

Toelichting op de Uitvoeringsagenda

Bijlage I | Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen

In dit document is steeds per hoofdstuk in paarse tekst en grijze blokken de letterlijke tekst opgenomen uit de Uitvoeringsagenda, met daaronder in zwarte tekst de toelichting. Doel van deze toelichting is niet om ieder aspect van de Uitvoeringsagenda tot in detail uit te werken, maar nadere duiding te geven waar dit nodig is om de Uitvoeringsagenda te kunnen implementeren. Deze toelichting is een levend document, dat periodiek zal worden bijgesteld op basis van voortschrijdend inzicht en nieuwe ontwikkelingen.

Preambule

Het doel van deze Uitvoeringsagenda is de samenwerking tussen gezamenlijke overheden (rijk, provincie, gemeente) te versterken om 1) de opvangcapaciteit van asielzoekers flexibeler mee te bewegen met veranderingen in de instroom en 2) de overgang van asielopvang naar huisvesting en integratie te verbeteren. Hiermee zetten bestuurlijke partners zich (vanuit de eigen verantwoordelijkheid) in voor een asielsysteem dat effectief bijdraagt aan integratie en terugkeer.

Inhoudsopgave uitvoeringsagenda en toelichting

1. Inleiding.....	1
1.1. Context.....	1
1.2. Ambitie.....	2
1.3. Uitgangspunten.....	2
2. Toekomstbeeld van het asielsysteem.....	3
3. Gezamenlijke flexibele opvangstrategie.....	6
3.1. Flexibele opvangvormen.....	6
3.2. Gezamenlijke strategie bij op- en afschalen.....	6
4. Regionale opvanglocatie.....	9
4.1. Functies en doelgroepen.....	9
4.2. Diensten en activiteiten.....	10
4.3. Beheer en organisatie.....	11
5. Regionale indeling en bestuurlijke samenwerking.....	13
5.1. Regionale samenwerkingsverbanden.....	13
5.2. Provinciale regietafels.....	13
6. Verantwoordelijkheden en financiën.....	14
7. Implementatie.....	15

1. Inleiding

1.1 Context

- De bestuurlijke partners constateren dat het huidige asielsysteem beter moet kunnen inspelen op veranderingen in de asielinstroom. Daarnaast kan de overgang van opvang naar huisvesting en integratie verbeteren.
- Een beter werkend asielsysteem draagt bij aan draagvlak in de samenleving voor opvang van asielzoekers en integratie van vergunninghouders. De huidige krapte op de woningmarkt en de aansluiting van nieuwkomers op de arbeidsmarkt vormen een uitdagende context, waarin knelpunten moeten worden opgelost.
- De verantwoordelijkheden van de overheden met betrekking tot asiel zijn nauw met elkaar verbonden. Het op- en afschalen van opvangcapaciteit vereist dat het COA en gemeenten hiervoor geschikte locaties aanwijzen en ontwikkelen. Gezamenlijke afspraken over een meer flexibele asielopvang kunnen leiden tot minder bestuurlijke en maatschappelijke onrust.
- In het Interbestuurlijk Programma (IBP) hebben de gezamenlijke overheden afgesproken grote maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, waaronder het komen tot een flexibeler en effectiever asielsysteem. De Uitvoeringsagenda geeft invulling aan deze afspraak uit het IBP. Ook het Regeerakkoord benadrukt het belang van bestuurlijke samenwerking bij deze opgave.

Dit mede in navolging van de constructieve samenwerking tussen de bestuurlijke partners rond het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom uit 2015 en het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom uit 2016.

- De Landelijke Regietafel van 1 juli 2019 heeft de vertrekpunten en uitwerkingsagenda voor bestuurlijke samenwerking vastgelegd. Deze Uitvoeringsagenda vormt een nadere uitwerking van deze vertrekpunten en uitwerkingsagenda.

1.2. Ambitie

- De bestuurlijke partners hebben de volgende gezamenlijke ambitie¹: *We streven naar een flexibel en effectief asielsysteem, 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 systeem kan reageren op schommelingen in de omvang en samenstelling van de instroom, door de aanpasbaarheid van processen en schaalbaarheid van resources. Dit systeem draagt bij aan terugkeer van afgewezen asielzoekers, en aan tijdige en effectieve integratie van vergunninghouders door een goede aansluiting op huisvesting, werk en integratie.*

1.3. Uitgangspunten

- Om deze ambitie te verwezenlijken, gelden de volgende uitgangspunten die voortvloeien uit het Regeerakkoord:
 - o Asielopvang in Nederland is te allen tijde menswaardig.
 - o De opvangcapaciteit is voldoende flexibel om, binnen aanvaardbare bandbreedtes, snel te kunnen meebewegen met de behoefte. De inzet van noodopvang en crisisnoodopvang wordt zoveel mogelijk voorkomen.
 - o Op een beperkt aantal plaatsen in het land gaan asiendiensten onder één dak werken in middelgrote proceslocaties (Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties).
 - o In het asielproces moet zo snel mogelijk duidelijk worden of een asielzoeker recht heeft op een verblijfsvergunning of een grote kans op vergunningverlening.
 - o Vergunninghouders en asielzoekers met een grote kans op een vergunning (hierna: evident kansrijke asielzoekers) moeten zo snel mogelijk starten met (voorbereiding op) integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. Afgewezen asielzoekers starten zo snel mogelijk met terugkeer.
 - o Vergunninghouders worden zo snel mogelijk geplaatst in de regio van de gemeente waar ze zullen worden gehuisvest, zodat tijdig kan worden begonnen met inburgering en integratie. Ook evident kansrijke asielzoekers worden geplaatst in de regio van de (beoogde) gemeente van huisvesting.
 - o Het proces rond inburgering wordt vastgelegd in het nieuwe wetsvoorstel Wet Inburgering. Deze Uitvoeringsagenda sluit hierop aan (zie paragraaf 4.2).
 - o Afgewezen asielzoekers moeten zo snel mogelijk terugkeren. Actieve voorbereiding op vertrek door de asielzoeker zelf is daarbij het uitgangspunt. Overheden en non-gouvernementele organisaties ondersteunen hierin.
 - o Een integrale aanpak in het asielproces beperkt het aantal verhuisbewegingen van asielzoekers tot een minimum.
 - o Asielprocedure, opvang, huisvesting, integratie en terugkeer zijn nauw met elkaar verbonden en worden in samenhang gezien.

