

## Een opvanglocatie in de gemeente / van idee naar opvang

Het COA vangt wisselende aantallen asielzoekers op. Het aantal opvanglocaties bij het COA beweegt mee met deze wisselende aantallen. Op dit moment hebben we te maken met een stijging van de bezetting op de opvanglocaties. Het COA is daarom, in samenwerking met haar partners, op zoek naar nieuwe opvanglocaties.



### Van idee naar opvang

Het COA vangt wisselende aantallen asielzoekers op. Het aantal opvanglocaties bij het COA beweegt mee met deze wisselende aantallen. Zo zagen we eerder in de jaren '90 een groei van het aantal asielzoekers en opvanglocaties, gevolgd door een minstens zo snelle krimp vanaf begin deze eeuw. Dit betekende groei gevolgd door krimp van het aantal opvanglocaties. Op dit moment hebben we weer te maken met een stijging van de bezetting op de opvanglocaties. Het COA is daarom, in samenwerking met haar partners, op zoek naar nieuwe opvanglocaties.

Er zijn verschillende redenen voor de stijging van de bezetting. Er is sprake van een lichte stijging van het aantal mensen wat asiel aanvraagt, onder andere uit landen als Syrië of Eritrea. Het is de verwachting dat dit voorlopig niet significant afneemt. Deze trend wordt versterkt door een achterstand in de verwerking van asielaanvragen. Daarnaast zien we een toename van het aantal vergunninghouders in de opvang, doordat het aantal vergunninghouders wat verhuist naar een gemeente nog niet op het niveau zit van wat is afgesproken tussen rijk en gemeenten.

Met name door de wisselende aantallen asielzoekers blijft het COA continu op zoek naar mogelijke nieuwe locaties voor de opvang van asielzoekers. Dit kunnen verschillende locaties zijn, bijvoorbeeld eerder gesloten opvanglocaties, leegstaande

verzorgingshuizen, instellingsgebouwen, kazernes of kloosters. Voor het COA is het essentieel dat de locatie snel en effectief is om te bouwen naar een opvanglocatie voor asielzoekers dat voldoet aan alle kwaliteitseisen die gesteld zijn.

### Een formeel verzoek

De vastgoedregisseurs van het COA leggen vaak de eerste praktische contacten met gemeenten. In een oriënterend gesprek worden de mogelijkheden voor de vestiging van een nieuwe opvanglocatie verkend. Het kan hier zowel gaan om een structurele, als om een tijdelijke termijn samenwerking. Op grond van de eerste gesprekken tussen de gemeente en het COA, neemt het college van burgemeester en wethouders een voorlopig standpunt in.

Is het antwoord positief, dan dient het COA een formeel schriftelijk verzoek in. Ter toelichting van dit verzoek kan het COA een rol spelen bij het inlichten van het presidium of seniorenconvent, de fractievoorzitters, of de gehele gemeenteraad.

### Haalbaarheidsonderzoek

Vervolgens laat het COA een haalbaarheidsonderzoek verrichten, in samenwerking met de gemeente. Uit dit haalbaarheids-onderzoek, waarin onder andere gekeken wordt naar bereikbaarheid, milieu, eigendomssituatie, locatiepotentie en naar capaciteit, komt een uiteindelijk go of no-go.

Op grond van de technische mogelijkheden van de locatie, doet het COA de gemeente een voorstel over het aantal in te richten opvangplaatsen. Tevens wordt, uitgaande van de beschikbaarheidsduur van de locatie, een vestigingsperiode voorgesteld. Indien de lokale situatie daartoe geschikt is, zal worden besproken of het mogelijk is het centrum voor onbepaalde tijd te vestigen. Het aantal mensen in de asielopvang neemt op dit moment weer toe. Het COA zoekt vanwege de ontstane situatie extra mogelijkheden.

## Communicatie

Elk bezoek van het COA aan een gemeente waar nog geen opvanglocatie is gerealiseerd, kan reden tot speculaties geven. Afstemming over communicatie begint daarom al bij de verkennende gesprekken die de projectregisseur met de gemeente voert. Ook daarna blijft het zaak om bij alle te volgen stappen zoveel mogelijk vooraf nagedacht te hebben over de communicatie. De samenwerking wordt daarom vanaf het prille begin opgezocht.

