Aan: Gedeputeerde Staten van Utrecht en Provinciale Staten van Utrecht
Archimedeslaan 6
3508 TH Utrecht
Datum: 8 maart 2016
Ons kenmerk: PCL 2016/01
Onderwerp: PCL advies over het Vluchtelingenvraagstuk

KANSEN CREËREN EN COMMUNICEREN

Tien kansen voor de provincie Utrecht bij de opvang, huisvesting en integratie van vluchtelingen

Samenvatting
De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL) adviseert de provincie Utrecht om samen met alle betrokken partners (zoals gemeenten, COA, maatschappelijke organisaties en bedrijven) een samenhangend vluchtelingenbeleid te ontwikkelen dat is gericht op een volwaardige deelname van vluchtelingen aan de maatschappij. Voorkómen moet worden dat er in de komende jaren een grote kansarme groep ontstaat die buiten de maatschappij komt te staan.
De PCL is van mening dat de provincie de aangewezen partij is om een sterke verbindende rol te spelen bij het vluchtelingenvraagstuk. Door te werken aan een snelle integratie van de vluchtelingen wordt recht gedaan aan hun capaciteiten en kan het draagvlak in de samenleving bevorderd worden.
Koppeling van verschillende vraagstukken biedt kansen. Zo kan de opvang, huisvesting en integratie van vluchtelingen kansen bieden voor ontwikkeling van de woningmarkt (uitbreiding woningvoorraad voor meer doelgroepen, transformatie van gebouwen en ontwikkeling van nieuwe huisvestingsconcepten), de economie en arbeidsmarkt en een impuls bieden voor natuur-, sport- en cultuurbeleving.
Om de integratie te bevorderen hebben kleine opvanglocaties in bewoond gebied de voorkeur boven grote afgelegen locaties. Een goede communicatie tussen alle betrokkenen is van cruciaal belang om de opvang, huisvesting en integratie van de vluchtelingen te laten slagen.

Inleiding
Nederland heeft in 2015 te maken gekregen met een sterk verhoogde toestroom van vluchtelingen, vooral uit Syrië en Eritrea. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de commissarissen van de Koning (handelend als rijksorgaan) op 13 oktober 2015 verzocht om een bemiddelende rol te spelen in de totstandkoming van grote noodopvanglocaties per provincie. Daarnaast hebben de provincies een toezichthoudende taak bij de huisvesting van de vergunninghouders door gemeenten.
De opgaven waar nu aan wordt gewerkt in de provincie Utrecht zijn het realiseren van 3000 extra opvangplekken voor vluchtelingen* en het huisvesten van ongeveer 1.500 vergunninghouders (exclusief achterstanden) door de gemeenten in de provincie Utrecht in het eerste half jaar van 2016.
De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL) ziet dat de provincie Utrecht in de Taskforce Opvang Vluchtelingen (TOV) en in de Regionale Regietafel op professionele wijze samenwerkt met de andere betrokken partijen, zoals gemeenten, Veiligheids Regio Utrecht (VRU) en COA aan het vinden van opvanglocaties. Ook ondersteunt de provincie gemeenten bij hun taak om vergunninghouders te huisvesten. Daarbij legt de provincie verbindingen naar (de eigen provinciale) thema's als ruimtelijke ontwikkeling, binnenstedelijke ontwikkeling en kantorenaanpak.

*Het Rijk heeft aan de Veiligheidsregio's gevraagd om per Veiligheidsregio 500 opvangplekken te leveren voor een periode van 3 tot 6 maanden (noodopvang), gerealiseerd voor het einde van 2015. In aanvulling hierop is aan de provincies gevraagd om per provincie een grote locatie van 2500 plekken te leveren voor 2016 en verder (structurele opvang, dit kunnen ook meerdere kleinere locaties zijn). Bronnen: Bestuurlijke tijdslijn vluchtelingenvraagstuk (27-1-2016) en Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom (27-11-2015)

Net als de andere betrokken partijen vervult de provincie Utrecht haar rol in een maatschappelijk klimaat dat gekenmerkt wordt door emoties. Er is sprake van een grote positieve betrokkenheid van burgers en organisaties die willen helpen en met anderen willen samenwerken om de opvang, huisvesting en integratie van de vluchtelingen zo goed mogelijk te laten verlopen. Er zijn echter ook zorgen bij omwonenden over mogelijke risico's van opvang van vluchtelingen in hun buurt. Daarnaast zijn er mensen die de opvang van vluchtelingen afwijzen en dit met protesten en geweldsincidenten duidelijk maken. Het is een uitdaging voor de provincie om in deze omstandigheden samen met de partners de opvang, huisvesting en integratie van vluchtelingen goed te laten verlopen.
De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL) vraagt de aandacht voor tien kansen die de provincie samen met partners kan creëren en benutten. De eerste vier kansen hebben te maken met de algemene rol van de provincie bij het vluchtelingenvraagstuk. Daarna volgen specifieke kansen bij opvang en huisvesting, integratie en koppeling van vraagstukken, financiën en communicatie.

