



Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen

Samenwerken aan stabiele en flexibele opvang, & begeleiding naar huisvesting en integratie of terugkeer

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Achtergrond uitvoeringsagenda	2
1.2 Ambitie	2
1.3 Veranderende context	2
1.4 Reikwijdte en leeswijzer	4
2. Toekomstbeeld van het asielopvangsysteem	4
2.1 Uitgangspunten	4
2.2 Asielopvangsysteem	5
3. Gezamenlijke stabiele en flexibele asielopvangstrategie	7
3.1 Opvangbehoefte, monitoring en op- en afschalen van opvangcapaciteit	7
3.2 Flexibele opvangvormen & vaste voorraad aan stabiele opvangplekken.....	8
4. Bestuurlijke samenwerking.....	9
4.1 Provinciale regietafels	9
4.2 Regionale samenwerkingsverbanden	9
5. Verantwoordelijkheden en financiën.....	10
6. Implementatie Uitvoeringsagenda	10
6.1 Vervolgproces	10
6.2 Implementatieplan	11

1. Inleiding

1.1 Achtergrond uitvoeringsagenda

Voorliggend document is de geactualiseerde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, *Samenwerken aan stabiele en flexibele opvang en begeleiding naar huisvesting en integratie of terugkeer*. Deze bevat een lange termijn visie voor het Nederlandse asielopvangsysteem.

Op 14 mei 2020 heeft de Landelijke Regietafel (LRT) de Uitvoeringsagenda 'Flexibilisering Asielketen, Samenwerken aan stabiele en flexibele opvang en begeleiding naar integratie of terugkeer' onderschreven. Er is grote behoefte aan rust en stabiliteit met betrekking tot het asielopvangsysteem, met oog voor genoeg capaciteit en flexibiliteit om de pieken en dalen van instroom aan te kunnen. De bestuurlijke partners van de LRT (hierna: bestuurlijke partners) hebben het volgende geconstateerd:

- Het huidige asielopvangsysteem moet beter kunnen inspelen op veranderingen in de asielinstroom en de overgang van opvang naar huisvesting en integratie kan verbeterd worden. Het bieden van integrale oplossingen hiervoor is noodzakelijk.
- Een goed werkend asielopvangsysteem met een effectieve en efficiënte werking van het asiel- en vertrekproces, draagt bij aan draagvlak in de samenleving voor opvang, terugkeer of vertrek van asielzoekers dan wel integratie van vergunninghouders.
- Een duurzaam en flexibel asielopvangsysteem vereist dat het COA en gemeenten hiervoor geschikte locaties beschikbaar stellen en ontwikkelen, in overleg met de partners in de migratie- en integratieketen. Gezamenlijke afspraken over een meer flexibele asielopvang en het op- en afschalen van opvangcapaciteit kan leiden tot bestuurlijke en maatschappelijke rust.
- De verantwoordelijkheden van de overheden met betrekking tot asielopvang zijn nauw met elkaar verbonden.

1.2 Ambitie

De bestuurlijke partners hebben de volgende gezamenlijke ambitie uitgesproken bij het onderschrijven van de uitvoeringsagenda in mei 2020 en spreken per [datum] nog altijd de volgende ambitie uit:

We streven naar een stabiel, flexibel en effectief opvangsysteem, dat menswaardig is voor de asielzoeker, dat kan rekenen op draagvlak in onze wijken, dorpen en steden, waaraan elke bestuurslaag zijn bijdrage levert en waarbij tegelijkertijd de spankracht van lokale gemeenschappen en besturen wordt gerespecteerd. Dit flexibele en effectieve asielopvangsysteem kan reageren op schommelingen in de omvang en samenstelling van de instroom en bezetting, door de aanpasbaarheid van processen en schaalbaarheid van resources. Dit systeem draagt bij aan een goed uitvoerbare asielprocedure, terugkeer en vertrek van afgewezen asielzoekers, en aan tijdige en effectieve integratie van vergunninghouders en hun kinderen door een goede aansluiting op huisvesting, inburgering, arbeidsmarkt en onderwijs.

1.3 Veranderende context

Hoewel de ambitie nog steeds dezelfde is, hebben de bestuurlijke partners geconstateerd dat de Uitvoeringsagenda door een veranderde context actualisering vraagt voor hier goed uitvoering aan te kunnen geven. Het gaat o.a. om:

Opvangopgave:

- De afgelopen jaren is de asielopvangopgave (capaciteitsbehoefte) naar boven bijgesteld. De capaciteitsraming¹ die volgt uit de Spreidingswet laat zien dat er de komende twee jaar behoefte is aan 96.000 opvangplekken. De

¹ [stcrt-2024-3320.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

behoefte aan gezamenlijke afspraken om te komen tot stabiele en flexibele opvangcapaciteit en afspraken over op- en afschalen is onverminderd hoog.

