn met een urgente woonvraag, die ook, al dan niet tijdelijk, in die leegstaande voorzieningen zouden kunnen worden gehuisvest. Tijdelijke bewoning door andere doelgroepen (denk hierbij aan spoedzoekers, zoals mensen die net gescheiden zijn of tijdelijke arbeidsmigranten) levert het risico op dat dit in tijden van toenemende aantallen asielzoekers weer tot opstoppingen in de asielketen leidt omdat die andere bewoners dan niet op stel en sprong kunnen plaatsmaken voor asielzoekers. Dat zou overigens ook ernstig afbreuk doen aan het lokale draagvlak.

Een mogelijke oplossing hiervoor kan zijn om van alle permanente satelliet- en regionale opvanglocaties een deel van de voorziening open te stellen voor bewoning door andere doelgroepen en een deel van de capaciteit vrij te houden voor het opvangen van asielzoekers. Dat is fysiek goed te realiseren, maar het roept vragen op over de verantwoordelijkheid voor en het beheer van de locaties. Zoals gezegd moet op dit punt een knip worden aangebracht tussen asielzoekers die kansarme aanvragen indienen en degenen van wie de asielaanvraag op voorhand als kansrijk wordt beschouwd en statushouders die in afwachting zijn van reguliere huisvesting. Het COA blijft dan verantwoordelijk voor de eerste groep, gemeenten worden verantwoordelijk voor de tweede. Het COA kan met zijn kennis en expertise wel een ondersteunende rol blijven bieden. Als er structureel meerdere grote GVL's zouden zijn, zou op die locaties in perioden waarin er minder asielzoekers naar Nederland komen, feitelijk ook al buffercapaciteit ontstaan.

Potentiële noodopvanglocaties achter de hand houden

Naast locaties die permanent (voor meerdere doelgroepen) in gebruik zijn, is het zaak om proactief verspreid over het land grotere locaties achter de hand te hebben, waar in crisissituaties snel noodopvang kan worden gerealiseerd, zoals in Heumensoord. Daarmee wordt voorkomen dat dergelijke locaties moeten worden gezocht als daar eigenlijk geen tijd voor is. Vergelijkbaar is de manier waarop gemeenten nu al locaties voor potentiële noodbegraafplaatsen achter de hand houden, voor als er een grote fysieke ramp plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld een grote parkeerplaats zijn. Voor het vergroten van de flexibiliteit van het asielstelsel zou het goed zijn als gemeenten, binnen het kader van een wettelijke opvangtaakstelling, worden verplicht proactief locaties aan te wijzen en deze qua bezit, vereisten op het gebied van ruimtelijke ordening, vergunningen en nutsvoorzieningen gebruiksklaar te maken zodat daar snel een noodopvanglocatie kan worden ingericht. Voor de financiering daarvan zou kunnen worden aangesloten bij de huidige wijze waarop de opvang van Oekraïense ontheemden wordt bekostigd: niet per bezet, maar per beschikbaar bed.

3.2 Duurzame en domeinoverstijgende samenwerking en structureel adequate financiering

Door de huidige crisisaanpak van de asielopvang legitimeert het kabinet zijn centralistische aanpak met een beroep op bestuurskracht. Die aanpak vertoont sterke gelijkenissen met de structuur die is ingericht voor de aanpak van de coronacrisis.³⁸ Het kabinet neemt daarin beslissingen en gemeenten moeten de bijbehorende maatregelen uitvoeren. Zij ervaren daarbij weinig ruimte voor maatwerk. Ook vergelijkbaar is de grote rol van de veiligheidsregio's.³⁹ In de eerste fase van de coronacrisis werden verregaande bevoegdheden neergelegd bij de voorzitters van de veiligheidsregio's. Zij hoefden daarover pas na afloop van de crisis verantwoording af te leggen aan de gemeenteraden. Hoewel sommige veiligheidsregio's de democratische betrokkenheid van gemeenteraden zo goed mogelijk hebben geborgd, kwam de lokale democratie in andere regio's op afstand te staan. In sommige gevallen heeft zij haar positie nog altijd niet helemaal teruggewonnen. Ook bij de huidige aanpak van de asielopvang doet het kabinet een beroep op de veiligheidsregio's. Hierdoor dreigt opnieuw een gebrek aan democratische betrokkenheid en controle, waardoor het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak kan worden aangetast.

