Voorstel aan college en raad

Nummer:	h200069303
Datum:	5 oktober 2020
Opsteller:	M.P. Verheule
Portefeuillehouder:	Burgemeester Van Schaik
Onderwerp:	Verlenging bestuursovereenkomst inzake opvang asielzoekers

Het college van B&W besluit:

1. Onder voorbehoud van instemming door de gemeenteraad, de bestuursovereenkomst tussen het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en de gemeente Harderwijk met het aanvullend addendum te verlengen met vijf jaar; de periode 19 juli 2021 tot en met 1 juni 2026.
2. De gemeenteraad te vragen in te stemmen met bovengenoemd voorgenomen besluit en daarbij kennis te nemen van de presentatie van het COA inzake de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen.
3. In te stemmen de brief aan het ministerie van Justitie en Veiligheid inzake agenda flexibilisering asielketen.

Inleiding

In 2016 heeft de gemeente Harderwijk besloten mee te willen werken aan het vestigen van een opvang voor asielzoekers op het terrein Kranenburg Noord. Op 19 juli 2016 is door de gemeente Harderwijk een Omgevingsvergunning afgegeven voor een periode van tien jaar met einddatum 1 juni 2026 voor maximaal 800 asielzoekers.

In het verlengde van deze omgevingsvergunning hebben het COA en de gemeente Harderwijk een bestuursovereenkomst afgesloten over de vestiging van het opvangcentrum. In deze overeenkomst is belegd de randvoorwaarden waaronder het opvangcentrum functioneert als onderdeel van de Harderwijkse samenleving. De bestuursovereenkomst is gesloten voor vijf jaar, 19 juli 2016 – 18 juli 2021, met de optie voor een verlenging met nog eens vijf jaar. Na vier jaar zal, zo is belegd, de overeenkomst geëvalueerd worden.

Rollen

Asielzoekers die in Nederland een asielprocedure doorlopen worden opgevangen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het COA doet dit in opdracht van de rijksoverheid; het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) beoordeelt de aanvragen voor asiel. Ook hij werkt in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
In verschillende gemeenten in Nederland heeft het COA opvangvoorzieningen. Dat zijn niet alleen ‘gewone’ asielzoekerscentra zoals we die in Harderwijk hebben en waar mensen verblijven die een asielprocedure doorlopen. In Nederland bestaan ook Aanlandcentra (Ter Apel) waar beoordeeld wordt welke procedure asielzoekers kan gaan doorlopen of meteen terug moet en Terugkeercentra waar mensen verblijven die een asielprocedure doorlopen hebben maar niet in aanmerking komen voor verblijf en terug moeten keren naar hun land van herkomst.
Voor de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum in een gemeente regelt de gemeente in de publiekrechtelijke sfeer de ruimtelijke ordeningszaken. In Harderwijk hebben we dat gedaan met het verstrekken van de eerder genoemde Omgevingsvergunning. Daarnaast bestaat er bijna in elke gemeente met een azc, en ook in Harderwijk, een bestuursovereenkomst met afspraken over randvoorwaarden waaronder de opvang bestaan. Deze overeenkomst heeft een privaatrechtelijk karakter en kan bestaan met wederzijdse instemming, van COA en gemeente.

Proces
De opzet en het proces voor de evaluatie van de bestuursovereenkomst is in maart 2020 door het college van BenW vastgesteld en in de raadscommissie Beleid Algemeen van mei met de commissie besproken. In het voorjaar en de zomer van 2020 is de evaluatie uitgevoerd met betrokkenheid van COA, omwonenden en netwerkpartners. Op 25 augustus 2020 heeft het college de nota Evaluatie bestuursovereenkomst 2016-2021 opvang asielzoekers vastgesteld en voor een opiniërend gesprek aangeboden aan de commissie Beleid Algemeen.
Op dit moment vraagt het college de raad in te instemmen met de verlenging van de bestuursovereenkomst. Na mogelijke instemming door de raad kan het college hieraan uitvoering geven.

Uitkomst evaluatie
Voor de evaluatie zelf verwijzen we naar de nota Evaluatie bestuursovereenkomst 2016-2021 opvangcentrum asielzoekers met daarin in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen. In bijlage 1 van dit voorstel staan de conclusies en aanbevelingen uit de samenvatting genoemd.

Opiniërend gesprek commissie beleid algemeen
Het college van BenW hecht aan breed besproken en gedragen voorwaarden waaronder de bestuursovereenkomst voor de komende vijf jaar zal bestaan. Daarom heeft het college, als extra tussenstap in het eerder beschreven proces, een opiniërend gesprek met de commissie willen voeren.