- Sinds de inval van Rusland in Oekraïne vangen gemeenten Oekraïense ontheemden op, in maart 2024 circa 91.000. Het realiseren en exploiteren van deze opvangplekken is een grote opgave die nauw verweven is met het asielopvangsysteem wat betreft opvangcapaciteit en draagvlak. In totaal staan ca. 113.000 ontheemden ingeschreven in de BRP. Binnen de context van deze tweede grote opvangopgave moet de actualisering van het asielopvangsysteem dan ook beschouwd worden.
- Het COA wordt met ingang van de voorjaarsnota 2023 in staat gesteld om 41.000 opvangplekken te realiseren met stabiele financiering. Mocht het aantal benodigde opvangplekken dalen, dan hoeft hieronder niet meer afgeschaald te worden. Naar verwachting wordt hierdoor bestuurlijke en maatschappelijke rust gecreëerd.
- De Uitvoeringsagenda uit 2020 is gestoeld op uitvoering door interbestuurlijke samenwerking. De huidige situatie waarin een groot tekort aan opvangplekken is, heeft laten zien dat voor de realisering van (een deel van) de asielopvangopgave van de Uitvoeringsagenda ook juridisch instrumentarium nodig is. De implementatie van de Spreidingswet biedt dit juridisch instrumentarium. De wet is op 1 februari 2024 in werking getreden en beoogt een meer evenwichtige spreiding van de asielopvang over Nederland te bewerkstelligen. Gemeenten ontvangen een indicatieve opgave, die binnen een provincie gezamenlijk optellen tot een provinciale opgave. Aan de provinciale regietafels (PRT) maken vertegenwoordigers van B&W, COA en GS gezamenlijk afspraken over de invulling van de opgave. De Commissaris van de Koning (CdK) zit in zijn rol van rijksorgaan het gesprek voor en maakt op basis hiervan een verslag. De minister ontvangt het verslag en legt - op basis van alle 12 provinciale verslagen - de uiteindelijke verdeling vast in een verdeelbesluit.
- Gebleken is dat bij gemeenten onduidelijkheid bestaat over de mogelijk op te zetten opvangvormen zoals satellietlocaties of regionale opvanglocaties (ROL's) (die onderdeel waren van de Uitvoeringsagenda van 2020) en de doelgroepen die in de verschillende opvangvormen opgevangen worden. Vanwege deze onduidelijkheid zijn deze vormen niet van de grond gekomen en zijn de opvangvormen in de voorliggende Uitvoeringsagenda herzien.
- De vele bestuursovereenkomsten met doelgroepbeperkingen leiden tot een inflexibel asielopvangsysteem. Het weigeren van met name alleenstaande mannen afkomstig uit bepaalde landen heeft ertoe geleid dat gezinnen met kinderen worden opgevangen in noodopvanglocaties, terwijl alleenstaande mannen geplaatst worden op reguliere locaties.

Uitstroom statushouders naar reguliere huisvesting en doorstroomlocaties:

- De overgang van opvang naar huisvesting en integratie is een groot knelpunt. De huidige krapte op de woningmarkt maakt het voor gemeenten steeds lastiger om diverse (aandachts)groepen, waaronder vergunninghouders tijdig, te huisvesten. Dit bemoeilijkt het functioneren van het asielopvangsysteem omdat statushouders hierdoor langer dan gewenst in de opvang verblijven.
- Er worden stappen gezet om knelpunten in het huisvestingsproces op te lossen, bijvoorbeeld op het gebied van inschrijving in de BRP en toegang tot het taakstellingsvolgsysteem. Dit gebeurt in het maatregelenpakket stabiele uitstroom vergunninghouders. De ketenbrede werkgroep maatregelenpakket stabiele uitstroom is de opdracht gegeven om de knelpunten in het huisvestingsproces in kaart te brengen en oplossingen te bieden. JenV en BZK werken samen met gemeenten aan de realisatie van doorstroomlocaties, waar vergunninghouders maximaal één jaar kunnen verblijven in afwachting van definitieve huisvesting. De eerste doorstroomlocatie is gestart.

Digitalisering:

Ontwikkelingen op het terrein van digitalisering gaan snel. Dit biedt kansen om processen in de asielketen te verbeteren voor de asielopvang van de toekomst. Er zijn al stappen gezet in het toepassen van o.a. telehoren en op het terrein van samenwerkingsprocessen heeft een digitaliseringslag plaatsgevonden. Digitalisering zal naar verwachting op verschillende terreinen in de nabije toekomst zorgen voor meer efficiëntie in de asielketen, bijvoorbeeld in de asielprocedure, ondersteunend bij logistieke vraagstukken en bij het maken van operationele voorspellingen. Het ontwikkelen van digitale tools voor asielzoekers zou bovendien de autonomie van asielzoekers kunnen vergroten. Voor medewerkers in de asielopvang kan het de (administratieve) werklust en -druk verlichten en hen beter in staat stellen gericht maatwerk te leveren.

Aansluiting op het sociaal domein (terreinen van arbeid, participatie, zorg en onderwijs):