Duidelijke en duurzame verdeling van verantwoordelijkheden

Deze tendens is te begrijpen. Zeker aan het begin van een crisis is het logisch dat bestuurskracht prioriteit krijgt en dat het belang van democratische legitimering (tijdelijk) naar de achtergrond verdwijnt. Bovendien moet het handelen van het Rijk worden gezien in het licht van de ervaringen uit de asielopvangcrisis van 2015. De vrijblijvendheid van de samenwerking tussen het Rijk en gemeenten leidde er destijds (net als nu) toe dat de rechtstatelijke taak van het opvangen van asielzoekers in het gedrang kwam. Maar de voortdurende crisisaanpak vergroot de spanning tussen bestuurskracht en democratische legitimering. De asielketen moet zo georganiseerd worden dat aan beide waarden van goed bestuur wordt tegemoetgekomen.

Dat vereist in de eerste plaats een duidelijke en duurzame verdeling van verantwoordelijkheden. Door beleid en uitvoering uit de crisissfeer te halen kunnen duurzame afspraken worden gemaakt, waarin de wederzijdse verwachtingen over de (financiële) inzet, rollen en ambities helder en geborgd zijn. Wanneer gemeenten nauw betrokken zijn, vergroot dat de kans op democratische legitimering en een stevig draagvlak.

Stabiele en toereikende financiering nodig

In de huidige crisismodus heerst vaak onduidelijkheid over de vraag wie wanneer welke kosten draagt. Bij het activeren van de *Wet verplaatsing bevolking* kondigde het Rijk aan dat het de kosten van gemeenten voor de verplichte medewerking zou vergoeden. De manier waarop dat zou gebeuren, was echter nog niet vastgesteld.⁴⁰ Ook op financieel gebied is er dus sprake van een ad-hoc aanpak en langdurige onduidelijkheid over welke kosten in welke mate worden vergoed. Financiële regelingen moeten veelal tijdens de 'crisis' nog worden ontworpen. Dat creëert bij gemeenten het gevoel dat ze worden opgezadeld met een taak waar ze niet alleen weinig invloed op hebben, maar waarvan het ook nog eens onduidelijk is hoe en op welke termijn ze ervoor gecompenseerd worden. Het financiële risico ondermijnt het draagvlak om bij te dragen aan de opvang van asielzoekers.

Om leegstand te voorkomen heeft het Rijk het COA de afgelopen jaren gedwongen opvanglocaties te sluiten zodra de capaciteit (tijdelijk) overbodig was. Deze financieringssystematiek staat in

³⁸ [Van crisis naar opgave | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#), pp. 61-69.

³⁹ [De Oekraïense vluchtelingencrisis: Eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten - Nederlands Instituut Publieke Veiligheid \(nipv.nl\)](#), pp. 6-13.

⁴⁰ Besluit van 31 maart 2022, houdende inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2022-133.html>.

belangrijke mate aan de basis van de gecreëerde crisis waarin het asielstelsel zich telkens weer bevindt. We zien steeds opnieuw welke gevolgen deze financieringssysteem heeft wanneer het aantal asielzoekers weer toeneemt en de uitstroom van statushouders stagneert: er ontstaat een opvangcrisis en het wiel moet opnieuw uitgevonden worden om die het hoofd te bieden. Dit brengt behalve veel frustratie ook financiële en maatschappelijke kosten met zich mee. Om tot een stabiel en flexibel opvangstelsel te komen, is het essentieel dat de huidige financieringssysteem voor de asielopvang op de schop gaat. Alleen met een meerjarige en bovenal stabiele en toereikende financieringssysteem, kan er een opgevegerichte aanpak van de asielopvang komen.