In het opiniërend gesprek met de commissie Beleid Algemeen (24 sept ’20) over de evaluatie van de bestuursovereenkomst en de verlenging van de bestuursovereenkomst waren deels instemmende geluiden over de aanbevelingen te horen. Daarbij is in de commissie met name aandacht gevraagd voor de volgende onderdelen:

- De samenstelling van de bewoners van het azc name het percentrage gezinnen. In de nog lopende overeenkomst is belegd dat COA een inspanningsverplichting heeft om 40%. In de commissie is nadrukkelijk de vraag gesteld of dit percentage niet omhoog kan;
- COA geeft aan te kunnen werken met 500 permanente plekken en een buffercapaciteit van 300. De commissie heeft duidelijkheid gevraagd over onder welke voorwaarden de buffercapaciteit beschikbaar moeten zijn voor opvang. Kan hierin de asielinstroom een rol spelen? Kunnen we een bodemaantal van bijvoorbeeld 2900 opnemen? En in het verlengde daarvan maak duidelijk hoe de opvang zich ontwikkelt richting een de situatie waarin we daadwerkelijk kunnen spreken van een buffercapaciteit van 300.

Wat betreft de samenstelling van de bewonersgroep het volgende. In de nog lopende overeenkomst is artikel 2b.3 belegd dat ‘*het COA streeft naar een evenwichtige samenstelling van de bewonersgroep voor wat betreft herkomst, geslacht, leeftijd en gezinssituatie. Het COA pleegt maximale inzet voor zoveel mogelijk gezinnen, waarbij gestreefd wordt naar een samenstelling die minimaal uit 40% gezinnen bestaat. Daarbij in aanmerking nemende dat zij afhankelijk is van de instroom van elders*.’ Door het college van BenW is in de commissie verwoord dat het COA bij hoge uitzondering het getal van 40% vermeld heeft in de overeenkomst. De bestuursovereenkomst in Harderwijk is, van gelijksoortige overeenkomsten, de enige in Nederland die een concreet percentage over het aantal gezinnen heeft opgenomen. Binnen het COA is het beleid dat in elk asielzoekerscentrum gestreefd wordt naar een, in verhouding, gelijke verdeling van de samenstelling van de bewonersgroep wat betreft herkomst, geslacht, leeftijd en gezinssituatie. En daarop heeft de instroom van asielzoekers altijd invloed. We zien in de evaluatie dat het aantal gezinnen op het azc de afgelopen jaren steeds boven de inspanningsverplichting van 40% is gebleven. Het COA vindt het percentage van 40% al een uitzondering en geeft geen ruimte om een hoger percentage te vermelden. Wel is het COA bereid in de verlengde overeenkomst, in het addendum, art 2b.3 aan te vullen met: ‘*Hierbij streeft het COA naar een samenstelling van bewoners die overeenkomt met de samenstelling uit de afgelopen vijf jaar*.’

Over de voorwaarden voor het aanwenden van de buffer van 300 en het groeien naar een situatie waarin we daadwerkelijk kunnen spreken van een permanente capaciteit van 500 en een buffer van 300. En de opmerking of hierin de asielinstroom een rol kan spelen.
Wat betreft dit laatste is de asielinstroom zeker van invloed op de capaciteitsbehoefte voor opvang. Echter daarbij speelt naast de instroom ook de doorstroom (bijvoorbeeld van aanlandlocatie naar azc) en de uitstroom (bv het krijgen van een woning in gemeenten) een rol. Gemeente en COA hebben met elkaar gesproken over een concrete voorwaarde waaronder de capaciteit beschikbaar kan komen. Hierbij kwamen we op het volgende uit: De afschaling van de 300 opvangplaatsen voor asielzoekers naar ander gebruik kan plaats vinden als de totale opvangcapaciteit in Nederland daalt onder de 91 %.

Daarbij zijn er voorwaarden en inspanningen te noemen waaruit duidelijk wordt welke stappen ondernomen worden om te komen tot de situatie met een basiscapaciteit van 500 en een buffer van 300 plekken. Daarvoor is het goed, net als in de evaluatie (paragraaf 2.3) stil te staan bij de Agenda flexibilisering asielketen.