- De huidige krapte op de arbeidsmarkt zorgt ervoor dat werkgevers de mogelijkheden onderzoeken om asielzoekers en statushouders een plek te bieden op de werkvloer. Door het verrichten van werk kunnen asielzoekers bijdragen aan de lokale economie. De mogelijkheid voor asielzoekers om te werken heeft een impuls gekregen door de uitspraak van de rechter op 29 november 2023 dat asielzoekers langer dan 24 weken per jaar mogen werken na zes maanden in de procedure. Indien asielzoekers een verblijfsvergunning krijgen, kunnen zij door betaald werk zo snel mogelijk zelfstandig zijn en een bijdrage leveren aan onze samenleving.
- Het aanbod aan zorg en (taal)onderwijs staat onder druk door personeelstekort. De druk op de zorg zal ook door vergrijzing verder toenemen. Dit raakt ook het asielopvangsysteem: volwassenen en kinderen in de opvang maken ook gebruik van publieke voorzieningen als zorg en (taal)onderwijs. Knelpunten in deze sectoren raken daarmee ook het functioneren van het asielopvangsysteem.
- In de huidige situatie volgt de asielzoeker het asielproces en verhuist daardoor een aantal keer. Doordat er een tekort is aan duurzame asielopvang en noodopvanglocaties vaak van korte duur zijn, zien we veel verhuisbewegingen. Deze verhuisbewegingen hebben grote impact op asielzoekers, specifiek op kinderen. Leerlijnen in het onderwijs worden doorbroken en het is ingewikkeld de onderwijsbehoefte van kinderen en volwassenen in beeld te krijgen. Daarnaast heeft het openen en sluiten van locaties gevolgen voor het goed kunnen organiseren van zorg en (taal)onderwijs. Ook hebben veelvuldige verhuisbewegingen een negatieve impact op vroege integratie en participatie.
- Voorzieningen zoals (taal)onderwijs en zorg moeten goed bereikbaar zijn vanuit een opvanglocatie, waardoor sommige potentiële opvanglocaties niet geschikt zijn indien het (openbaar) vervoer in provincies van en naar de opvanglocaties niet georganiseerd wordt.

1.4 Reikwijdte en leeswijzer

- Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) hebben een eigen asielopvangsysteem en zijn in dit toekomstbeeld vooralsnog buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor is dat het amv opvangsysteem een eigen indeling, taakverdeling en eigen aandachtspunten kent. Zo wordt er op basis van de Spreidingswet onderscheid gemaakt tussen amv en overige asielzoekers. Dat betekent dat gemeenten ook de taak hebben om amv opvang mogelijk te maken. Kleinschalige woonvoorzieningen van Nidos voor amv met een verblijfsvergunning vallen bovendien onder de taakstelling huisvesting.
- Tegelijkertijd raakt de uitvoeringsagenda het huidige amv opvangsysteem en biedt het kansen voor het optimaliseren ervan. Daarom zal in de in de verdere uitwerking van de uitvoeringsagenda de aansluiting van de amv opvang op de Uitvoeringsagenda worden meegenomen..
- Zoals in de contextfactoren (zie 1.3) al werd aangegeven, is het realiseren en exploiteren van opvangplekken voor Oekraïense ontheemden een grote opgave voor gemeenten. De capaciteit die dit vraagt en draagvlakvraagstukken die deze opvang met zich meebrengt, hebben impact op het asielopvangsysteem – en andersom. De actualisering van het asielopvanglandschap moet dan ook binnen de context van deze andere grote opvangopgave geplaatst worden. Het aanpassen van het opvangsysteem voor Oekraïense ontheemden valt echter niet binnen de scope van deze actualisering, die primair gericht is op asielopvang. Net als voor het amv opvangsysteem geldt dat de opvang van ontheemden, naast overeenkomsten met het asielopvangsysteem, ook zijn eigen processen, uitdagingen en aandachtspunten kent. Ook hier geldt dat de aansluiting tussen de uitvoeringsagenda en de opvang van ontheemden verder uitgewerkt zal worden na het vaststellen van de uitvoeringsagenda. Wel wordt nagedacht over hoe de investeringen in de opvang van Oekraïense ontheemden ook ten goede kunnen komen aan andere maatschappelijke opgaven.

2. Toekomstbeeld van het asielopvangsysteem

2.1 Uitgangspunten

Om de eerder vastgestelde ambitie te verwezenlijken, rekening houdend met de huidige context van het asielopvangsysteem, gelden de volgende uitgangspunten:

Algemene uitgangspunten:

- Alle asielopvang in Nederland voldoet te allen tijde aan de vastgestelde nationale en internationale wet- en regelgeving en geldende normen.
- De opvangcapaciteit is voldoende stabiel en flexibel om, binnen aanvaardbare bandbreedtes, snel te kunnen meebewegen met de behoefte. De inzet van noodopvang, tijdelijke gemeentelijke opvang (voorheen crisisonoodopvang) wordt zoveel mogelijk voorkomen.
- Het asielproces en de behandelcapaciteit in de asielketen zijn voldoende stabiel en flexibel om snel te kunnen meebewegen met veranderende instroom en doelgroepen. Stagnatie van procedures wordt zoveel mogelijk voorkomen.
- Er wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de asielzoeker.
- In het asielopvangsysteem worden asielzoekers begeleid bij het wonen in een azc en bij de voorbereiding op hun toekomst: integratie en participatie in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst of elders. Er wordt zo snel mogelijk in beeld gebracht hoe het met asielzoekers gaat en welke begeleiding zij in het azc nodig hebben.
- De inrichting van het opvanglandschap is ondersteunend aan een menswaardige en efficiënte inrichting van het asiel- en vertrekproces. Een asielzoeker moet, ongeacht waar het 'bed staat' op een effectieve en efficiënte manier het asiel- en vertrekproces kunnen doorlopen en vanuit elke locatie kan gewerkt worden aan terugkeer.
- Gemeenten kunnen conform de spreidingswet geen doelgroepbeperkingen opnemen in de bestuursovereenkomsten.
- De uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen sluit aan op de Wet inburgering 2021 (Wi2021) en met name op het beleidsprincipe Tijdigheid. Door tijdig, dus al in de opvanglocatie, te starten met het leren van de taal en oriëntatie op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt, hebben vergunninghouders een basis waar ze op voort kunnen bouwen zodra ze worden gehuisvest in een gemeente.
- De uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen sluit aan op de Spreidingswet.
- Bij de verdere uitwerking van deze agenda worden de relevante bepalingen en beleidskeuzes gemaakt in de context van het EU Asiel- en Migratiepact, in acht genomen. Hier wordt uitdrukkelijk naar gekeken in de nadere uitwerking.
- Een integrale aanpak in het asielproces beperkt het aantal verhuisbewegingen van asielzoekers tot een minimum.
- Asielprocedure, opvang, begeleiding, huisvesting, integratie en terugkeer zijn nauw met elkaar verbonden en worden in samenhang bekeken.