Er moeten heldere en structurele afspraken komen over wie verantwoordelijk is voor welke kosten, in 'normale' omstandigheden en voor perioden waarin er bovengemiddelde aantallen asielzoekers arriveren. Gemeenten moeten in de toekomst een beroep kunnen doen op structurele financiering vanuit het Rijk voor het organiseren van de opvang en het inbedden daarvan in de lokale samenleving. Wanneer een gemeente een taak in medebewind uitvoert hoort daar conform artikel 108 lid 3 Gemeentewet een kostendeekkende vergoeding van het Rijk tegenover te staan. Anders ontstaat net als bij andere gedecentraliseerde taken het risico dat het Rijk gaat 'winkelen met de portemonnee van de gemeente'.⁴¹

'Er is stabiele en toereikende financiering nodig voor de opvang van asielzoekers en voor het organiseren van buffercapaciteit'

Er is dus structurele financiering nodig voor de opvang van asielzoekers en voor het organiseren van buffercapaciteit. Voor de opvang van kansrijke asielzoekers wordt het macro beschikbare budget gebaseerd op het reëel aantal te verwachten op te vangen kansrijke asielzoekers. Gezien de aard van de taak ligt het voor de hand dat elke gemeente jaarlijks een budget krijgt toegewezen op basis van de taakstelling voor het realiseren van het aantal opvangplaatsen die zij voor dat jaar heeft ($p \times q$). Daarnaast moet er structureel geld beschikbaar komen voor buffercapaciteit. Het Rijk zal de buffercapaciteit niet moeten betalen op basis van het aantal plekken dat in gebruik is, maar op basis van het aantal bedden dat beschikbaar is.

Ruimte voor eigen inzicht

Het is essentieel dat gemeenten niet alleen de middelen krijgen om hun taken uit te voeren, maar dat zij ook de ruimte krijgen om dit naar eigen inzicht te doen. Bij grote maatschappelijke opgaven ligt centralisme op de loer. Gemeenten hebben hierdoor het gevoel dat ze uitvoerder in plaats van mede-eigenaar van het beleid zijn. Het is van belang dat gemeenten binnen de gestelde kaders de ruimte hebben om zelf afwegingen te kunnen maken over een doelmatige inzet van de beschikbare middelen.

Gemeentefonds

Als het opvangen van asielzoekers gezien wordt als een maatschappelijke opgave die vergelijkbaar is met andere opgaven waar gemeenten voor verantwoordelijk zijn, dan zou de financiering daarvoor op een vergelijkbare wijze moeten plaatsvinden via het gemeentefonds. Dat laat onverlet dat het Rijk stelselverantwoordelijkheid draagt voor de asielketen. Het Rijk zal duidelijke beleidsdoelen moeten stellen om de keten uit de crisissfeer te halen, en bovendien moet het – gelet op zijn rechtsstatelijke taak om asielzoekers op te vangen – een uniform voorzieningenniveau kunnen garanderen. De stelselverantwoordelijkheid bij medebewindstaken houdt ook in dat er ruimte moet zijn voor een open dialoog tussen Rijk en gemeenten. Het Rijk moet op basis van de door gemeenten te verschaffen beleidsinformatie zicht houden op de uitvoering van taken en waar nodig ingrijpen.

⁴¹ [Reflecties op Rust-Reinheid-Regelmaat | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#), pp. 48-79.

Gelet op de aard en de omvang van de taak ligt het in de rede voor de financiering het instrument van een decentralisatie-uitkering te kiezen.⁴² Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om de taak in verbinding met en in nabijheid van burgers te organiseren met de nodige bestedingsvrijheid. Een dergelijke uitkering is ook ingezet om de werkzaamheden van gemeenten te financieren op eerdere momenten waarop de druk op de asielketen toenam. Als de gemeente erin slaagt de opvang goedkoper/efficiënter uit te voeren dan mag zij het restant houden. Is ze meer kwijt dan komt dat voor risico van de gemeente. Als een gemeente niet aan haar wettelijke verplichting voldoet om het haar toegewezen aandeel in kansrijke asielzoekers op te vangen, dan moet het mogelijk worden om via het bestaande interbestuurlijk toezicht met als ultimatum remedium een procedure tot indeplaatsstelling de kosten voor het realiseren van voldoende opvangplaatsen op de gemeente te verhalen.