2. Toekomstbeeld van het asielsysteem

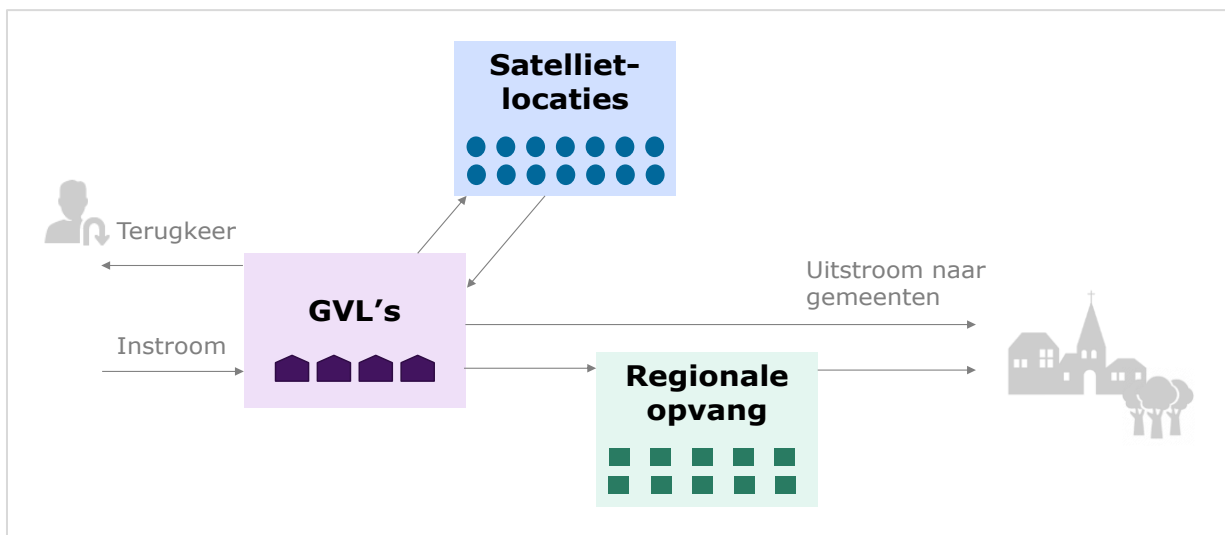
- In het toekomstige asielsysteem maken bestuurlijke partners proactieve afspraken over voldoende flexibele opvangcapaciteit. Hierdoor kunnen plotselinge veranderingen in de vraag naar opvangplekken beter en voorspelbaar worden opgevangen.
- Asielzoekers beginnen de asielprocedure op de Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL's). De procedure start met de aanmeldfase, die ongeveer drie dagen duurt. Aan het einde van de aanmeldfase worden op basis van nationaliteit en het landenbeleid onderscheid gemaakt tussen drie groepen asielzoekers:
 - o Evident kansrijke asielzoekers: Dat zijn aanvragen die op basis van nationaliteit, landenbeleid en afwezigheid van contra-indicaties (1F, nationale veiligheid, openbare

¹ Geaccordeerd door de Landelijke Regietafel d.d. 1 juli 2019

- orde) reeds in de aanmeldfase als kansrijk kunnen worden aangemerkt. Op dit moment betreft dit bijvoorbeeld Syriërs en Jemenieten.
- Evident kansarme asielzoekers: asielzoekers uit veilige landen of die reeds in een andere EU-lidstaat asiel hebben aangevraagd. Het kan ook gaan om asielzoekers uit landen die officieel niet als veilig land zijn aangemerkt, maar waarvoor het inwilligingspercentage vrijwel nul is (nu bijvoorbeeld Moldaviërs).
 - Een restgroep van asielzoekers: Dit is een (omvangrijke) groep waarvan de kansrijkheid niet is vast te stellen op basis van nationaliteit. Wat deze restgroep bindt, is dat voor het bepalen van de kansrijkheid ten minste een beoordeling van het (individuele) asielmotief nodig is. Daarom is na de aanmeldfase nog niet te bepalen of deze groep wel of geen grote kans maakt op een vergunningverlening. Een groot aantal nationaliteiten valt nu in deze restgroep (bijv. Afghanistan, Iran, Irak).
- Evident kansrijke asielzoekers worden zo snel mogelijk geplaatst in de nabijheid van de (beoogde) gemeente van huisvesting, zodat het integratieproces wordt bevorderd. Tijdens het asielproces en het verblijf in de opvang kan worden gestart met de voorbereiding op integratie. Voor een succesvolle integratie is goede aansluiting tussen deze fase en de daaropvolgende fase (huisvesting en integratie in de gemeente) van belang. Er is sprake van een doorgaande lijn.
 - Evident kansarme asielzoekers starten zo snel mogelijk met terugkeer. Tijdens het asielproces vinden hiervoor voorbereidende handelingen plaats door de Dienst Terugkeer & Vertrek in samenwerking met andere asieldiensten en ngo's.
 - In het toekomstbeeld bestaat het asielsysteem uit drie typen opvanglocaties:
 - 1) GVL's: op deze middelgrote proceslocaties beginnen alle asielzoekers de asielprocedure. Hier werken alle asieldiensten samen aan een doelgroepgericht asielproces, dat bepaalt welk vervolgtraject na de aanvraag nodig is. De restgroep en evident kansarme asielzoekers blijven op de GVL, zolang zij intensief contact hebben met de asieldiensten.
 - 2) Satellietlocaties: deze locaties voorzien in aanvullende opvangcapaciteit voor de GVL's. Hier kunnen asielzoekers worden opgevangen die (in een bepaalde fase van het asielproces) minder frequent contact met de asieldiensten hebben. Het gaat hierbij vooral om de restgroep en evident kansarme asielzoekers. In beginsel vinden op deze satellietlocaties geen proceshandelingen plaats. Daarnaast kunnen satellietlocaties opvang bieden aan specifieke groepen waarvoor een specifiek opvangregime gewenst is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan onderdak voor uitgeprocedeerde gezinnen.
 - 3) Regionale opvanglocaties: primair worden hier vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers zo snel mogelijk geplaatst. Iedere regionale opvanglocatie is verbonden aan meerdere gemeenten in de regio, waar de vergunninghouder uiteindelijk zal worden gehuisvest. In regionale opvanglocaties krijgt de overgang van opvang naar huisvesting vorm, met activiteiten gericht op (voorbereiding op) inburgering, integratie en vestiging in de gemeente. Evident kansrijke asielzoekers volgen taallessen, cursussen en trainingen, die zo goed mogelijk aansluiten op de latere inburgering door gemeenten. Als sub-doelgroep kunnen ook andere groepen asielzoekers en bevolkingsgroepen worden opgevangen.

	Beschrijving	Omvang	Aantal locaties	Groepen asielzoekers
GVL's	Procescentra waar alle asielzoekers binnenkomen en de asielprocedure doorlopen	>1000 opvang plekken	4 in Nederland (meer indien nodig)	<ul style="list-style-type: none"> - Alle groepen asielzoekers in eerste fase van procedure - Asielzoekers die procedure snel kunnen doorlopen en intensief contact hebben met asieldiensten
Satelliet-locaties	Locaties die dienen als ventiel voor GVL's en voor opvang van specifieke groepen	300-1200 opvang plekken	Afhankelijk van instroom	<ul style="list-style-type: none"> - Asielzoekers met minder intensief contact met asieldiensten (bijv. door verlengde procedure) - Asielzoekers die specifiek opvang-regime behoeven (bijv. t.a.v zorg)
Regionale opvang-locaties	Locaties dichtbij gemeente van huisvesting, met activiteiten gericht op integratie	>300 opvang plekken	Minimaal 1 per provincie (afhankelijk van taakstelling)	<ul style="list-style-type: none"> - Hoofddoelgroep: vergunninghouders en evident kansrijken - Sub-doelgroep: overige groepen asielzoekers en andere bevolkingsgroepen

-Figuur 1: Drie typen opvanglocaties in toekomstbeeld asielsysteem²-



-Figuur 2: Vereenvoudigde schematische weergave van asielproces en typen opvang³-

- De beschreven keten geeft het toekomstbeeld van het asielsysteem weer. Het huidige asielsysteem voldoet nog niet aan dit beeld. De bestuurlijke partners willen de komende jaren het toekomstbeeld stapsgewijs realiseren. Nieuwe afspraken en activiteiten zijn daarom zoveel mogelijk in lijn met dit toekomstbeeld.