Bij de communicatiestrategie ligt het accent op het vormen van rechtstreekse interpersoonlijke communicatie. Het is belangrijk om van meet af aan duidelijkheid te verschaffen aan burgers over de mate waarin mensen een stem hebben. Kunnen ze alleen reageren, mogen ze mee praten en denken, of zelfs mee beslissen?

Uiteraard is de gemeente verantwoordelijk voor het informeren van haar inwoners. Het COA adviseert en ondersteunt de gemeente over en bij de te volgen communicatiestrategie en de inrichting van het voorlichtingstraject. De projectregisseur, unitmanager en de communicatieadviseur van het COA kunnen ieder op hun eigen vakgebied (achtergrond)gegevens verstrekken. In de loop der jaren hebben we veel ervaring opgedaan in verschillende benaderingen van betrokken partijen.

De vestiging van een nieuwe opvanglocatie is een complex proces waarbij veel partijen met soms uiteenlopende belangen betrokken zijn. Een analyse van deze partijen en hun belangen is daarbij cruciaal. Het neerzetten van een communicatiestrategie en het uitstippelen van een voorlichtingstraject is maatwerk, en zal in de verschillende stadia van het traject mogelijk bijgesteld moeten worden, afhankelijk van de ontwikkelingen.

Een bundeling van de krachten van de communicatieprofessionals van gemeente en COA, is een belangrijke voorwaarde voor een zo soepel mogelijk verloopende communicatie. Het is verstandig in een vroeg stadium duidelijke afspraken te maken over de timing, de taakverdeling tussen COA en gemeente en de in te zetten voorlichtingsinstrumenten.

Al dan niet tijdelijke mogelijkheden voor het snel realiseren van asielopvang. Wanneer een gemeente instemt met de vestiging van een opvanglocatie, worden afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen:

- de plaats en de capaciteit van de opvanglocatie
- de vestigingsduur

- eenmalige noodzakelijke maatregelen/uitkeringen (indien van toepassing) om de komst van de opvanglocatie mogelijk te maken
- de organisatie in de opvanglocatie
- de instelling van een overlegcommissie
- onderwijs aan leerplichtige asielzoekers

## Bouwvergunningen

Als de bestuursovereenkomst is getekend, doet het COA een aanvraag voor een bouwvergunning en start daarop de bouw van de accommodatie. Het COA heeft selectiecriteria opgesteld (ligging, staat van onderhoud, aanwezige faciliteiten, enzovoorts) waar locaties aan dienen te voldoen. Deze criteria zijn opgesteld vanuit onze vastgoedvisie.



Door het COA wordt een plan opgesteld voor de bouw of verbouw van de toekomstige opvanglocatie. Verbouw is aan de orde als het gaat om het aanpassen van een bestaand

gebouw of complex. In het op te stellen plan komt tot uitdrukking welke activiteiten c.q. aanpassingen noodzakelijk zijn voor de (ver)bouw van de opvanglocatie. Het gaat hier bijvoorbeeld om de wijze van ontsluiting van het terrein en de gebouwen, terreininrichting en dergelijke. Het bouwplan is het resultaat van het samenbrengen van het Programma van Eisen voor de bouw of verbouw van een opvanglocatie en de plaatselijke omstandigheden (zoals ligging en grootte van het terrein, bodemgesteldheid, enz.).

In het Programma van Eisen zijn de, door het COA vastgestelde, uitgangspunten waaraan een opvanglocatie dient te voldoen vastgelegd. In dit traject wordt het COA ondersteund door externe adviseurs (architect en ingenieursbureau).

Het bouwplan vormt het uitgangspunt voor het overleg met Bouwen Woningtoezicht, brandweer en overige betrokken gemeentelijke en/of provinciale diensten en instellingen, teneinde te komen tot de aanvraag van een bouwvergunning en eventuele ontheffing of wijziging van het bestemmingsplan.