Eén overheid

Naast heldere en duurzame afspraken tussen het Rijk en gemeenten en bijbehorende structureel adequate financiering is het voor het vergroten van de uitvoeringskracht ook van belang om de organisaties binnen de asielketen meer als één overheid te laten werken. In de asielketen zijn meerdere organisaties en bestuursorganen actief, die alle een andere taakstelling hebben. De versnelling van de afhandeling van asielaanvragen door de IND in de periode 2020-2021 heeft opnieuw aangetoond dat beslissingen over de inzet van capaciteit bij de ene ketenorganisatie in de hele keten worden gevoeld.⁴³ De onderdelen van de asielketen functioneren nu volgens verschillende logica's die onderling kunnen botsen. Procedurele, inhoudelijke, relationele en culturele factoren staan een daadwerkelijke ketenaanpak in de weg.⁴⁴ Bestuurlijk ligt de focus bovendien vaak op de onderdelen van de keten in plaats van op de keten als geheel, waardoor zowel het type aansturing als de financiering per ketenonderdeel verschillend is. Om de asielketen met één visie en één logica – en dus 'als één overheid'⁴⁵ – te laten werken, moet deze integraal worden aangestuurd en gefinancierd.

Een grotere uitvoeringskracht vergt ten slotte ook een domeinoverstijgende inzet vanuit het Rijk, zowel voor wat betreft beleid als op het gebied van financiën. Binnen de huidige systematiek is de opvang primair een taak van het ministerie van Justitie en Veiligheid.⁴⁶ Andere departementen en decentrale overheden komen soms pas in beeld bij de huisvesting en integratie van statushouders. Voor de overgang van crisis naar opgave is het van belang dat de andere betrokken departementen en gemeenten niet alleen tijdens en na de 'uitstroom', maar ook intensiever bij de 'instroom' en de 'doorstroom' van asielzoekers en statushouders in de keten betrokken worden.

⁴² De ROB heeft in een eerder advies voorgesteld om de algemene uitkering uit het gemeentefonds te splitsen in een basisuitkering en een medebewindsuitkering. Conform dat advies zou de financiering van de asielopvang kunnen gaan via een medebewindsuitkering. Bij een dergelijke voorziening in het gemeentefonds gelden voor gemeenten idealiter geen specifieke bestedingsvoorwaarden, maar kan wel worden ingezet op een open dialoog en een open uitwisseling van beleidsinformatie waarin verantwoording met betrekking tot het doel en de beoogde resultaten van de uitkering gegeven kunnen worden. Het Rijk kan hierdoor toezicht houden op de uitvoering van taken en waar nodig ingrijpen. Zie: [Adviesrapport Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#), pp. 26-29.

⁴³ [Advies: Pieken en dalen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#), pp. 29-50.

⁴⁴ [Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#), pp. 9-15.

⁴⁵ [Eindrapport studiegroep IFV - Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet! | Rapport | Overheid van nu.](#)

⁴⁶ Voor de financiering van sommige beleidsonderdelen moeten uitvoeringsorganisaties wel bij andere departementen zijn. Zo wordt het eerste jaar van de COA-opvang betaald uit de ODA-gelden van het ministerie van Buitenlandse Zaken en krijgt ook de IND voor de Visadienst financiering van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

3.3 Inbedding van opvanglocaties in de lokale samenleving

Nederland is een diverse en dynamische migratiesamenleving. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft geconstateerd dat de toenemende verscheidenheid en tijdelijkheid van het verblijf van sommige migrantengroepen het samenleven soms ingewikkeld maakt.⁴⁷ Dat uit zich vooral op lokaal niveau, in wijken, buurten en straten, waar inwoners zich steeds vaker terugtrekken achter de voordeur en langs elkaar heen leven. Daarom moet het samenleven van alle burgers van Nederland beter worden ondersteund. Om buurtbewoners en nieuwkomers aan elkaar te laten wennen, moet de opvang in gemeenten op structurele wijze worden georganiseerd.