Toelichting:

Bepalen van kansrijkheid van asielverzoeken

- Bij de bepaling van de kansrijkheid van asielverzoeken geldt dat de nationaliteiten die als zodanig worden aangemerkt, kunnen wijzigen op basis van het landenbeleid, actuele

² In 2020 is het standpunt van de Politie dat op maximaal twee GVL's in Nederland een vaste aanmeldstraat zal worden ingericht met bemensing door de Politie.

³ Het schema is een vereenvoudigde weergave. Zo is ook een beweging van een regionale opvanglocatie naar GVL's en satellietlocaties mogelijk, wanneer asielzoekers die aanvankelijk kansrijk werden geacht toch een afwijzing krijgen.

ontwikkelingen in het land en de samenstelling van de instroom. In de Uitvoeringsagenda zijn voorbeelden van nationaliteiten opgenomen die van toepassing waren op het moment van schrijven.

Satellietlocaties: groepen, inrichting en beheersaspecten

- Satellietlocaties voorzien in aanvullende opvangcapaciteit voor de GVL's. Zij bieden opvang aan asielzoekers anders dan vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers (die op de regionale opvanglocatie worden geplaatst). Op de satellietlocaties verblijven met name de asielzoekers die minder frequent contact hebben met de asieldiensten en asielzoekers waarvoor een specifiek opvangregime gewenst is.
- Op bepaalde satellietlocaties worden groepen opgevangen die een specifiek opvangregime vragen. In de plannen voor satellietlocaties dient hiervoor ruimte te zijn. De eisen die aan specifieke opvangregimes worden gesteld zijn zodanig gedetailleerd dat ze niet zijn uitgewerkt in deze toelichting. Per satellietlocatie dienen COA en de gemeente te bespreken of en welke specifieke eisen van toepassing zijn.
- De opvang van specifieke groepen kan combinaties met andere doelgroepen (en daarmee de mogelijkheden voor flexibele opvangvormen) beperken.
- De verantwoordelijkheid voor het beheer van satellietlocaties ligt, met het oog op de doelgroepen die er primair worden ondergebracht, in beginsel bij het rijk. In geval van een flexibele opvangvorm kunnen hier nadere afspraken over worden gemaakt.
- Qua omvang en kwaliteitsstandaard voldoen satellietlocaties aan de budgettaire kaders en aan het gangbare programma van eisen voor opvanglocaties.

Bevorderen van voldoende capaciteit satellietlocaties en lokale inpassing

- Op basis van het landelijke beeld wordt bepaald hoeveel capaciteit aan satellietlocaties benodigd is. Er dient een wisselwerking te zijn tussen dit landelijke beeld en de lokale afspraken over satellietlocaties. Dit wordt uitgewerkt in de provinciale plannen.
- Satellietlocaties zijn een essentieel onderdeel van het totale opvangstelsel; zonder de satellietlocaties kunnen de GVL's en de regionale opvanglocaties niet functioneren. Zonder voldoende satellietlocaties is het onmogelijk om op de regionale opvanglocaties primair enkel vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers op te vangen.
- Om te bevorderen dat er voldoende capaciteit aan satellietlocaties beschikbaar komt, wordt de huidige opvangportefeuille als uitgangspunt genomen en wordt gezien welke bestaande locaties kunnen worden benut als satellietlocatie. Dit gebeurt in overleg met de gemeenten en wordt afgestemd aan de provinciale regietafels.
- Aan de bewoners van satellietlocaties kunnen activiteiten worden aangeboden met een activerend karakter, om te stimuleren dat bewoners actief blijven en meewerken aan de asielprocedure of terugkeer. Deze activiteiten kunnen in overleg met de gemeente worden ingericht.
- Verder moet worden gezien hoe satellietlocaties zo goed mogelijk kunnen worden ingepast in de woonomgeving en eventueel een functie kunnen vervullen in de lokale samenleving. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door op de locaties functies en/of voorzieningen te creëren, waar ook omwonenden baat bij hebben.

Inzetten van huidige opvanglocaties als regionale opvanglocatie of satellietlocatie

- Sommige opvanglocaties zijn meer geschikt dan andere om vergunninghouders en kansrijke asielzoekers voor te bereiden op definitieve huisvesting en inburgering. Om een indicatie te kunnen geven van de geschiktheid van locaties als regionale opvanglocatie, zijn vier objectieve en meetbare voorkeurscriteria gedefinieerd:
 - Omvang van locatie: minder dan 500 plekken
 - Openbaar vervoer (bus-, tram- of metrohalte): op minder dan 500 meter afstand
 - Winkelcentrum: op minder dan 2 km afstand
 - Middelbare school: op minder dan 5 km afstand
- Opvanglocaties die in minder mate aan bovengenoemde voorkeurscriteria voldoen, lijken in beginsel meer geschikt als satellietlocatie.
- Daarnaast verdient het aanbeveling dat een regionale opvanglocatie een centrale ligging kent ten opzichte van de gemeenten die door deze locatie worden bediend.

Omvormen van regionale opvanglocaties naar satellietlocaties en vice versa

- Regionale opvanglocaties en satellietlocaties zijn verschillende typen locaties, met verschillende functies en bestemd voor andere doelgroepen. Om tot een goed functionerend asielsysteem te komen en iedere asielzoeker opvang te kunnen bieden, is het van belang dat van beide typen locaties voldoende capaciteit wordt gerealiseerd. Er wordt dan ook terughoudend omgegaan met het omvormen van een regionale opvanglocatie naar een satellietlocatie of andersom. Desondanks kan het door veranderingen in de instroom toch noodzakelijk zijn. Omvormen is mogelijk in bepaalde situaties:
 - o Er is een noodzaak voor de omvorming op basis van de benodigde opvangcapaciteit; de omvorming past in de provinciale planvorming én is noodzakelijk op basis van het landelijke beeld van de benodigde opvangcapaciteit;
 - o Er wordt voldaan aan de kaders die gelden voor het betreffende type locatie;
 - o Zowel betrokken gemeenten als COA stemmen in met de omvorming;
 - o Er wordt redelijkerwijs voorzien dat de omvorming duurzaam is (en niet op korte termijn weer moet worden teruggedraaid).

3. Gezamenlijke flexibele opvangstrategie

3.1. Ontwikkelen van flexibele opvangvormen

- De bestuurlijke partners streven ernaar flexibele opvangvormen te ontwikkelen, zodat bij een fluctuerende behoefte aan opvangplekken minder locaties moeten worden geopend of gesloten. Dit zijn vormen waar naast asielzoekers en vergunninghouders, gelijktijdig of volgtijdelijk, ook andere groepen woningzoekenden worden ondergebracht.
- Satellietlocaties en regionale opvanglocaties kunnen worden ingericht als flexibele opvangvormen.
- Voor de asielopvang is het voordeel dat hiermee tegen beperkte kosten flexibele opvangcapaciteit kan worden aangehouden. Hierdoor is het mogelijk om de asielopvang sneller op- en af te schalen, zonder dat locaties worden geopend of gesloten.
- Het voordeel voor de betrokken gemeente(n) is dat deze opvangvormen tijdelijk woonruimte kunnen bieden voor andere groepen die met spoed een woning zoeken. Ook heeft het mengen van asielzoekers, vergunninghouders en andere groepen bewoners een positief effect op inburgering. Deze menging kan bijdragen aan lokaal draagvlak voor asielopvang.
- De bestuurlijke partners spreken de doelstelling af om bij toekomstige uitbreidingen van de opvangcapaciteit bij ten minste de helft van het aantal locaties flexibele opvangvormen te ontwikkelen, hierbij rekening houdend met de verschillen in lokale omstandigheden.
- Om dit soort flexibele opvangvormen te ontwikkelen wordt, mede op basis van bestaande pilots, een leidraad 'ontwikkeling flexibele opvangvormen' opgesteld. Deze leidraad bevat richtlijnen voor doelgroepen, de werkwijze rond tijdelijke (huur-)contracten, de financiering en het beheer. Lessen uit eerdere pilots worden hierbij benut. Specifieke aandachtspunten zijn de selectie van bewoners en de doorstroom naar andere locaties.
- Ook wordt een kennisloket ingericht om expertise en ondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van flexibele opvangvormen. In de loop van 2020 zal het kennisloket operationeel zijn.