2.2 Asielopvangsysteem

Het asielopvangsysteem kent drie typen opvangvormen: Asielzoekerscentrum (AZC) met aanmeldfaciliteiten, AZC voor versnelde procedure en AZC's.

1. Asielzoekerscentrum met aanmeldfaciliteiten

- Op de azc's met aanmeldfaciliteiten melden alle asielzoeker zich aan om asiel aan te vragen. Hier werken alle asieldiensten onder één dak samen om een start te maken meteen effectief asielproces, dat bepaalt welk vervolgtraject en waar plaatsing na de aanvraag nodig is.
- De omvang van deze locaties wordt vastgesteld in overleg met gemeenten.
- Indien er onverhoopt onvoldoende capaciteit is om alle asielzoekers die zich melden op te vangen op een azc met aanmeldfaciliteiten, dan worden asielzoekers zo veel als mogelijk in azc's in de omgeving van het azc met aanmeldfaciliteiten geplaatst.
- Screening en matching vindt op de locatie met aanmeldfaciliteiten plaats. Aan het einde van de aanmeldfase worden asielzoekers doorgeplaatst naar een ander azc. Daar doorlopen ze de rest van hun asielprocedure.
- Bij de doorplaatsing wordt, ten behoeve van een optimale inrichting van de asiel- en vertrekprocedure en de asielopvang, onderscheid gemaakt tussen twee groepen asielzoekers:
 - **Asielzoekers die in aanmerking komen voor versnelde asielprocedure:**
Deze groep bestaat uit asielzoekers uit veilige landen van herkomst of met een status in een andere EU-lidstaat (spoor 2), asielzoekers die al in een andere EU-lidstaat asiel hebben aangevraagd (spoor 1, Dublin) en asielzoekers die uit landen komen waarvoor het inwilligingspercentage minder dan 10% is (spoor 4). Asielzoekers die in aanmerking komen voor een versnelde asielprocedure worden na bepaling van het vervolgtraject opgevangen op een asielzoekerscentrum voor versnelde procedure.

- **Overige Asielzoekers:**
Deze groep bestaat uit asielzoekers die niet in aanmerking komen voor een versnelde procedure. Deze asielzoekers worden in een azc opgevangen.

2. Asielzoekerscentrum voor versnelde procedure

- Deze locaties zijn bedoeld voor asielzoekers die in aanmerking komen voor een versnelde asielprocedure. Op deze locaties is de asielketen aanwezig en wordt de asielprocedure versneld afgehandeld. Alle inzet is gericht op het voorkomen van wachttijden en de asiel en vertrekprocedures van deze asielzoekers zo efficiënt en zo snel mogelijk af te handelen.
- Op locaties voor versnelde procedure vindt het enkele gehoor plaats. Dit is een combinatie van het aanmeld- en inhoudelijke gehoor. Indien nodig om overwegingen rond capaciteit, kunnen asielzoekers die in aanmerking komen voor een versnelde procedure ook op andere azc's opgevangen worden.
- Asielzoekers die in aanmerking komen voor een versnelde asielprocedure, gaan zo snel mogelijk nadat zij duidelijkheid krijgen over hun asielaanvraag door in het asielproces: bij afwijzing van hun asielaanvraag starten zij met terugkeer en mocht er wel een vergunning toegekend worden, dan verhuizen zij naar een azc, doorstroomlocatie of reguliere huisvesting in een gemeente en starten zij met integratie.
- Na een afwijzing in eerste aanleg besluit starten de werkzaamheden van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in samenwerking met andere asieldiensten en ngo's. Hun werkzaamheden, zowel gedwongen- als vrijwillig vertrek, worden op elke locatie gefaciliteerd.

3. Asielzoekerscentrum

- Asielzoekers waarvoor de versnelde procedure niet is aangewezen, worden na de aanmeldfase zo snel mogelijk geplaatst op een azc waar plek vrij is, tenzij er specifieke opvang- en of begeleidingsbehoeften zijn die om plaatsing op één van de bijzondere opvanglocaties vraagt. Op deze locatie doorlopen ze hun hele verdere asielprocedure.
- Indien er gehoren zijn in het kader van de asielprocedure, reist de asielzoeker vanuit hier naar een behandelkantoor van de IND, of de gehoren vinden (in uitzonderlijke gevallen via telehoren) plaats op de opvanglocatie zelf. Zo worden verhuisbewegingen beperkt en kan de asielprocedure worden doorlopen onafhankelijk van de opvanglocatie waar de asielzoeker zich bevindt.
- Asielzoekers moeten zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over hun asielaanvraag. Ook hier geldt dat na een afwijzing de werkzaamheden starten van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in samenwerking met andere asieldiensten en ngo's vanaf deze locatie. Hun werkzaamheden, zowel gedwongen- als vrijwillig vertrek, worden op elke locatie gefaciliteerd.
- Ieder azc is verbonden aan meerdere gemeenten in de regio, waar asielzoekers uiteindelijk zullen worden gehuisvest indien er een vergunning wordt verleend.
- In deze locaties kunnen asielzoekers vanaf dag één starten met integratie en participatie.
- Voor een succesvolle integratie is goede aansluiting tussen deze opvang en de daaropvolgende huisvesting en integratie in de gemeente van belang. Gemeenten ontvangen hun koppelingen voor huisvesting daarom zo veel als mogelijk van locaties in de regio. Vergunninghouders verhuizen na uiterlijk 14 weken na koppeling aan een gemeente naar huisvesting in de regiogemeente of tijdelijk naar een doorstroomlocatie indien permanente huisvesting in de regiogemeente nog niet beschikbaar is.
- Ook kleinschalige opvang en opvang onder gemeentelijk beheer vallen onder deze opvangvorm.