Bredere lokale opgaven

De noties van de WRR voor het faciliteren van *samenleven*, kunnen helpen om de opvang en begeleiding van kansrijke asielzoekers en huisvesting en integratie van statushouders meer opgavegericht op te pakken. Als opvang en huisvesting een regulier onderdeel zijn van de lokale fysieke omgeving en beter aansluiten bij lokale sociale infrastructuren, dan kunnen ze onderdeel worden van bredere lokale opgaven. Dat kan bijdragen aan de verbinding tussen buurtbewoners en nieuwkomers. Dit effect zal nog groter zijn wanneer nieuwkomers een beroep kunnen doen op lokale en regionale voorzieningen, in plaats van op de voorzieningen van het COA (bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijke zorg, huisartszorg en onderwijs).⁴⁸

'Zeven op de tien burgers zijn tegen de komst van een groot asielzoekerscentrum, slechts drie op de tien zijn tegen een kleinschalig centrum'

Zo ontstaan vitale gemeenschappen waar nieuwkomers zich niet alleen thuis *voelen*, maar ook het gevoel hebben dat ze er thuis *horen*.⁴⁹ Om de opvang en huisvesting op deze manier te kunnen organiseren is lokaal draagvlak nodig. En dat zal er alleen voldoende zijn als de omvang van locaties aansluit bij de schaal van de directe omgeving, als de opvang betrokken wordt bij de buurt en als andersom ook wordt ingezet op goed samenleven.

Zeven op de tien burgers zijn tegen de komst van een groot asielzoekerscentrum. In het geval van een kleinschalig centrum zijn er echter slechts drie op de tien tegen.⁵⁰ Het lokale draagvlak voor kleinschalige asielzoekerscentra is dus aanzienlijk groter.⁵¹ Wat groot of klein is, hangt af van de directe omgeving en kan dus lokaal verschillen. Het gaat feitelijk om 'eigenschallige' opvang, die in de lokale omgeving past.⁵²

Werken aan de toekomst

Naast fysieke integratie van de locatie in de rest van de omgeving is het zoals gezegd belangrijk dat kansrijke asielzoekers, statushouders en buurtbewoners elkaar ontmoeten en bij elkaar betrokken raken. De periode die asielzoekers in de opvang doorbrengen moet geen verloren tijd zijn doordat zij enkel beschikbaar worden gehouden voor de asielprocedure. Zij zouden ook in de opvang al actief aan hun toekomst moeten kunnen werken, waar die ook ligt. Voor een betere lokale inbedding van de opvang van kansrijke asielzoekers zouden de activiteiten en voorzieningen die in opvanglocaties worden georganiseerd veel meer dan nu ook voor buurtbewoners toegankelijk moeten zijn. Andersom moet ook binnen de reguliere voorzieningen meer worden ingezet op inclusie van

⁴⁷ [Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving | Rapport | WRR.](#)

⁴⁸ Het is wel belangrijk dat het COA in nauw contact blijft staan met de aanbieders van reguliere lokale en regionale voorzieningen. Niet alleen om de overgang van kansrijke asielzoekers en statushouders van de ene voorziening naar de andere te faciliteren, maar ook om te fungeren als kennispartner van gemeenten.

⁴⁹ [Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving | Rapport | WRR](#), p. 193.

⁵⁰ [Verdeeldheid en verbinding | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#), p. 88.

⁵¹ [Meerderheid Nederlanders staat open voor opvang asielzoekers, mits... - I&O Research \(ioresearch.nl\).](#)

⁵² [Advies: Pieken en dalen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#), p. 61.

kansrijke asielzoekers en statushouders. Een langjarige aanwezigheid van opvanglocaties in gemeenten kan ook lokale werkgelegenheid, welvaart en welzijn stimuleren.⁵³ Succesvolle experimenten, zoals Plan Einstein in Utrecht,⁵⁴ verdienen navolging en stevige ondersteuning. Dat vergt een flexibele houding van alle betrokken partijen. Het vraagt bovendien ontschotting van verantwoordelijkheden en budgetten, ook al is dat niet eenvoudig te realiseren.