Toelichting:

Voor een nadere toelichting op het ontwikkelen van flexibele opvangvormen, zie het separate document 'Leidraad Flexibele Opvangvormen'

3.2. Gezamenlijke strategie bij op- en afschalen

- Rijk, gemeenten en provincies hanteren een gezamenlijke strategie voor het op- en afschalen van opvangcapaciteit bij fluctuaties.

- Dit begint bij het periodiek delen van prognoses en feitelijke ontwikkelingen in de instroom en doorstroom van asielzoekers, en een inschatting van de gevolgen voor de opvangbehoefte. Het rijk zal prognoses en objectieve gegevens ter beschikking stellen en daarbij de onzekerheden aangeven.
- 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) behoefte aan opvangcapaciteit, die wordt doorvertaald 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 typen en aantallen opvangcapaciteit om tijdig en doelmatig op fluctuaties in te spelen. 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.
- Flexibele capaciteit kan zich bevinden op of nabij bestaande locaties⁴, in de vorm van directe reservecapaciteit (snel inzetbare plekken) en indirecte reservecapaciteit (binnen enkele maanden inzetbare plekken). Daarnaast kan sprake zijn van incidentele capaciteit (zoals recreatieparken) en vormen van noodopvang voor extreme situaties (zoals evenementenhallen).
- Alle partners zijn erbij gebaat dat het op- en afschalen zo voorspelbaar mogelijk verloopt en dat zo vroeg mogelijk duidelijk is om welke locaties het gaat. Daarom worden op regionaal niveau proactief plannen gemaakt die voor beschikbare en potentiële locaties beschrijven: 1) het type opvangcapaciteit⁵; 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 3.1) maken hiervan onderdeel uit.

Toelichting:

Algemene uitgangspunten bij op- en afschalen:

- Bij het op- en afschalen van opvangcapaciteit moet worden afgesproken op welke capaciteit in welke situatie een beroep kan worden gedaan. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar typen locaties (GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties) en naar typen reservecapaciteit volgens het handelingsperspectief op- en afschalen (directe reservecapaciteit, indirecte reservecapaciteit, incidentele capaciteit, noodopvang). Directe en indirecte reservecapaciteit kunnen deels worden gerealiseerd op GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties.
- Bij een toename van de behoefte aan opvangcapaciteit zijn er vier mogelijkheden om de opvangcapaciteit op te schalen:
 - 1) Reservecapaciteit inzetten op/rond de bestaande locaties waar de betreffende doelgroepen normaliter worden opgevangen.
 - 2) Asielzoekers op een ander type locatie plaatsen dan waar zij primair zouden moeten worden opgevangen.
 - 3) Ruimte vrijmaken in flexibele opvangvormen met andere doelgroepen.
 - 4) Aanvullende opvangcapaciteit creëren door bestaande locaties uit te breiden of een nieuwe locatie te openen.

Per situatie dient het COA af te wegen welke van de vier opties het meest wenselijk is. Bij de besluiten worden ook de effecten op de ketenpartners inzichtelijk gemaakt en bij de afweging betrokken. Ook kan een combinatie van opties wenselijk zijn. Het inzetten van deze opties moet aansluiten bij afspraken op landelijk en lokaal niveau (zie hieronder).
- De afspraken over op- en afschalen kennen een landelijke en een lokale dimensie. Landelijk is een beeld nodig van de benodigde capaciteit op basis van prognoses, beschikbare (reserve)capaciteit, de bezettingsgraad, en de capaciteit die kan worden ingezet door flexibele opvangvormen vrij te spelen. Op provinciaal en lokaal niveau moeten afspraken worden gemaakt over de voorwaarden voor de ontwikkeling en inzet van capaciteit op individuele locaties.

⁴ In de toekomst op of nabij GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties.

⁵ Het handelingsperspectief op- en afschalen onderscheidt zes typen opvangcapaciteit: reguliere capaciteit, directe reservecapaciteit, indirecte reservecapaciteit, incidentele capaciteit, noodopvang, crisisnoodopvang.

Landelijk beeld

- Op landelijk niveau zal periodiek een onderbouwing worden opgesteld van de benodigde opvangcapaciteit en het gewenste niveau van reservecapaciteit. Hierbij zal een onderscheid worden gemaakt naar de verschillende typen reservecapaciteit. Deze aantallen zullen worden vertaald per provincie, zodat duidelijk is welke volumes en typen capaciteit gewenst zijn.
- Bij het op- en afschalen wordt onderscheid gemaakt naar de volgende typen capaciteit, zoals gedefinieerd in het handelingsperspectief op- en afschalen:
 - Reguliere capaciteit: reguliere direct inzetbare capaciteit op de GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties.
 - Directe reservecapaciteit: binnen twee weken inzetbare extra reserveplaatsen op/rond bestaande locaties, binnen bestaande bestuursovereenkomsten met gemeenten; hier worden in eerste instantie de primaire doelgroepen ondergebracht van de desbetreffende locatie.
 - Flexibele opvangcapaciteit: het vrijmaken van ruimte in flexibele opvangvormen die wordt gebruikt door andere doelgroepen. Hiermee kan binnen circa 4 maanden extra capaciteit worden ingezet.
 - Indirecte reservecapaciteit: binnen 3 tot 9 maanden inzetbare extra capaciteit (bijv. veldjes bij reguliere locaties en ingepakte locaties), in afstemming met gemeenten.
 - Incidentele capaciteit: capaciteit die snel uit de markt (overheid of privaat) te verwerven is voor tijdelijke inzet, zoals recreatieparken, campings, hotels, pensions, GGZ-instellingen en gevangnissen. In overleg met gemeenten in te zetten.
 - Noodopvang: tijdelijke opvangvoorzieningen met een sober doch adequaat kwaliteits- en voorzieningenniveau, zoals evenementenhallen
- In beginsel is dit de gangbare volgorde voor op- en afschalen als volgt:
 1. Regulier: In principe wordt bij een toenemende bezetting altijd eerst gezien of deze binnen de reguliere capaciteit (op GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties) voor de primaire doelgroepen kan worden geaccommodeerd.
 2. Directe reservecapaciteit: Als de reguliere capaciteit niet volstaat, wordt de directe reservecapaciteit aangesproken op/rond de reguliere locaties (GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties) voor de primaire doelgroepen.
 3. Indirecte reservecapaciteit, flexibele opvangcapaciteit en incidentele capaciteit: Als ook de directe reservecapaciteit niet volstaat wordt de indirecte reservecapaciteit aangesproken. Dit kan betekenen dat op locaties (GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties) ook andere asielzoekers dan uit de primaire doelgroep worden opgevangen en dat ruimte wordt vrijgemaakt in flexibele opvangvormen met andere doelgroepen. Ook kan incidentele capaciteit tijdelijk worden ingezet.
 4. Noodopvang: Ten slotte kan tijdelijk noodopvang worden ingezet als voorgaande stappen niet voldoende blijken. Noodopvang kan ook eerder al tijdelijk worden ingezet, totdat overige vormen van reservecapaciteit beschikbaar zijn.
 5. Uitbreiding regulier: Als verwacht wordt dat de asielinstroom structureel zal toenemen, kan worden geïnvesteerd in uitbreiding van de reguliere capaciteit. Dit kan reeds na stap 1 plaatsvinden.
- In specifieke omstandigheden kan COA in overleg met bestuurlijke partners besluiten om van bovenstaande volgorde af te wijken.
- Bij de besluiten worden ook de effecten op ketenpartners inzichtelijk gemaakt en bij de afweging betrokken.