Specifieke opvang- of begeleidingsbehoeften

Indien de asielzoeker een specifieke opvang- of begeleidingsbehoefte heeft, kan hij vanuit de drie typen opvanglocaties ook worden doorgeplaatst naar een bijzondere opvanglocatie. Het gaat hier om zogenaamde 'vangnetten' voor de asielopvang waarbij de inzet is bijzondere opvanglocaties te spreiden over het land. Voor deze bijzondere opvanglocaties zijn specifieke aanmeldprocedures en voorwaarden. Het gaat hierbij om de volgende locaties:

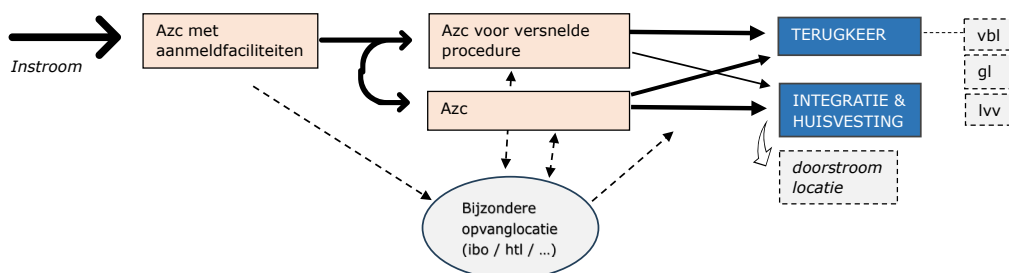
- Handhavings- en toezichtlocatie (htl) voor asielzoekers die veel overlast veroorzaken in een azc.²

² Deze groep kan maximaal 3 maanden opgevangen worden in een htl.

- Intensief begeleidende opvang (ibo) voor asielzoekers die onvoldoende in staat zijn zichzelf te handhaven in een azc. Waar sprake is van psychiatrische problematiek en het COA niet voor adequate opvang kan zorgen, worden asielzoekers op basis van een indicatie geplaatst in een daarvoor gespecialiseerde instelling.
- Opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv). Amv hebben hun eigen asielopvangsysteem en zijn in dit toekomstbeeld buiten beschouwing gelaten, zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 1.4. Hoe de amv opvang kan aansluiten bij de Uitvoeringsagenda zal worden uitgewerkt.
- Een uitgeprocedeerde asielzoeker heeft na 28 dagen geen recht meer op opvang en moet vertrekken uit Nederland. Dit doet hij zelfstandig of onder begeleiding. Afhankelijk van de situatie kan de uitgeprocedeerde asielzoeker nog geplaatst worden in onderdaklocaties die zijn bedoeld voor mensen die uitgeprocedeed zijn, maar aan wie om diverse redenen en onder bepaalde voorwaarden wel opvang wordt verleend. Dit zijn bovenwettelijke opvanglocaties zoals de vrijheidsbeperkende locatie (vbl) gezinslocaties (gl), en de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV).

Overige aandachtspunten

- In beginsel wordt onderscheid gemaakt tussen bovenstaande drie typen opvanglocaties en twee groepen asielzoekers. Indien de samenstelling van mensen die asiel aanvragen in Nederland wijzigt, kunnen de twee groepen asielzoekers opgevangen worden op elke opvanglocatie.
- Elke asielzoeker start in een azc met aanmeldfaciliteiten. Hierna worden opvang en asielprocedure losgekoppeld van elkaar (met uitzondering van het azc voor versnelde procedure). Hierdoor kan voor asielzoekers het aantal verhuisbewegingen in principe beperkt worden tot één verhuizing in het asielproces. Indien er andere verhuizingen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld vanuit een azc naar ibo of htl), dan is dit ingegeven door de (begeleidings)behoefte van de bewoner en dus niet meer door het asielproces.”



3. Gezamenlijke stabiele en flexibele asielopvangstrategie

De verantwoordelijkheden van de overheden en ketenpartners zijn nauw met elkaar verbonden en deze actoren staan voor een gezamenlijke opgave. Het doel van een gezamenlijke opvangstrategie is om voorspelbaar in te spelen op de onvoorspelbare ontwikkeling van de altijd wisselende opvangbehoefte en het aantal mensen dat recht heeft op opvang en begeleiding.

Het is voor de partners duidelijk onder welke omstandigheden op welk type capaciteit een beroep wordt gedaan. Het handelingsperspectief op- en afschalen (ontwikkeld door het COA in afstemming met VNG) biedt hierbij handvatten.³

3.1 Opvangbehoefte, monitoring en op- en afschalen van opvangcapaciteit

- Rijk, gemeenten en COA hanteren een gezamenlijke strategie voor het op- en afschalen van opvangcapaciteit bij voorziene en onvoorziene tussentijdse fluctuaties van de behoefte aan opvangplekken (opvangbehoefte).