## Duurzaamheid

Het verwerven en afstoten van locaties en gebouwen werd sinds de start van het COA in 1994 vooral ingegeven door de korte termijn. Nu is er meer oog voor de langetermijnstrategie voor vastgoed. Als publieke organisatie, gefinancierd met maatschappelijk geld en opererend in een politieke omgeving, proberen wij duurzaam te investeren.



Duurzaamheid is een extra impuls voor alle partijen. Niet alleen gaan wij met een gemeente voor langere tijd een relatie aan, maar wij zien duurzaamheid ook als mogelijkheid om zelfs na ons

eventueel vertrek uit de gemeente van meerwaarde te zijn voor de lokale gemeenschap. Bijvoorbeeld door het centrum en de gebouwen zo in te richten dat zij een andere maatschappelijke functie kunnen krijgen, zoals woningen, zorgvoorzieningen of recreatie. In de vastgoedvisie van het COA benoemen we vier pijlers: duurzaamheid, flexibiliteit, kwaliteit en betaalbaarheid.

Onder duurzaamheid verstaan we:

- Gebruiks-/ levensduur van minimaal 15 jaar;
- Geen semipermanente bebouwing, geen gebouwen met een bestemming die oorspronkelijk heel anders is;
- Typologie van de gebouwen afstemmen op de ontwikkelbehoefte van de gemeente;
- Milieubewuste gebouwen wat betreft afwerking, energieverbruik et cetera;
- Zo weinig mogelijk vervoersbewegingen benodigd.

Flexibiliteit toont zich in een vaste kern van opvangplaatsen, met een flexibele 'schil' en een buffer. Deze buffer bestaat in de eerste plaats uit opvangplaatsen die op korte termijn beschikbaar zijn op bestaande locaties. Daarnaast zijn er minder acuut beschikbare plaatsen, die voortkomen uit afspraken met samenwerkingspartners die soortgelijk vastgoed hebben.

Ook spreekt flexibiliteit uit de mogelijkheid opvanglocaties, bij vertrek van het COA, zonder veel kosten en tijd om te klappen naar gebruik voor andere maatschappelijke functies.

Onder kwaliteit verstaan we veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid, in de breedste zin van het woord.

Betaalbaarheid ten slotte, bereiken we door vastgoed lang te gebruiken en te sturen op basis van inzicht in meerjarige

exploitatiekosten over de totale gebruiksperiode. Zo gaan we efficiënt om met gemeenschapsgeld.

## De opvang en de omgeving

Het COA zorgt ervoor dat mensen in een kwetsbare positie in een veilige en leefbare omgeving professioneel worden gehuisvest en begeleid. Het begrip veiligheid kent bij het COA twee componenten: sociale en fysieke veiligheid. Speerpunten hierbij zijn brandveiligheid, preventie van legionella en de veiligheid van kwetsbare groepen, zoals vrouwen en alleenstaande jongeren. Gebouwen krijgen regelmatig een check op allerlei veiligheidsaspecten. Daarnaast krijgen bewoners voorlichting over brandpreventie. Kwetsbare groepen volgen programma's om de eigen weerbaarheid te vergroten.

De medewerkers van het COA houden zicht op de leefbaarheid op de locatie. Door regelmatig contact te houden met bewoners houdt men de sfeer op de locatie in de gaten. Problemen, van welke aard dan ook, worden gesignaleerd. In een regelmatig overleg met de collega's van externe partijen worden deze signalen gedeeld, en acties uitgezet om bewoners op de juiste manier te begeleiden.

## Overlegcommissie

Iedere opvanglocatie heeft een overlegcommissie, met als doel om informatie te geven en mogelijke problemen in en rond het opvangcentrum in relatie tot de omgeving voor te zijn, te bespreken, en/of op te lossen. Deze overlegcommissie wordt vaak al in een vroeg stadium opgericht, ook voor er sprake is van bewoning van de opvanglocatie.