Lokale afspraken

- Op lokaal niveau moeten afspraken worden gemaakt tussen COA en gemeente, die het mogelijk maken dat op locaties reservecapaciteit of capaciteit voor andere doelgroepen wordt ingezet. Landelijk moet er een goed beeld zijn van deze lokale afspraken, zodat er een koppeling is tussen het landelijke beeld en de lokale afspraken. Deze koppeling wordt o.a. gelegd in de provinciale plannen.
- Dit betekent dat er per locatie tussen COA, gemeente en overige betrokken partners afspraken worden gemaakt over:
 - Het aantal flexibel inzetbare plekken.
 - De snelheid waarmee deze plekken voor andere doelgroepen kunnen worden ingezet.
 - De verantwoordelijkheid voor en financiering van deze plekken.
 - De snelheid waarmee capaciteit voor andere groepen asielzoekers dan de primaire doelgroep kan worden ingezet.

4. De regionale opvanglocaties

4.1. Functies en doelgroepen

- Het hoofddoel van de regionale opvanglocaties is de opvang en begeleiding van vergunninghouders en van evident kansrijke asielzoekers, in of nabij de gemeente waaraan zij zijn gekoppeld (vergunninghouders) of zullen worden gekoppeld (evident kansrijke asielzoekers). Hier kunnen zij zo goed mogelijk worden voorbereid op de definitieve huisvesting in de gemeente. Bij de begeleiding staat activering centraal.
- Het nevendoeel van de regionale opvanglocaties is het kunnen bieden van flexibele capaciteit voor de opvang van andere groepen asielzoekers en voor tijdelijke huisvesting van andere bevolkingsgroepen. Zo kunnen gemeenten hier andere groepen woningzoekenden tijdelijk huisvesten, zoals jongeren en mensen die met spoed woonruimte behoeven. Hiertoe kan op regionale opvanglocaties een flexibel opvangconcept worden toegepast (zie paragraaf 3.1). In tijden van lage instroom kunnen meer alternatieve groepen worden opgevangen, in tijden van hoge instroom meer vergunninghouders en asielzoekers.
- Het gezamenlijk huisvesten van verschillende groepen faciliteert interactie en verbinding tussen diverse bevolkingsgroepen. Dit draagt bij aan de integratie van vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers. Hiermee kan een regionale opvanglocatie, afhankelijk van de lokale omstandigheden, van bredere maatschappelijke meerwaarde zijn voor de buurt en de gemeente.
- Het is mogelijk dat er binnen de groep evident kansrijke asielzoekers een (zeer) klein aantal asielzoekers zal zijn dat in een latere fase van het asielproces geen vergunning krijgt, bijvoorbeeld vanwege contra-indicaties. In dat geval zal (vanuit de regionale opvanglocatie) zo snel mogelijk worden gestart met terugkeer. Indien nodig voor een effectief terugkeerproces, kan overplaatsing naar een GVL of satellietlocatie aan de orde zijn.
- Indien andere groepen asielzoekers op regionale opvanglocaties worden geplaatst, wordt hierbij de voorkeur gegeven aan asielzoekers met de grootste kans op een verblijfsvergunning. Het is mogelijk dat ook asielzoekers in de regionale opvanglocaties zullen worden opgevangen die (uiteindelijk) moeten terugkeren. Dit kan zich met name voordoen ten tijde van lage inwilligingspercentages en (plotselinge) stijgingen in de instroom.
- Over de mix tussen het aantal beschikbare opvangplekken voor asielzoekers en niet-asielzoekers maken de gemeenten en het COA afspraken per regionale opvanglocatie. Om tot een effectieve en werkbare mix te komen worden gemeenten en het COA ondersteund met kennis en expertise (zie hoofdstuk 5).

Toelichting:

Kansrijke asielzoekers op regionale opvanglocaties en matching met gemeente:

- Kansrijke asielzoekers moeten worden gematcht met een gemeente, voorafgaand aan de formele koppeling op het moment van vergunningverlening, zodat kan worden bepaald in of nabij welke gemeente zij in een regionale opvanglocatie worden geplaatst.
- Om een vroegtijdige matching met een gemeente mogelijk te maken, moet aan het begin van het asielproces voldoende informatie worden verzameld over het arbeidsverleden en de vaardigheden van de asielzoeker. Hiervoor wordt een werkwijze ontwikkeld op basis van de eerdere ervaringen met vroege screening en matching in Ter Apel. De afdeling Plaatsing van COA moet het arbeidsverleden van een kansrijke asielzoeker meewegen met de overige voorwaarden en overwegingen bij vroegtijdige matching, bijvoorbeeld met betrekking tot nareis, herkoppeling, en uitruiel tussen gemeenten.

Flexibel inzetbare capaciteit

- Door sterke fluctuaties in het aantal kansrijke asielzoekers is flexibiliteit op regionale opvanglocaties noodzakelijk.
- Op een regionale opvanglocatie dient in elk geval een minimaal aandeel vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers te kunnen worden geplaatst, dat wordt bepaald op basis van de huisvestingstaakstelling en het landelijke beeld, doorvertaald naar de provincies en regio's.
- Op een regionale opvanglocatie kunnen meerdere doelgroepen (asielzoekers en niet-asielzoekers) worden ondergebracht. Per locatie moeten afspraken worden gemaakt over de

omvang van de flexibel inzetbare capaciteit en de voorwaarden waaronder deze wordt ingezet. Er dient een wisselwerking te zijn tussen de lokale afspraken en het landelijke beeld van de benodigde capaciteit (zie verder de nadere toelichting onder 3.2 'gezamenlijke strategie bij op- en afschalen'). Hierbij worden de hieronder genoemde afwegingen over plaatsing van andere dan de primaire groepen betrokken.

Plaatsing van andere asielzoekers dan de primaire doelgroep op een regionale opvanglocatie

- Vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers worden zo snel mogelijk direct vanuit de GVL op de regionale opvanglocatie geplaatst. Op deze manier kunnen deze groepen zo snel mogelijk worden voorbereid op integratie en participatie in de gemeente en wordt het aantal verhuizingen zo veel mogelijk beperkt.
- Minder kansrijke asielzoekers worden alleen op een regionale opvanglocatie geplaatst als er op GVL's en satellietlocaties geen plaats is. Er zal vervolgens voor worden gekozen om de meest kansrijke groepen asielzoekers op de regionale opvanglocatie te plaatsen.
- Wanneer het noodzakelijk is om minder kansrijke asielzoekers op regionale opvanglocaties te plaatsen, worden daarbij de volgende factoren afgewogen:
 - o Waar kan de asielzoeker het beste worden geplaatst om het voor die asielzoeker benodigde proces (beoordeling van de asielaanvraag, voorbereiden op integratie of uitvoeren van een terugkeertraject) zo effectief mogelijk te laten verlopen?
 - o Hoe kan het aantal verhuisbewegingen en verplaatsingen zo beperkt mogelijk worden gehouden?
 - o Is er voldoende capaciteit beschikbaar op een locatie?
 - o Hoe kan de opgave evenwichtig worden gespreid over de verschillende regionale opvanglocaties?
- De verantwoordelijkheid voor plaatsing ligt bij het COA. Het COA beoordeelt, in overleg met betrokken partijen, of het nodig is om minder kansrijke asielzoekers op regionale opvanglocaties te plaatsen, uitgaande van de hiervoor genoemde afwegingen.