³ Deze wordt herijkt naar aanleiding van de Spreidingswet en de stabiele financiering COA.

- De gezamenlijke strategie voor het op- en afschalen van opvangcapaciteit begint bij het periodiek delen van prognoses en feitelijke ontwikkelingen in o.a. de instroom van asielzoekers in Neerland, vergunningverlening, en uitstroom van vergunninghouders, terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, en een inschatting van de gevolgen hiervan. Het rijk zal periodiek prognoses en objectieve gegevens ter beschikking stellen en daarbij de onzekerheden aangeven.
- Conform de Spreidingswet zal de staatssecretaris van JenV in ieder geval elke twee jaar een capaciteitsraming vaststellen. Deze raming bevat de prognose van de benodigde opvangplekken voor de komende twee jaar, (indicatief) verdeeld naar gemeenten, zowel voor regulier als amv. De opgetelde indicatieve gemeentelijke opgaven leiden tot de provinciale opgave.
- De meerjarenproductieprognose (MPP)⁴ en het COA capaciteitsbesluit, waarop de capaciteitsraming gebaseerd is, worden in beginsel halfjaarlijks vastgesteld en bieden daarmee een goed tussentijds monitoringsmoment.
- De bestuurlijke partners bespreken deze ontwikkelingen op landelijk, provinciaal en regionaal niveau aan de regietafels (zie hoofdstuk 5). De Landelijke Regietafel creëert periodiek een gezamenlijk beeld van de (veranderende) capaciteitsbehoefte, die wordt vertaald naar de provinciale en regionale tafels. Hierbij wordt ook in gezamenlijkheid de behoefte naar de verschillende typen opvangvormen onderscheiden.
- De bestuurlijke partners maken aan de regietafels afspraken over de te realiseren opvanglocaties om tijdig in te kunnen spelen op de opgave voortkomend uit de capaciteitsraming en mogelijke onverwachte tussentijdse fluctuaties in de behoefte aan opvangplekken.
- Alle partners zijn erbij gebaat dat het op- en afschalen zo voorspelbaar mogelijk verloopt en dat zo vroeg mogelijk duidelijk is om hoeveel en om welke soort locaties het gaat. Daarom worden op regionaal niveau proactief plannen gemaakt die voor beschikbare en potentiële locaties beschrijven:
 - 1) het type opvanglocatie;
 - 2) het aantal plekken;
 - 3) de snelheid waarmee deze plekken kunnen worden ingezet;
 - 4) de kosten per plek per dag voor het in reserve houden van de capaciteit. Flexibele opvangvormen (zoals beschreven in paragraaf 3.2) maken hiervan onderdeel uit.

3.2 Flexibele opvangvormen & vaste voorraad aan stabiele opvangplekken

- Flexibele opvangvormen zijn in overleg mogelijk voor alle opvangvormen. Flexibele opvang is opvang waar naast asielzoekers ook één of meerdere andere groepen woningzoekenden verblijven gelijktijdig of volgtijdelijk.
- Om flexibele opvangvormen te kunnen ontwikkelen is, mede op basis van bestaande pilots, een [leidraad 'Flexibele Opvang... hoe werkt dat?'](#) opgesteld.
- Het COA heeft bij de Voorjaarsnota 2023 ruimte gekregen om toe te groeien naar een vaste voorraad van 41.000 opvangplekken. Dit betekent dat bij een lagere behoefte aan opvangplekken dit aantal niet meer zal worden afgeschaald qua inzetbare opvangplekken en personeel. Er wordt nader uitgewerkt hoe de verdeling van de stabiele voorraad over het land plaatsvindt.
- Mocht de behoefte aan opvangplekken onder de 41.000 zakken dan wordt een deel van de plekken (5.125) in samenwerking met de gemeenten inzetbaar gemaakt voor flexibele opvang. Dit is afhankelijk van de bezetting en kan gelijktijdig of volgtijdelijk indien er minder asielzoekers asiel aanvragen in Nederland. Vooraf dienen er afspraken gemaakt te worden over de termijn (binnen 3 of 6 maanden) waarbinnen anders ingezette plekken weer voor het COA inzetbaar zijn.
- Door het inzetten van opvanglocaties voor andere doelgroepen of functionaliteiten kan tegen beperkte kosten opvangcapaciteit worden aangehouden. Hierdoor is het mogelijk om de asielopvang bij een (onverwachte) wijziging van opvangbehoefte sneller op- en af te schalen, zonder dat locaties zelf worden geopend of gesloten.
- Gemeenten kunnen door de inzet van flexibele opvangvormen tijdelijk onderdak bieden aan andere aandachtsgroepen die met spoed een woning zoeken (bijvoorbeeld ontheemden uit Oekraïne of lokale woningzoekenden). Dit komt het draagvlak voor asielopvang ten goede. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat de onlangs aangenomen Wet vaste huurcontracten voor belemmeringen zorgen op deze vorm van exploitatie. Hoe hiermee om te gaan wordt nader bekeken in de uitwerking van de uitvoeringsagenda.
- Een tweede deel van de opvangplekken bij een daling van de bezetting onder de 41.000 wordt als direct beschikbare reservecapaciteit aangehouden (5.125 plekken). Deze plekken worden niet voor andere bestemmingen ingezet en zijn daarmee direct inzetbaar wanneer de bezetting onverwachts stijgt.
- Ook geldt dat afspraken worden gemaakt over de inzetbaarheid/uitwisseling van personeel.