Rol provincie Utrecht bij vluchtelingenvraagstuk

1. **Ontwikkel met de partners een samenhangend beleid voor de middellange termijn en draag zo bij aan een volwaardige deelname van de vluchtelingen aan de maatschappij**

Het is van groot belang dat de provincie met andere overheden en maatschappelijke organisaties een samenhangend beleid ontwikkelt voor de middellange termijn dat is gericht op een volwaardige deelname van de vluchtelingen aan de maatschappij. Voorkómen moet worden dat er in de komende jaren een grote kansarme groep ontstaat die buiten de maatschappij komt te staan en de normen en waarden die in Nederland gelden niet deelt. Een flink deel van de vluchtelingen die in deze periode naar Nederland komen zal hier voorlopig blijven. In het beleid moet daarom aandacht zijn voor huisvesting, integratie, gezondheid, scholing, werk en educatie over omgangsvormen in Nederland. Waar mogelijk kan in dit beleid verwezen worden naar regulier beleid, maar waar nodig zullen aanvullende maatregelen genomen moeten worden.

2. **Benut de positie als middenbestuur optimaal door een sterke verbindende rol te spelen**

De provincie is de aangewezen partij om een sterke verbindende rol te spelen bij het vluchtelingenvraagstuk. Daarbij is het van belang dat de provincie het vluchtelingenvraagstuk benadert als een breed maatschappelijk vraagstuk en zich niet beperkt tot wettelijke taken of tot een focus op ruimtelijke aspecten. Door als provincie de uitwisseling tussen gemeenten van ervaringen met de opvang, huisvesting en integratie van vluchtelingen en vergunninghouders te stimuleren en te faciliteren, kan het leerproces dat de gemeenten doormaken versneld worden. Gemeenten en provincie zouden ook zodanig moeten samenwerken dat er, indien nodig, opvang en huisvesting voor de vluchtelingen over de gemeentegrenzen heen wordt gezocht. Wat in de ene gemeente niet kan, kan in de andere gemeente misschien wel.

3. **Neem als provincie een stevige positie in richting de Rijksoverheid**

Het Rijk heeft de provincies nodig voor de opvang en huisvesting van vluchtelingen en andersom. Deze verhouding maakt het voor provincies mogelijk om een stevige positie in te nemen in besprekingen met het Rijk over regelgeving, financiën, beslissingsduur over de verblijfsvergunningen, educatie en integratie.

4. **Besef dat vluchtelingen- en immigratiestromen van alle tijden zijn en dat ook in het verleden creatieve oplossingen gevonden zijn**

De enorme toestroom van vluchtelingen stelt Nederland, net als andere Europese landen, momenteel voor grote vraagstukken. Het is echter belangrijk om deze situatie in historisch perspectief te zien. Ook in vroegere tijden was er sprake van instroom van grote groepen mensen. Denk aan de vluchtelingenstromen rond de Eerste en Tweede Wereldoorlog, de Surinamers die in de jaren zeventig naar Nederland kwamen en de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië in de jaren negentig. Ook binnen Nederland hebben demografische ontwikkelingen, zoals de naoorlogse babyboom en rampen, zoals de Watersnoodramp, geleid tot een sterk stijgende woningbehoefte.
Ook in het verleden is Nederland in staat gebleken flexibel in te spelen op deze omstandigheden en creatieve oplossingen te vinden.

Opvanglocaties vluchtelingen en huisvesting vergunninghouders

5. **Kies voor kleine opvanglocaties in een bewoonde omgeving, rekening houdend met omwonenden**

Kleine opvanglocaties (tot 500 personen) voor vluchtelingen hebben als voordeel dat zij een meer menselijke maat hebben voor de vluchtelingen, minder weerstand oproepen bij omwonenden en beter beheersbaar zijn uit het oogpunt van openbare orde en veiligheid.
Om ook al in het stadium van de opvang een begin te maken met integratie van de vluchtelingen in de samenleving, is het belangrijk dat de opvanglocaties in een bewoond gebied staan. Zo kunnen contacten met omwonenden en organisaties in de omgeving worden gelegd en zijn voorzieningen voor de vluchtelingen gemakkelijker bereikbaar. Grote, geïsoleerd liggende locaties bevorderen de integratie niet en moeten vermeden worden
Een zorgvuldige inpassing is belangrijk. Ook al is de situatie urgent en moet de opvang snel gerealiseerd worden, toch is het altijd nodig om rekening te houden met de situatie in de plaats waar de opvang wordt gerealiseerd. Door naast aandacht voor de vluchtelingen ook aandacht te hebben voor de belangen van omwonenden, kan de opvanglocatie goed ingebed worden in de omgeving en worden maatschappelijke problemen voorkómen.