Verblijf van afgewezen asielzoekers

- In beginsel worden afgewezen asielzoekers niet op een regionale opvanglocatie geplaatst. Het is mogelijk dat een (zeer) klein aantal kansrijke asielzoekers tijdens hun verblijf op de regionale opvanglocatie alsnog wordt afgewezen. Conform de hiervoor genoemde afwegingen voor de plaatsing van andere asielzoekers op de regionale opvanglocatie worden deze asielzoekers daar geplaatst waar een zo effectief mogelijk terugkeerproces kan worden bewerkstelligd. Dit kan betekenen dat de asielzoeker wordt overgeplaatst naar een GVL of satellietlocatie, of (een deel van) het terugkeertraject op de regionale opvanglocatie doorloopt. De DT&V voert de regie op het terugkeerproces en beoordeelt, in overleg met de overige betrokken partijen, wat per asielzoeker wenselijk is bij de start van het terugkeertraject.
- Hierbij moet in aanmerking worden genomen of er op de regionale opvanglocatie activiteiten (kunnen) worden aangeboden die het terugkeerproces bevorderen en of vanaf de regionale opvanglocatie het benodigde contact met de DT&V praktisch te realiseren is.

4.2. Diensten en activiteiten

- De regionale opvanglocaties bieden opvang en begeleiding. De begeleiding is gericht op integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. Activering staat centraal. Vergunninghouders starten met inburgering en evident kansrijke asielzoekers volgen taallessen, cursussen en trainingen. Deze voorbereidende activiteiten dienen goed aan te sluiten op inburgering.
- De gemeente heeft op basis van het wetsvoorstel Wet Inburgering een regierol bij het verzorgen van de inburgering aan vergunninghouders. Volgens het wetsvoorstel begint de inburgeringsplicht vanaf het moment van vergunningverlening. Gemeenten hebben hiermee de mogelijkheid om na vergunningverlening direct te starten met inburgering (ook wanneer vergunninghouders zich nog in de asielopvang bevinden). Wanneer gemeenten na vergunningverlening niet direct (kunnen) starten met het aanbieden van inburgering aan een

vergunninghouder, wordt 'Vorbereiding op inburgering'⁶ aangeboden op de wijze die in het wetsvoorstel Wet Inburgering wordt vastgelegd. Wanneer de regionale opvanglocaties zijn gerealiseerd, moet worden bezien of voorbereiding op inburgering nog benodigd is.

- In het wetsvoorstel Wet Inburgering zijn geen bepalingen opgenomen over activiteiten voor evident kansrijke asielzoekers. In die zin laat het wetsvoorstel de ruimte om aan deze groep activiteiten gericht op taallessen, cursussen en trainingen aan te bieden. Dit kan niet worden aangemerkt als (voor)inburgering, omdat evident kansrijke asielzoekers nog geen vergunning hebben. COA en gemeenten bepalen gezamenlijk het aanbod aan taallessen, cursussen en trainingen voor evident kansrijke asielzoekers.
- Het verrichten van werk is één van de belangrijkste manieren om snel te integreren. Door betaald werk kunnen vergunninghouders zo snel mogelijk op eigen benen staan en een bijdrage leveren aan onze samenleving. De plaatsing van vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers in de regionale opvanglocaties houdt dan ook zoveel mogelijk rekening met aansluiting op de arbeidsmarkt, daarbij de andere criteria voor koppeling in acht nemend. Het dienstenaanbod op de regionale opvanglocatie zet breed in op voorbereiding op werk door middel van participatie, bijvoorbeeld door het doen van vrijwilligerswerk, stages, trainingen en cursussen.
- In het geval op de regionale opvanglocaties asielzoekers verblijven die moeten terugkeren, zal op de locatie ook begeleiding tot terugkeer worden aangeboden. Hierbij staat activering tot vrijwillige terugkeer centraal. De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), het IOM en ngo's verzorgen de diensten en activiteiten voor terugkeer.

Toelichting

Activiteiten voor kansrijke asielzoekers:

- De activiteiten gericht op kansrijke asielzoekers (taallessen, cursussen, trainingen etc.) dienen zo goed mogelijk aan te sluiten op de inburgering en de activiteiten na vergunningverlening. Deze activiteiten staan in het teken van participatie en integratie en hebben zo veel mogelijk een activerend karakter. Er wordt breed ingezet op de voorbereiding op de arbeidsmarkt.
- In overleg met gemeenten, SZW en COA wordt bezien of er in aanvulling op voorgaande nog nadere algemene kaders nodig zijn voor een uniform aanbod van activiteiten voor kansrijke asielzoekers.
- Tegelijkertijd is met het oog op de lokale verschillen een zekere ruimte voor lokaal maatwerk wenselijk. Er wordt in overleg met gemeenten, SZW en COA nader bezien waar de verantwoordelijkheid ligt voor het aanbieden van deze activiteiten en hoe hierbij de samenwerking met en tussen gemeenten kan worden bevorderd.
- De wijze van financiering van deze activiteiten wordt verkend, uitgaande van bestaande budgettaire kaders.
- Met inachtneming van de uitgangspunten uit de Uitvoeringsagenda kunnen betrokken partijen per regionale opvanglocatie nadere afspraken maken over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling.

4.3. Beheer en organisatie

- Regionale opvanglocaties voldoen aan een programma van eisen, met minimaal dezelfde standaarden als reguliere opvanglocaties voor onder meer kwaliteit en veiligheid. Onderdeel hiervan zijn de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg.
- Binnen de kaders van deze Uitvoeringsagenda kunnen samenwerkende gemeenten met het COA gezamenlijk bepalen hoe specifieke regionale opvanglocaties worden ingericht. Deze gezamenlijke afspraken kunnen gaan over het eigendom en beheer van de locatie, alsmede het aanbod van diensten en activiteiten.

⁶ Dit is een programma dat na vergunningverlening voor alle inburgeringsplichtige vergunninghouders in de opvang beschikbaar is. Dit programma bestaat naast Nederlandse taalverwerving uit individuele begeleiding en heeft aandacht voor KNM en arbeidsmarkt en participatie. Het programma is een eerste stap in het inburgeringsproces en biedt kennis en handvatten voor het zelfstandig wonen en leven in Nederland.