Agenda flexibilisering asielketen
De Landelijke regietafel Migratie en Integratie (LRT) werkt aan de gezamenlijke opgaven in Nederland rond asiel, huisvesting van statushouders en integratie en participatie. Aan deze tafel nemen deel het ministerie van Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie en Veiligheid evenals een vertegenwoordiger namens de commissarissen van de Koning, een vertegenwoordiger namens de VNG en een vertegenwoordiger namens het Interprovinciaal Overleg en het COA.
Deze Landelijke regietafel heeft de agenda flexibilisering asielketen. Rijk, provincie, gemeenten en COA hebben hiermee een gezamenlijke opgave geformuleerd om te komen tot een flexibeler inrichting van de opvang in Nederland waarmee makkelijker ingespeeld kan worden opvang op- en neergaande beweging van de asielinstroom en waarmee meer en betere inzet is op integratie van asielzoekers met een kansrijke aan vraag op verblijf in Nederland.
Het vernieuwde asielsysteem kent drie typen opvanglocaties:

1. Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (gvl's); middelgrote locaties waar asielzoekers de procedure beginnen en de ketenpartners samen onder één dank werken. De capaciteit is groter dan 1000 plekken.
2. Satellietlocaties; locaties die dienen als ventiel voor gvl's en voor de opvang van specifieke groepen waaronder asielzoekers met een kansarme aanvraag. De capaciteit is 300 tot 1200 opvangplekken.
3. Regionale opvanglocaties; locaties waar vergunninghouders en asielzoekers met een kansrijke aanvraag een start kunnen maken met integratie dichtbij de gemeente van uiteindelijke huisvesting. De capaciteit is 300 opvangplekken of groter.

Vanuit de LRT krijgt de commissaris van de koning van elke provincie een opgave voor een provinciale vertaling van de uitvoering van (een deel van) de landelijk gemaakte afspraken in de Agenda flexibilisering asielketen. De commissaris van de koning in Gelderland heeft, vanzelfsprekend, deze opdracht ook ontvangen en voert hierover gesprek aan de provinciale regietafel migratie en integratie. De veiligheidsregio's hebben zitting aan deze tafel. Landelijk en provinciaal is de inzet voor de ontwikkeling van de capaciteit van de asielopvang een meer gelijke verdeling over Nederland en over de provincie Gelderland. Dit moet op de middellange termijn invulling krijgen. In de Agenda flexibilisering asielopvang wordt gesproken over 1 januari 2023.
De ontwikkeling van het opvangcentrum in Harderwijk maakt onderdeel uit van deze brede ontwikkeling in de provincie Gelderland en Nederland. De gemeente Harderwijk wil een regionale opvanglocatie zijn.

Om terug te komen op de oproep in de commissie om te benoemen de voorwaarden voor het aanwenden van de buffer van 300 en het groeien naar een situatie waarin we daadwerkelijk kunnen spreken van een permanente capaciteit van 500 en een buffer van 300. En de opmerking of hierin de asielinstroom een rol kan spelen.

Zoals al aangegeven wordt kan de afschaling van de 300 opvangplaatsen voor asielzoekers naar ander gebruik plaatsvinden als de totale opvangcapaciteit in Nederland daalt onder de 91 %. Het is verstandig hier te werken met een percentage en niet met een absoluut aantal zoals bijvoorbeeld een bodem van 2900. De asielketen wordt flexibeler ingericht en een percentage geeft de ruimte mee te bewegen. Een absoluut aantal ligt vast en bij deze beweging kan dat een voordeel zijn maar ook een nadeel.
Voor wat betreft het gebruik van de buffer van 300 anders dan voor opvang van asielzoekers is aangegeven dat op het moment dat een aantal tot maximaal 300 plekken niet gebruikt wordt voor de opvang van asielzoekers deze beschikbaar voor tijdelijk gebruik voor minimaal een half jaar. Voorwaarde voor ingebruikname voor iets anders dan opvang is dat deze plekken binnen een half jaar na ingebruikname opnieuw beschikbaar kunnen komen voor de opvang van asielzoekers. Gemeente en COA zullen onderling in overleg treden over de wijze waarop het tijdelijk gebruik anders dan de opvang van asielzoekers geregeld worden.