6. **Grijp de woningbehoefte van de vergunninghouders aan om de voorraad (sociale) huurwoningen uit te breiden voor meer doelgroepen**

In de steden in de Randstad bestaat al langer een tekort aan beschikbare sociale huurwoningen. Als gevolg van de toename van het aantal vergunninghouders wordt dit tekort alleen maar groter. De noodzakelijke huisvesting van de vergunninghouders biedt de kans om dit al langer bestaande probleem op te lossen. Naast de bouw van sociale huurwoningen is het ook belangrijk om huurwoningen te bouwen met een huurprijs tussen €700,= en €1000,=. Dat bevordert de doorstroming vanuit de sociale huursector, waardoor er bestaande sociale huurwoningen vrijkomen. De extra woningen moeten bij voorkeur niet specifiek voor vergunninghouders worden gebouwd, maar tegemoet komen aan de behoefte van woningzoekenden in het algemeen. Er zijn immers ook veel andere woningzoekenden, zoals studenten en starters, die al jaren op een betaalbare woning wachten. De uitbreiding van de voorraad (sociale) huurwoningen biedt de kans om:

- **Leegstaand vastgoed te transformeren tot woon- en werklocaties**
  Nederland heeft te maken met een enorme hoeveelheid leegstaand vastgoed waaronder scholen, kerken en kantoren. De grote woningbehoefte die ontstaat door de toename van het aantal vergunninghouders kan een goede aanleiding zijn voor herontwikkeling, waardoor naast de vluchtelingen ook andere woningzoekenden woonruimte en/of werkruimte kunnen vinden. Hierbij is het belangrijk om kansen te creëren door soepel om te gaan met procedures.
- **Nieuwbouwplannen te ontwikkelen**
  Het huidige nijpende woningtekort zou aanleiding kunnen zijn om één of meer nieuwe wijken te bouwen, die flexibel (samen te voegen of op te delen), levensloopbestendig en duurzaam zijn (milieuvriendelijk, energieneutraal en klimaatbestendig). Mogelijk kunnen woningbouwlocaties die eerder afgevallen of uitgesteld zijn alsnog ontwikkeld worden. Dit biedt dan meteen kansen voor het creëren van een groene, duurzame en gezonde leefomgeving. Ook kan de huisvesting van vergunninghouders in bepaalde gebieden bijdragen aan het economisch draagvlak voor voorzieningen als openbaar vervoer en winkels.
- **Noodwoningen te bouwen**
  Om de doorstroming van vergunninghouders uit de opvangcentra te vergroten en de druk op de lokale woningmarkt te verlichten kan in sommige gevallen ook tijdelijke huisvesting in noodwoningen nodig zijn. In de gemeente Leiden heeft men recent voor deze aanpak gekozen. Het is belangrijk om de noodwoningen niet alleen voor vergunninghouders te bouwen, maar ook voor andere doelgroepen, zoals studenten of starters. Zo kunnen verschillende groepen woningzoekenden tegelijkertijd aan een woning geholpen worden. Dit is belangrijk voor het maatschappelijk draagvlak en de integratie.

Integratie en koppeling van vraagstukken

7. **Sorteer snel voor op integratie**

Er zijn belangrijke lessen te trekken uit de ervaringen in het verleden. Zo blijkt dat een lang verblijf in een vluchtelingenopvang (weinig ruimte en privacy), onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, het lang moeten wachten voordat begonnen kan worden met een opleiding of werk leidt tot een

ongunstige maatschappelijke positie (zie het WRR-advies Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten, 2015). De WRR adviseert onder meer om de woningvoorraad zo snel mogelijk te vergroten, zodat vergunninghouders snel gehuisvest kunnen worden, wat de concentratie op onderwijs, werk en inburgering verbetert. Ook is een parallelle en samenhangende aanpak van het leren van de taal, het volgen van een opleiding en het vinden van werk noodzakelijk.