- Regionale opvanglocaties zijn gespreid over het land volgens een regionale indeling die landelijk dekkend is. Regionale opvanglocaties liggen in hetzelfde gebied als de gemeenten waaraan de vergunninghouders zijn gekoppeld en evident kansrijke asielzoekers zullen worden gekoppeld. Elke gemeente is dus verbonden aan een nabijgelegen regionale opvanglocatie. Een regionale opvanglocatie kan meerdere gemeenten bedienen.
- De omvang van een regionale opvanglocatie is mede afhankelijk van de cumulatieve taakstelling van de gemeenten binnen de betreffende regio. Ook het aantal evident kansrijke asielzoekers dat wordt geplaatst in een regionale opvanglocatie hangt samen met de omvang van de cumulatieve taakstelling. Verschillen in omvang van regionale opvanglocaties zijn mogelijk, voor zover deze binnen de afgesproken budgettaire en kwalitatieve kaders vallen.
- Gelet op de huidige budgettaire en kwalitatieve kaders zal een locatie doorgaans minimaal driehonderd opvangplekken kennen. Door alternatieve inrichtingen en efficiënte oplossingen staat het gemeenten en het COA vrij om grotere of kleinere locaties in te richten, mits het binnen de kaders valt. Zo kunnen gemengde woonvormen mogelijkheden bieden om binnen de budgettaire kaders vergunninghouders en asielzoekers kleinschaliger op te vangen.

Toelichting

Inrichting en beheer van regionale opvanglocaties

- De locatie moet fysiek zijn ingericht op het accommoderen van de (verschillende) doelgroepen. De aanwezigheid van gemeenschappelijke faciliteiten en ruimtes is wenselijk om de interactie tussen asielzoekers en andere groepen te bevorderen. Hierbij valt te denken aan gemeenschappelijke keukens, sportfaciliteiten en speelruimte voor kinderen.
- Op een regionale opvanglocatie zijn verschillende constructies van eigendom en financiering mogelijk. Voor alle constructies geldt het volgende:
 - De locaties voldoen aan een kwaliteitsstandaard conform het gangbare programma van eisen voor opvanglocaties
 - De constructies moeten binnen de bestaande budgettaire kaders passen
 - De afspraken over het eigenaarschap, financiering en beheer zijn duidelijk vastgelegd
 - Er zijn duidelijke afspraken over de verdeling van de risico's (b.v. van leegstand van plekken)
- Voor de accommodaties voor verschillende doelgroepen op de locatie kunnen verschillende kwaliteitsniveau's worden gehanteerd, afhankelijk van de specifieke vereisten voor de doelgroepen. Zo kan bij bepaalde groepen niet-asielzoekers het aspect woonbeleving een (grotere) rol hebben in het kwaliteitsniveau. Bij flexibel inzetbare capaciteit moeten van tevoren duidelijke afspraken worden gemaakt over het kwaliteitsniveau van deze plekken en of het bijvoorbeeld wenselijk en uitvoerbaar is om het kwaliteitsniveau aan te passen aan de groep die daar verblijft.

Omvang van regionale opvanglocaties

- Gelet op de budgettaire en kwalitatieve kaders zal een locatie in beginsel minimaal 300 opvangplekken kennen. Er is mogelijk behoefte bij gemeenten of andere partijen tot kleinschaliger locaties. Alternatieve inrichtingen en arrangementen om tot kleinschaliger locaties te komen zijn mogelijk, mits deze passen binnen de budgettaire en kwalitatieve kaders. Hiertoe kunnen verschillende mogelijkheden worden verkend. Zo kan gezien worden of gemengd gebruik (door flexibele opvangvormen) kan bijdragen aan de haalbaarheid van meer kleinschalige opvang.
- Bij de bepaling van de omvang van een locatie is het aan te bevelen niet op voorhand een specifiek aantal plekken als uitgangspunt te nemen, maar eerst te bezien welke functies, groepen, en diensten en activiteiten op de locatie moeten worden gerealiseerd. Vervolgens kan op basis van deze uitgangspunten in gezamenlijk overleg worden bepaald of hierbij een bepaalde omvang wenselijk is.

5. Regionale indeling en bestuurlijke samenwerking

5.1. Regionale samenwerkingsverbanden

- De uitwerking van de afspraken over de flexibele opvangstrategie en regionale opvanglocaties wordt regionaal belegd. In de regio's stellen de betrokken gemeenten en het COA gezamenlijk plannen op voor flexibele opvangcapaciteit en ontwikkelen zij de regionale opvanglocaties. Met deze samenwerking wordt de slagkracht vergroot.
- De regionale samenwerking wordt vanuit de gemeenten zelf ingericht, in samenspraak met de provinciale regietafel (zie paragraaf 5.2). Hierbij wordt gezocht naar effectieve bestuurlijke samenwerkingsverbanden. De regionale indeling voldoet aan de volgende richtlijnen:
 - o De regionale indeling vormt een landelijk dekkend netwerk van regionale opvanglocaties. Elke gemeente is gekoppeld aan een regio (en daarmee een regionale opvanglocatie).
 - o Bij voorkeur wordt aangesloten bij een bestaande regionale indeling, die zich heeft bewezen als een effectief samenwerkingsverband met voldoende slagkracht. Hierdoor hoeven zo min mogelijk nieuwe bestuurlijke gremia te worden opgezet. Bij geschikte regio's valt te denken aan een provincie, arbeidsmarktregio, veiligheidsregio of woningmarktregio.
 - o Een regio moet een minimale omvang hebben om een voldoende aantal vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers te hebben en effectief te kunnen samenwerken aan begeleiding. Anderzijds moeten regionale opvanglocaties niet te ver van de gemeenten liggen. Per regio dient qua omvang een optimale balans te worden gevonden.
 - o De gemeenten die aan een regionale opvanglocatie zijn gekoppeld, hebben daar (bij voorkeur gezamenlijk) een regierol in het verzorgen van inburgering van vergunninghouders. Daarbij kan worden aangesloten op samenwerking tussen gemeenten in het kader van de nieuwe Wet Inburgering, bijvoorbeeld bij het inkopen van taalaanbod.

5.2. Provinciale regietafels

- Overkoepelend komt per provincie een provinciale regietafel bijeen, onder coördinatie van de rijkshoofden in die provincie. De provinciale regietafel heeft tot taak te bevorderen dat de regionale samenwerkingsverbanden binnen de provincie tot stand komen, dat bestaande verbanden hiervoor zoveel mogelijk worden benut, en dat binnen samenwerkingsverbanden gemeenten en het COA daadwerkelijk afspraken maken over de flexibele opvangstrategie en regionale opvanglocaties.
- Aan iedere provinciale regietafel hebben in elk geval zitting de rijkshoofden, minimaal één afgevaardigde per regio (een burgemeester of wethouder van een betrokken gemeente) en het COA. Daarnaast kan iedere provinciale regietafel zelf bepalen wie nog meer zitting hebben (vast of op uitnodiging). Hierbij valt te denken aan Gedeputeerden of afgevaardigden van landelijke organisaties met een vastgoedportefeuille, zoals het Rijksvastgoedbedrijf of Defensie.
- De regionale samenwerkingsverbanden en provinciale regietafels zijn bestuurlijke overleggremia, die afspraken moeten bevorderen over flexibele opvang en regionale opvanglocaties. Deze overleggremia leiden niet tot een wijziging in de formele verantwoordelijkheden van de bestuurlijke partners.
- Indien binnen regionale samenwerkingsverbanden niet tot overeenstemming kan worden gekomen, kan dit worden voorgelegd aan de provinciale regietafels en indien nodig de landelijke regietafel.
- Indien de behoefte aan opvangcapaciteit toeneemt of daalt, brengt de landelijke regietafel in beeld hoe deze veranderende behoefte zich door vertaalt naar de provincies (mogelijk met gebruik van bandbreedten). Vervolgens wordt deze behoefte op provinciale regietafels doorvertaald naar de regionale samenwerkingsverbanden. Per regio werken gemeenten en het COA samen om de opvangcapaciteit op- en af te schalen.
- De rijkshoofden worden verzocht de oprichting of heractivering van de provinciale regietafels te verzorgen.