⁴ [Meerjaren Productie Prognose 2024-1 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

4. Bestuurlijke samenwerking

4.1 Provinciale regietafels

- In elke provincie komt een provinciale regietafel (PRT) bijeen, onder coördinatie van de Commissaris van de Koning (CdK) als rijksorgaan. De provinciale regietafel bevordert de regionale samenwerking binnen de provincie, bestaande verbanden worden hiervoor zoveel mogelijk benut. Binnen die samenwerkingsverbanden maken gemeenten en het COA afspraken over de stabiele en flexibele opvangstrategie en (te realiseren) opvanglocaties. De provinciale regietafels worden momenteel versterkt, o.a. door meer bestuurlijke ondersteuning mogelijk te maken.
- In provincies met veel gemeenten kunnen regionale regietafels onder de PRT worden gevormd, waarin de colleges van B&W, Gedeputeerde Staten (GS) en het COA in kleiner verband afspraken maken over de realisatie van de opgaven/taakstellingen.
- Iedere provinciale regietafel kan zelf bepalen wie nog meer zitting hebben (vast of op uitnodiging). Hierbij valt te denken aan een vertegenwoordiger van het Rijk, afgevaardigden van landelijke (Rijks)organisaties met een vastgoedportefeuille, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, woningcorporaties of Defensie, Nidos en/of Vluchtelingen Werk.
- In overeenstemming met de Spreidingswet werken colleges, GS en het COA samen bij de uitvoering van taken op grond van deze wet en overleggen zij over de verdeling van opvangplaatsen als bedoeld in artikel 3 van de Spreidingswet voor de daarop volgende twee jaren. De Spreidingswet verplicht gemeenten om gezamenlijk in provinciaal verband de provinciale asielopgave te bespreken en te realiseren. Aan de PRT worden hierover gesprekken gevoerd en het verslag dat de CdK opstelt, wordt jaarlijks voor 1 november gedeeld met de minister en gebruikt als basis voor het door de minister te nemen verdeelbesluit.
- Naast de opvang van asielzoekers wordt aan de PRT ook gesproken over de opvang van ontheemden uit Oekraïne en de huisvesting van statushouders. Deze opgaven kunnen niet los van elkaar worden gezien. Aan de PRT's wordt daarom gevraagd jaarlijks een plan te maken waarin wordt opgenomen hoe de gemeenten vorm gaan geven aan (de wettelijke taken ten aanzien van) de asielopvang, opvang van Oekraïense ontheemden en de huisvesting van vergunninghouders. Dit plan wordt jaarlijks, gelijktijdig met het verslag over de asielopvang indien dit samenvalt met het ritme uit de Spreidingswet, voor 1 november gedeeld met de minister. Het format voor deze plannen wordt in overleg tussen Rijk, het COA en medeoverheden opgesteld en zo beknopt mogelijk gehouden.
- Onderwerpen op het terrein van onderwijs, zorg, participatie en arbeid zijn relevant voor opvang en huisvesting en raken daarmee ook de PRT's. Knelpunten op deze terreinen kunnen aan de PRT's worden gesignaleerd en geadresseerd aan het Rijk en/of andere gremia. Er wordt (gedeeltelijk) een ondersteuningsarrangement uitgewerkt om de CdK, provinciale regietafels en, waar van toepassing, regionale regietafels en samenwerkingsverbanden bij te staan met relevante (cijfermatige) informatie, expertise en praktische ondersteuning.

4.2 Regionale samenwerkingsverbanden

- De realisatie van opvanglocaties ligt in handen van het COA en gemeenten. Hierbij is samenwerking en afstemming met deelnemers van de PRT en de (indien aanwezig) regionale regietafel van belang. Voor regionale afstemming wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van reeds bestaande bestuurlijke regionale gremia.
- Bij de realisatie van opvanglocaties is het van belang om effectief begeleiding en voorzieningen te kunnen organiseren, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en zorg. Anderzijds moeten opvanglocaties niet te ver van de gemeenten liggen zodat, waar relevant, tijdig gestart kan worden met integratie. Daarvoor is het ook van belang dat er een optimale balans wordt gevonden tussen het aantal asielopvangplekken, de opvang van ontheemden uit Oekraïne en de gemiddelde taakstelling huisvesting vergunninghouders voor het regionale samenwerkingsverband.
- De gemeenten die regionaal samenwerken, hebben (bij voorkeur gezamenlijk) een regierol in het verzorgen van inburgering aan vergunninghouders. Daarbij kan worden aangesloten op samenwerking tussen gemeenten in het kader van de Wet Inburgering, bijvoorbeeld bij het inkopen van taalaanbod.

- De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om onderling afspraken te maken over het herverdelen van de huisvestingsopgave voor vergunninghouders. Binnen de PRT of het regionale samenwerkingsverband kunnen uitruilafspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld dat één gemeente meer statushouders huisvest dan wettelijk verplicht terwijl een andere gemeente meer asielzoekers opvangt of meer opvang voor ontheemden realiseert. Dat geeft gemeenten de kans de opgaven beter aan te laten sluiten op de lokale context. Het Rijk werkt daarnaast aan andere, tijdelijke oplossingen zoals doorstroomlocaties. Ook daarover kunnen in provinciaal of regionaal verband afspraken worden gemaakt.