Daarnaast zijn de gesprekken met het COA de volgende voorwaarden en inspanningen in het addendum benoemd: Partijen spannen zich in om de ontwikkeling zoals geschetst in de Uitvoeringsagenda Flexibilisering asielopvang voor de middellange termijn te bereiken. Uitgangspunt in de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielopvang is een evenredige spreiding van de opvangcapaciteit in Nederland. COA zet zich samen met het rijk, provincie en gemeenten in om te komen tot een optimale spreiding van de opvangcapaciteit (zie ook toelichting). De spreiding, ook over de provincie Gelderland, draagt bij aan een soepele integratie van asielzoekers die een verblijfstatus krijgen. De partijen, provincie, gemeenten en COA, voeren hierover in Gelderland het gesprek aan de provinciale regietafel migratie en integratie. Deze tafel neem een deel van de opgave uit de Agenda ter hand en komt tot een gezamenlijk plan om dit op de middellange termijn te effectueren.
Aan het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het college van BenW een brief gestuurd waarin ze uiteenzet wat het voor de slagkracht van de gemeente betekent om onderdeel uit de maken van deze ontwikkeling van de asielketen. Op deze manier wil het college van BenW ook direct in gesprek komen met de verantwoordelijk bestuurder over de ontwikkeling van het azc, gericht op concretere toezeggingen dan nu door het COA gedaan kunnen worden. Een kopie van de brief is meegestuurd met de raadsstukken.

Beoogd effect
Voor de gemeente Harderwijk en COA is met het beleggen van een bestuursovereenkomst inzichtelijk en belegd de randvoorwaarden waaronder de opvang van asielzoekers in de verlengde periode 2021-2026 plaats vindt.

Argumenten
1. *Het ter instemming geformuleerde besluit geeft duidelijkheid aan de partijen over de verlenging van de overeenkomst*
   In de bestuursovereenkomst 2016-2021 is belegd dat de partijen na vier jaar in overleg treden om een besluit te nemen op welke manier de overeenkomst voor nog eens (maximaal) vijf jaar verlengd wordt als dan niet onder nader overeen te komen voorwaarden. Dit geeft ruimte om, zoals nu voorgelegd, de overeenkomst te verlengen voor de periode van 19 juli 2021 tot 1 juni 2026 en aan te vullen met een addendum.
2. *De gevraagde instemming draagt zorg voor een gedragen besluit*
   Doordat het college het voorgenomen besluit tot verlenging van de bestuursovereenkomst ter instemming voorlegt aan de gemeenteraad kan het rekenen op een breed besproken en gedragen besluit.

Financiën
Een van de aspecten van de evaluatie van de bestuursovereenkomst was de financiën. De gemeente kan een beroep doen op het Faciliteitenbesluit opvangcentrum zolang in Harderwijk een opvangcentrum functioneert. Hieruit kunnen de kosten betaald worden voor bijvoorbeeld het subsidiëren van de Stichting

Welkom Vluchteling Harderwijk. Ook zijn er middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting voor primair onderwijs van de kinderen die op het azc wonen.

Duurzaamheid
Niet van toepassing

Communicatie
Over de uitkomst van de evaluatie is met betrokken netwerkpartners in de bestaande overleggen gesproken. Deze hebben deels fysiek en deels digitaal plaatsgevonden.

Uitvoering
Het beheer en het zorgdragen voor de uitvoering van de in de overeenkomst belegde activiteiten ligt primair bij het COA. Zij trekt daarin nauw op met de gemeente Harderwijk, de politie en betrokken partijen in het centrum zoals Gezondheidszorg asielzoeker, het onderwijs en het peuterspeelzaalwerk. In de Nota evaluatie bestuursovereenkomst staan de overleggen beschreven die er regelmatig zijn tussen (clusters) van partijen en tussen de gemeente en het COA. Vanuit de gemeente is er vast contactpersoon voor het COA.

Evaluatie
Voor de totstandkoming van dit voorstel is een evaluatie geweest van de Bestuursovereenkomst tussen het COA en de gemeente Harderwijk inzake de opvang van asielzoekers. Hierbij waren COA, netwerkpartners en omwonenden betrokken.

Zoals in de overeenkomst in artikel 11.3 belegd vindt jaarlijks een evaluatie plaats over het functioneren van het opvangcentrum.

Bijlagen
- Conclusies en aanbevelingen uit de nota Evaluatie bestuursovereenkomst 2016-2021 opvang asielzoekers
- Raadsbesluit bij Verlenging bestuursovereenkomst inzake opvang asielzoekers
- Bestuursovereenkomst 19 juli 2016- 1 juni 2021 opvang asielzoekers
- Addendum bestuursovereenkomst 19 juli 2021-1 juni 2026 opvang asielzoekers
- Nota evaluatie bestuursovereenkomst 2016-2021 opvang asielzoekers