De samenstelling van een overlegcommissie kan per locatie verschillen, mede afhankelijk van de "couleur lokale". Doorgaans is de commissie als volgt samengesteld:

- locatiemanager,
- wethouder of verantwoordelijk ambtenaar gemeente



- (vertegenwoordigers van) omwonenden
- buurtvereniging of ander platform van omwonenden
- wijkagent

Ook onderhoudt de locatiemanager vaak contact met bijvoorbeeld een winkeliersvereniging en met vertegenwoordigers van sociaal-culturele organisaties in de gemeente.

## Vrijwilligers

Bij het COA zijn landelijk honderden vrijwilligers actief. Vrijwilligers bij het COA zijn gebonden aan het COA-beleid, en aan de gedragscode van het COA. De vrijwilliger is geen belangenbehartiger van de asielzoeker. Veelal zijn vrijwilligers actief bij de organisatie en uitvoering van activiteiten. Dat kan zijn in de speelzaal, het Open Leer Centrum (computerruimte), de Nederlandse les of bij allerlei recreatieve activiteiten. Vrijwilligers werken onder begeleiding van een medewerker van het COA. Zij leveren voor start van de activiteiten een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) in.

## Klachtenafhandeling

Waar veel mensen samenleven, kunnen problemen van welke aard dan ook zich voordoen. Het COA doet er alles aan, in het bijzonder via voorlichting en contacten op de locatie, om problemen te voorkomen. Natuurlijk kan het toch voorkomen dat er vanuit de omgeving van een locatie klachten zijn over de bewoners of de locatie. Het COA probeert met de omgeving goed contact te onderhouden om eventuele klachten zo snel mogelijk bespreekbaar te kunnen maken. Het is altijd mogelijk om in contact te treden met de locatiemanager om een klacht te melden. Deze zal proberen de klacht naar ieders tevredenheid op te lossen.

## Politie en beveiliging

De regiokorpsbeheerder is ervoor verantwoordelijk dat die politiezorg wordt gegeven die nodig is voor het goed functioneren van een opvanglocatie. De verdeling van het budget is de verantwoordelijkheid van het regionale college. Hierover kunnen met het COA geen afspraken worden gemaakt. Het COA heeft zelf ook beveiligers in dienst die zich bezig houden met diverse vormen van dienstverlening, waaronder

objectbeveiliging, mobiele surveillance, inzet van brandwachten en receptieservices. Extra reguliere inzet van politie wordt vaak niet nodig geacht.

## Lokale impulsen

Een opvanglocatie van het COA binnen de gemeentegrenzen betekent allereerst een breed gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid. Een opvanglocatie geeft een maatschappelijke verrijking.

Een opvanglocatie geeft ook een economische impuls. In een gemiddelde opvanglocatie van 400 bewoners werken in totaal ongeveer twintig COA-medewerkers. De locatie biedt voorts werkgelegenheid aan beveiligers, schoonmakers, gezondheidszorgers. De gemeente ontvangt daarnaast per bewoner een bijdrage, en het COA zorgt voor een tegemoetkoming in de voorbereidingskosten.

De kinderen van asielzoekers gaan naar school, zo zorgt de opvanglocatie voor werkgelegenheid in het onderwijs. Ook onbetaalde arbeid wordt gestimuleerd in de vorm van vrijwilligers die een bijdrage leveren aan activiteiten voor asielzoekers, of hen begeleiden bij hun asielprocedure (via Vluchtelingenwerk).

Asielzoekers voeren hun eigen huishouding en doen over het algemeen boodschappen in hun directe omgeving. Op jaarbasis besteden asielzoekers in een opvanglocatie daarmee een flink bedrag bij de lokale middenstand. Uitgaande van 400 bewoners kan dat oplopen tot 2 miljoen euro op jaarbasis. Ook mogen asielzoekers vrijwilligerswerk of tijdelijk betaald werk verrichten.

Als we voor langere termijn in een gemeente asielzoekers kunnen opvangen financiert het COA een nieuwe locatie op duurzame wijze. Het principe van duurzaamheid van het COA, waarbij een opvanglocatie in de vorm van voor hergebruik geschikte eenheden gebouwd kan worden, geeft een gemeente de gelegenheid een opvanglocatie in te passen in ontwikkeltrajecten voor de langere termijn. De gemeenschap kan na het vertrek van het COA verder met de locatie.