5. Verantwoordelijkheden en financiën

- Er wordt aangesloten bij de bestaande formele verantwoordelijkheden en financiële arrangementen. Daarbij wordt beoogd het zo makkelijk mogelijk te maken voor gemeenten (bijvoorbeeld door regelingen waar mogelijk samen te voegen).
- Binnen deze kaders kunnen de bestuurlijke partners gezamenlijk besluiten hoe zij opvanglocaties willen inrichten. Zo kunnen gemeenten en het COA overeenkomen dat een gemeente zelf overgaat tot exploitatie van een opvanglocatie, mits voldaan wordt aan de geldende wet- en regelgeving. Bij exploitatie door gemeenten hoort ook passende financiering. Dit wordt verder uitgewerkt in het implementatietraject van de Spreidingswet.
- Het Rijk neemt financiële verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers en vergunninghouders tot het moment van huisvesting in gemeenten. Het Rijk financiert de opvang van asielzoekers in de opvanglocaties tot het moment dat een vergunning wordt toegekend en de vergunninghouder gehuisvest wordt in de gemeente.
- Het Rijk is financieel verantwoordelijk voor de (voor-)inburgering van vergunninghouders. Het Rijk kan zorgdragen voor taallessen, cursussen en trainingen voor alle asielzoekers.
- De bestuurlijke afspraken over de termijn (richtlijn veertien weken) van vergunningverlening tot aan uitplaatsing naar gemeenten blijven bestaan. In het eerdergenoemde maatregelenpakket stabiele uitstroom vergunninghouders wordt bekeken of deze huisvestingstermijn mogelijk dient te worden gewijzigd (bijvoorbeeld aanpassen, afschaffen of juist meer formaliseren van de termijn), teneinde de doorstroom te bevorderen.
- Om uitstroom te bevorderen en statushouders eerder te laten starten met hun integratie en participatie worden door gemeenten, met ondersteuning van het Rijk, doorstroomlocaties ingericht. Dit zijn locaties waar vergunninghouders tijdelijk gehuisvest worden (uiterlijk één jaar) tot gemeenten kunnen voorzien in permanente huisvesting. Hier wordt een aparte financiële regeling voor uitgewerkt. Op dit moment bevindt dit concept zich in de pilotfase. Na evaluatie wordt dit concept mogelijk breed in Nederland ingezet.
- De verwachting is dat deze Uitvoeringsagenda de voorspelbaarheid voor gemeenten vergroot. Dit draagt eraan bij dat gemeenten kunnen voldoen aan de halfjaarlijkse huisvestingstaakstelling. Het interbestuurlijk toezicht, uitgeoefend door de provincies, voorziet in instrumenten wanneer gemeenten de taakstelling niet halen.
- Gemeenten zijn (financieel) verantwoordelijk voor de tijdelijke huisvesting van andere woningzoekenden in flexibele opvanglocaties.
- Voor flexibele opvangvormen zijn per locatie verschillende constructies van eigendom en gebruik mogelijk. De locaties kunnen eigendom zijn van het COA, gemeenten of van derde partijen zoals het Rijksvastgoedbedrijf of particuliere verhuurders, waarbij het COA of de gemeente een vergoeding betaalt aan de eigenaar.

6. Implementatie Uitvoeringsagenda

6.1 Vervolgproces

- Frequent wordt bij de PRT's opgehaald hoe het staat met de realisatie van de provinciale plannen en hierover wordt aan de LRT gerapporteerd.
- Deze Uitvoeringsagenda bevat een lange termijn visie voor het hele Nederlandse asielopvangsysteem waarbij de Spreidingswet ondersteunend is. In de Provinciale plannen dient daarom aangesloten te worden op de in deze Uitvoeringsagenda neergelegde visie op het asielopvangsysteem.
- De implementatie van de Uitvoeringsagenda sluit zoveel mogelijk aan bij de implementatie van de Spreidingswet. Gemaakte afspraken ten aanzien van de verdeling van de provinciale asielopvangopgave worden door de CdK vastgelegd in een provinciaal verslag dat wordt aangeboden aan de minister.

- Onderdeel van het provinciaal plan is een transitieplan om van de huidige provinciale opvangcapaciteit stapsgewijs naar de toekomstige (flexibele) provinciale opvangcapaciteit te bewegen. De tijdsduur van deze transitie kan per provincie verschillen en meerdere jaren in beslag nemen. In dat transitieplan kunnen noodopvanglocaties en tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties worden opgenomen die nodig zijn tot er duurzame locaties beschikbaar komen.
- De landelijke regietafel, provinciale regietafels en regionale samenwerkingsverbanden hebben de taak om de afspraken uit deze Uitvoeringsagenda te realiseren en de voortgang te monitoren en te bewaken. Eén keer per jaar in oktober ontvangt de LRT een verslag met de stand van zaken.

6.2 Implementatieplan

- Op basis van de actualisering van de uitvoeringsagenda wordt een Implementatieplan opgesteld om te komen tot de beoogde resultaten.
- In het implementatieplan ligt de nadruk op de uitvoerbaarheid van het geschetste toekomstbeeld en de bijbehorende uitgangspunten. Ook wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan een goede aansluiting bij de implementatie van het EU Asiel en migratiepact en, zoals hierboven benoemd, de implementatie van de Spreidingswet.