8. **Creëer maatschappelijke kansen en vind oplossingen door koppeling van verschillende vraagstukken**

Door verschillende vraagstukken en verschillende beleidsterreinen met elkaar in verband te brengen ontstaan maatschappelijke kansen en zijn oplossingen te vinden voor opvang, huisvesting en integratie:

- **Innovaties in transformatie van gebouwen en flexibele huisvesting**
  De acute en sterk wisselende huisvestingsbehoefte voor vluchtelingen en vergunninghouders vormt een kans voor de ontwikkeling van nieuwe huisvestingsconcepten, die breder toepasbaar zijn.
  Zo organiseert het COA in samenwerking met Rijksbouwmeester Floris Alkemade een prijsvraag voor het ontwerpen van innovatieve huisvestingsoplossingen voor vluchtelingen onder de titel “A Home away from Home”. Het initiatief moet tegelijkertijd een impuls geven aan de vernieuwing van de huidige markt van flexibele huisvesting. De transformatie van leegstaand vastgoed biedt immers ook een geweldige kans voor de creatieve industrie die men in de provincie Utrecht graag verder wil ontwikkelen.
- **Versterking van de arbeidsmarkt door vergunninghouders**
  Door rekening te houden met de opleiding en werkervaring van vergunninghouders kunnen zij beter begeleid worden naar passend werk. Mogelijk kunnen zo ook specifieke tekorten aan werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt aangevuld worden. Waar dit niet het geval is, is inzet op scholing in aansluiting op de behoefte op de arbeidsmarkt geboden.
- **Economisch draagvlak**
  Ook kan de huisvesting van vergunninghouders in bepaalde gebieden bijdragen aan het economisch draagvlak voor voorzieningen als openbaar vervoer en winkels.
- **Opvang van vluchtelingen kan leiden tot een positieve ervaring voor de buurt**
  Het draagvlak voor vluchtelingenopvang in de buurt kan een probleem vormen. Door ook tijdens de eerste opvang contacten en uitwisseling tussen de vluchtelingen en omwonenden te stimuleren, kan de opvang van vluchtelingen leiden tot een positieve ervaring voor omwonenden en een vergroting van de onderlinge betrokkenheid in een buurt. Bekend maakt vaak bemind.
- **Een impuls voor natuur-, sport en cultuurbeleving**
  Veel vluchtelingen zijn getraumatiseerd of vervelen zich in de opvangcentra. Naast de noodzakelijke medische en psychologische zorg, kunnen beleving van natuur, sport, muziek, kunst en cultuur bijdragen aan hun welzijn. De vluchtelingen kunnen baat hebben bij deelname aan activiteiten op deze gebieden, maar er zelf ook een nieuwe impuls aan geven.
- **Capaciteiten vluchtelingen**
  Vrijwel alle vluchtelingen hebben na enige tijd behoefte aan een zinvolle dagbesteding en kunnen iets bijdragen aan de Nederlandse samenleving. Door deze kansen aan te boren wordt recht gedaan aan de capaciteiten van de vluchtelingen en verbetert ook het draagvlak in de samenleving.

Financiën

9. **Neem financiële aspecten mee in een brede en open afweging**

Aan de opvang van vluchtelingen en huisvesting van vergunninghouders zitten ook financiële aspecten. Het is reëel om deze aspecten mee te wegen in de keuze voor een opvang- of huisvestingslocatie. De financiële aspecten moeten echter wel deel uitmaken van een bredere afweging, waarbij ook de draagkracht en het draagvlak in de samenleving en kansen voor een goede integratie van de vluchtelingen en vergunninghouders betrokken worden. Plannen die vooral ontwikkeld worden vanuit financiële motieven, zijn gedoemd te mislukken en kunnen een grote maatschappelijke schade aanrichten.

Communicatie

10. Investeer via een goede communicatie doorlopend in maatschappelijk draagvlak

Om maatschappelijk draagvlak te ontwikkelen is het belangrijk om te investeren in een goede communicatie tussen de betrokken partijen: tussen overheden, tussen overheden en COA, met de vluchtelingen, met de inwoners van buurten en wijken en met maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het voordeel van een doorlopend goede communicatie met alle betrokkenen is dat er zo nieuwe kansen voor uitwisseling of samenwerking ontstaan en knelpunten die zich voordoen soepel weggenomen kunnen worden. De partijen doen zo gezamenlijk leerervaringen op.
Bij de communicatie met omwonende burgers moet altijd sprake zijn van tweerichtingsverkeer. Enerzijds is het van belang dat de overheden en het COA de burgers goed informeren (snel, eerlijk, consequent, gericht). Anderzijds is het net zo belangrijk om goed te luisteren en in te spelen op de ideeën, initiatieven, steun, vragen en zorgen van de burgers. De wijze van communiceren in de gemeente Amersfoort is hiervan een goed voorbeeld (Bron: Volkskrant, 9 december 2015).

Zie Bijlage bij PCL advies Kansen creëren en communiceren, 8 maart 2016, voor achtergrondinformatie bij de kansen 4, 5, 7 en 10 en voor bronvermeldingen.

Samenstelling Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL):

Dorien de Wit, voorzitter
Rudi van Etteger
Bas van de Griendt
Marleen van den Ham
Piet Renooy
Hugo van der Steenhoven
Alie Tigchelhoff
Willem Verbaan
Fred Vos