## Overlast en maatregelen

In COA-opvanglocaties gelden huisregels en regels voor veilig samenleven op een COA-locatie. Deze regels worden aangeboden in de verschillende moedertalen van de bewoners en hebben een verplichtend karakter. Er is ook dagelijks aandacht voor de omgangsvormen in onze samenleving. Met verwijzing naar artikel 1 van de Grondwet, wordt onder meer benadrukt dat beledigende uitingen over geloof, sekse, seksuele geaardheid, leeftijd of nationaliteit niet worden getolereerd en dat agressie, discriminatie en bedreiging - inclusief huiselijk geweld - in Nederland zijn verboden.

Wanneer bewoners de regels overtreden, volgen maatregelen. Deze variëren van het voeren van een correctiegesprek tot het inhouden van weekgeld of andere verstrekkingen. In het uiterste geval volgt (tijdelijke) ontzegging van de opvang.

## Aanpak overlastgevers

Het COA houdt voor elke locatie een incidentenregistratie bij. De aanpak van overlastgevers omvat onder andere:

- Discriminatie, bedreiging of intimidatie, bijvoorbeeld van medebewoners, wordt aangemerkt als een vorm van agressie en geweld tegen personen. Bij de hierop te nemen maatregelen vormt de ontzegging van de opvang voor de duur van minimaal een week het uitgangspunt.
- Bij overlastgevers die een kleine kans hebben op het verkrijgen van een verblijfsstatus, wordt de procedure versneld in gang gezet zodat eerder aan een (gedwongen) terugkeer kan worden gewerkt.

Overlast gevende asielzoekers kunnen terecht in een handhavings- en toezichtlocatie (HTL) in Hoogeveen. In de HTL is plek voor circa 50 asielzoekers die overlast geven op een opvanglocatie, maar wel recht hebben op opvang. In deze speciale opvang gelden strengere huisregels.



## Strafbare feiten

Wanneer er sprake is van (vermoedelijk) strafbare feiten, melden we dat altijd bij de politie. Ook stimuleren COA-medewerkers het slachtoffer om aangifte te doen. Een COA-medewerker kan niet namens een slachtoffer aangifte doen; als hij getuige is geweest van een incident kan hij wel aangifte doen in die hoedanigheid van getuige. Het COA zorgt vanuit elke locatie voor korte lijnen met de plaatselijke politie. De wijkagent vervult hierin een spilfunctie.

- Er is in de aangescherpte aanpak een scherpere verwijzing opgenomen naar de Veilige Publieke Taak (VPT). Dit betekent dat wanneer agressie of geweld zich richt tegen COA-personeel of andere medewerkers met een publieke taak, dit geldt als een strafverzwarende omstandigheid.
- Het doen van aangifte staat het opleggen van maatregelen door het COA niet in de weg.



## Top X-aanpak

Het blijkt dat een kleine groep van zo'n driehonderd asielzoekers, structureel overlast veroorzaken. Zij maken zich schuldig aan bijvoorbeeld winkeldiefstal, zwartrijden en zakkenrollen. We zijn daarom in 2019 begonnen met een speciale aanpak van deze overlast gevende groep. Met de Top X-lijst moet worden voorkomen dat de groep uit het oog van de instanties verdwijnt.

Van ondernemer tot gemeente, politie, COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers) en het ministerie: met iedereen is contact, om ellende snel in de kiem te smoren.

De overlastgevers kunnen, onder aansturing van zogenoemde ketenmariniers, maatregelen opgelegd krijgen zoals een gebiedsverbod. Bij aangifte vanwege een misstand wordt de asielprocedure van de overlastgever naar voren gehaald en beoordeeld, zodat hij of zij zo snel mogelijk uitsluit heeft.