Sociaal werkers

Onbekend maakt onbemind. Investeren in samenleven is een must om opvanglocaties duurzaam te verankeren in wijken en buurten. Sociaal werkers zijn onmisbaar voor het overbruggen van terughoudendheid, sociale verlegenheid en onbegrip tussen buurtbewoners en nieuwkomers. Je kunt de deuren van opvanglocaties wagenwijd openzetten naar de buurt, maar veel mensen hebben een extra duwtje in de rug nodig om ook echt naar binnen te gaan of naar buiten te komen. Sociaal werkers kunnen dat duwtje als geen ander geven.⁵⁵ Als gemeenten verantwoordelijk worden voor de opvang van kansrijke asielzoekers en statushouders in de opvang, kunnen zij ook zelf bepalen hoe en welke professionals zij inzetten voor het behouden en vergroten van de sociale cohesie.

4 Afsluiting

Opvang en begeleiding van asielzoekers en huisvesting en integratie van statushouders moeten als maatschappelijke opgaven worden opgepakt. Omdat het opvangen van asielzoekers een zaak van nationaal belang is, blijft het ook bij het invoeren van een wettelijke opvangtaakstelling voor gemeenten een gedeelde verantwoordelijkheid van alle overheden. De Rijksoverheid blijft sowieso verantwoordelijk voor de financiering. Wij zijn van mening dat gemeenten verantwoordelijk moeten worden voor het beschikbaar stellen van opvanglocaties (ook voor de eerstelijnsopvang en buffercapaciteit) en de begeleiding van kansrijke asielzoekers en statushouders die nog in de opvang verblijven. Het COA moet verantwoordelijk blijven voor de opvang en begeleiding van asielzoekers in de eerstelijnsopvang.

'Zonder stabiele en toereikende financiering en beleidsruimte kan van gemeenten niet worden verwacht dat zij extra taken op zich nemen'

Een meerjarige stabiele en voldoende financiering van Rijksweg is vereist om de gemeentelijke opvang goed te kunnen uitvoeren. Voor het aanhouden van buffercapaciteit is de huidige financieringssystematiek ongeschikt en moet deze worden losgelaten. De Rijksoverheid zal bovendien ruimte moeten bieden voor lokaal en regionaal maatwerk, en zal de regionale samenwerking moeten stimuleren. Als het Rijk niet voldoet aan deze twee vereisten, kan van gemeenten niet worden verwacht dat zij de extra taken op zich nemen.

Opvang, huisvesting en integratie staan niet op zichzelf. Ze zijn onlosmakelijk verbonden met maatschappelijke opgaven op andere gebieden zoals wonen, werken, onderwijs, zorg en welzijn. Een samenhangende benadering van alle onderdelen van het asielbeleid binnen de asielketen en flexibilisering van die keten zijn absoluut noodzakelijk, maar op zichzelf onvoldoende om opvang en begeleiding van asielzoekers en huisvesting en integratie van statushouders als bredere maatschappelijke opgaven te kunnen oppakken. Een opgavegerichte aanpak is echter wel noodzakelijk en gewenst omdat een asielstelsel met voldoende opvanglocaties en dito doorstroom en uitstroom niet het enige einddoel is. Minstens zo belangrijk is een beleid dat met voldoende uitvoeringskracht kan worden gerealiseerd en dat duurzaam op lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak kan rekenen.

⁵³ [\(PDF\) A Modern Migration Theory: An Alternative Economic Approach to Failed EU Policy \(researchgate.net\)](#).

⁵⁴ [Plan Einstein: Utrecht's Urban Experiment on Asylum Seeker Reception - Executive summary of Independent Evaluation - COMPAS \(ox.ac.uk\)](#).

⁵⁵ [Zet de deuren van asielzoekerscentra wagenwijd open naar de buurt – Sociale Vraagstukken](#).