## Integratie en participatie

Vroege integratie en participatie omvat alle activiteiten en werkzaamheden van het COA om beter en in een vroeg stadium aan te sluiten bij de kansen en talenten van bewoners. Met als



doel: zo snel mogelijk kunnen participeren en integreren in Nederland. Het COA werkt nauw samen met gemeenten en andere partners in de samenleving

om het integratie- en participatieaanbod voor bewoners te blijven ontwikkelen. Zo zorgen we ervoor dat bewoners ervaring opdoen met taal, werk, opleiding en het opbouwen van een netwerk.

## Kansrijke koppelingen

De regievoerders van het COA koppelen vergunninghouders aan gemeenten. Bij de koppeling houden we rekening met zaken die integratie kunnen bevorderen. Een kansrijke koppeling start met het 'screeningsgesprek' op de procesopvanglocaties (pols). Daar maken we direct na vergunningverlening een klantprofiel van elke vergunninghouder. Hierbij kijken we naar 'harde plaatsingscriteria': eerstegraadsfamilie in Nederland, gezinshereniging, medische behandeling en een arbeidscontract of inschrijving bij een onderwijsinstelling. Daarnaast besteden we aandacht aan 'zachte plaatsingscriteria': werkervaring, gevolgde opleidingen, aanwezigheid van een (sociaal) netwerk in Nederland en ambities voor de toekomst.

## Participatie vanaf dag 1

Het COA stimuleert alle bewoners om op de opvanglocatie vanaf dag 1 bezig te zijn met hun toekomst: kennis, vaardigheden en ervaring opdoen en een netwerk opbouwen. In een 'begeleidingsgesprek participatie' bespreekt de casemanager de participatiemogelijkheden op en in de nabije omgeving van de locatie. Voor vergunninghouders gaat het hierbij ook om de mogelijkheden in de gemeente waar iemand een woning krijgt.

De 'casemanagers met aandachtsgebied participatie' ondersteunen de locaties in hun regio, door als aanspreekpunt te fungeren voor activiteiten gericht op vroege integratie en participatie. Ze slaan een brug tussen de vergunninghouders en asielzoekers op de COA-locaties en gemeenten, regiocoördinatoren van Divosa, werkgevers, opleidingsinstututen,

organisaties die vrijwilligerswerk aanbieden en andere initiatiefnemers in de regio.

## NT2 lessen voor asielzoekers

Asielzoekers kunnen vanaf dag 1 starten met het leren van de Nederlandse taal. Een belangrijke eerste stap naar inburgering. De NT2-lessen zijn toegankelijk voor asielzoekers met een grote kans op een verblijfsvergunning (momenteel: Syriërs, Eritreeërs en Staatlozen). Bewoners met andere nationaliteiten kunnen lessen Basaal Nederlands volgen die door vrijwilligers worden gegeven.

## Vorbereiding inburgering

De NT2-lessen krijgen een vervolg binnen het programma Voorbereiding op Inburgering. Dit programma biedt kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland. Het bestaat uit: NT2-taallessen, de training Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) en individuele begeleiding en dossiervorming. Deelname aan het programma is niet verplicht, maar we stimuleren wel dat vergunninghouders zich goed voorbereiden op de toekomst. Daarom hanteren we het uitgangspunt 'vanzelfsprekende deelname'.

## Voorwerk

In aanvulling op het programma Voorbereiding op inburgering voert het COA het project VOORwerk uit. In een training leren vergunninghouders hoe zij in Nederland een baan vinden en behouden door het ontwikkelen van hun sociale en communicatieve vaardigheden. Alle vergunninghouders in de opvang kunnen aan VOORwerk meedoen.

## Digitaal klantprofiel

Voor een vroege integratie en participatie is een goede informatieoverdracht over vergunninghouders naar gemeenten essentieel. Het COA deelt gegevens over vergunninghouders digitaal via klantprofielen in het TaakstellingVolgSysteem (TVS). In het klantprofiel staat informatie over opleiding, werkervaring en deelname aan activiteiten en programma's in de opvang. Ook periodieke mondelinge ('warme') overdrachtmomenten zijn belangrijk. Hiermee borgen we dat de maatwerkbegeleiding een vervolg krijgt in de gemeente. De 'casemanagers met aandachtsgebied participatie' ondersteunen locaties bij het realiseren van deze doorlopende integratielijnen.