- Er wordt een ondersteuningsarrangement uitgewerkt om de rijksheren, provinciale regietafels en regionale samenwerkingsverbanden bij te staan met relevante (cijfermatige) informatie, expertise en praktische ondersteuning.

Toelichting:

De nadere uitwerking van het ondersteuningsarrangement is in een separaat document opgenomen.

6. Verantwoordelijkheden en financiën

- Er wordt aangesloten bij de bestaande formele verantwoordelijkheden en financiële arrangementen.
- Binnen deze kaders kunnen bestuurlijke partners gezamenlijk besluiten hoe zij specifieke opvanglocaties willen inrichten. Zo kunnen gemeenten en het COA gezamenlijk besluiten om het eigendom, beheer en dienstenaanbod van een locatie bij een derde partij te beleggen.
- Nu neemt het rijk in de praktijk financiële verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers en vergunninghouders tot het moment van huisvesting in gemeenten. In lijn met deze huidige praktijk zal het rijk de opvang van vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers in de regionale opvanglocaties financieren tot het moment van huisvesting in de gemeente.
- Het rijk is financieel verantwoordelijk voor de (voor-)inburgering van vergunninghouders en voor taallessen, cursussen en trainingen voor evident kansrijke asielzoekers in regionale opvanglocaties.
- De afspraken over de termijn (richtlijn veertien weken) van vergunningverlening tot aan uitplaatsing naar gemeenten worden herbevestigd en gemonitord, zoals ook in de huidige situatie het geval is.
- 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 niet-asielzoekers in flexibele opvanglocaties.
- Voor flexibele opvangvormen zijn per locatie verschillende constructies van eigendom en gebruik mogelijk. De locaties kunnen eigendom zijn van COA, gemeenten of derde partijen, waarbij de (andere) gebruikers een vergoeding betalen aan de eigenaar⁷. Dit geldt voor alle satellietlocaties en regionale opvanglocaties waar gebruik wordt gemaakt van flexibele opvangvormen.

Toelichting

Verantwoordelijkheden en financiën

- Er wordt aangesloten bij de bestaande formele verantwoordelijkheden. Conform bovengenoemde uitgangspunten kunnen per locatie nadere afspraken worden gemaakt over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling t.a.v. de accommodatie van de verschillende groepen, het aanbod van diensten en activiteiten etc. Partijen kunnen ook gezamenlijk besluiten eigendom, beheer en dienstenaanbod elders te beleggen, bijvoorbeeld bij een derde partij.
- Als partijen niet tot een gedragen verantwoordelijkheidsverdeling kunnen komen, kan de provinciale regietafel een zwaarwegend advies geven.
- De bestaande budgettaire kaders en financiële verantwoordelijkheidsverdeling vormen het uitgangspunt. Alternatieve inrichtingen zijn mogelijk, mits deze binnen de budgettaire kaders passen, door de partijen gezamenlijk zijn besloten, en geen belemmering vormen voor uitoefening van de wettelijke taak van het COA. Zo kunnen gemeenten en COA samen

⁷ Voor het verhuren van COA-eigendom aan derde partijen is nu per geval een ontheffing noodzakelijk. Bestuurlijke partners zullen onderzoeken of hiervoor een alternatieve, structurele oplossing mogelijk is.

besluiten financiële betrokkenheid van derden toe te staan, bepaalde taken uit te besteden of delen van een locatie (tijdelijk) te verhuren.

- Per locatie kunnen nadere afspraken worden gemaakt over de financiering. Hierbij moeten expliciete afspraken worden gemaakt over de financiering van flexibele capaciteit, leegstand van plekken en de verdeling van risico's. Uitgangspunt is dat de partij die gebruikmaakt van de flexibele capaciteit, deze ook bekostigt.

7. Implementatie Uitvoeringsagenda

- Na het afsluiten van deze Uitvoeringsagenda stelt elke provinciale regietafel binnen zes maanden een plan van aanpak op om de afspraken uit de Uitvoeringsagenda te realiseren. Deze plannen zijn gebaseerd op de meest actuele raming van de benodigde opvangcapaciteit. Onderdeel van dit plan is een transitieplan om van de huidige opvangcapaciteit stapsgewijs naar de toekomstige (flexibele) opvangcapaciteit te bewegen. De tijdsduur van deze transitie kan per provincie verschillen en meerdere jaren in beslag nemen.
- Het in hoofdstuk 5 genoemde ondersteuningsarrangement zal tijdig beschikbaar komen om de provinciale regietafels te ondersteunen bij het opstellen van de plannen.
- De landelijke regietafel, provinciale regietafels en regionale samenwerkingsverbanden hebben de taak om de afspraken uit deze Uitvoeringsagenda te realiseren en de voortgang (volgens het opgestelde plan) te monitoren en te bewaken.

Toelichting

Onderdelen provinciale plan

- Elke provinciale regietafel stelt binnen zes maanden een provinciaal plan op. Dit provinciaal plan bestaat uit de volgende zeven onderdelen:
 - 1) *Bestuurlijke en maatschappelijke context*
Beschrijving van de politiek-bestuurlijke context t.a.v. asielopvang in de provincie. Specifieke kansen en aandachtspunten binnen de provincie kunnen hier worden beschreven. Ook kan hierin worden beschreven hoe de bestuurlijke en maatschappelijke context positief kan worden beïnvloed.
 - 2) *Huidige en toekomst benodigde opvangcapaciteit*
Uitgangspunt is de huidige opvangportefeuille. Daartoe is een beschrijving nodig van de bestaande portefeuille aan locaties met specificaties per locatie: capaciteit, type voorzieningen, duur bestuursovereenkomst, oppervlakte, eigendomsstructuur, afstand tot voorzieningen etc.
Daarnaast wordt per provincie aangegeven hoeveel opvangplekken per type opvanglocatie noodzakelijk zijn om effectief en flexibel aan de opvangbehoefte op de korte en middellange termijn te voldoen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de benodigde capaciteit voor regionale opvanglocaties enerzijds en GVL's/satellietlocaties anderzijds. Deze benodigde opvangcapaciteit zal worden aangeleverd door de LRT en is gebaseerd op de meerjarige prognose van het ministerie van J&V en de kwantitatieve uitwerking door de LRT.
 - 3) *Regionale samenwerking en regio-indeling*
Beschrijving van de regionale samenwerkingsverbanden binnen de provincie, met op hoofdlijnen de gemaakte afspraken en aanspreekpunten per samenwerkingsverband. Provinciegrens overstijgende samenwerkingsverbanden hebben niet de voorkeur, maar is een mogelijkheid indien daar regionaal goede afspraken over worden gemaakt en duidelijk is via welke provinciale regietafel dit loopt.
 - 4) *Regionale invulling opvangbehoefte*
Overzicht van de wijze waarop de geprognostiseerde opvangbehoefte voor de provincie concreet met opvanglocaties wordt ingevuld, met daarbij onderscheid naar de drie typen opvanglocaties. Hierbij moet worden aangegeven welke nieuwe locaties zijn, welke bestaande locaties worden voortgezet, en welke locaties worden beëindigd. Daarnaast is een beschrijving van de inrichting per regionale opvanglocatie en satellietlocatie nodig. Daarbij wordt aangegeven welke rollen en verantwoordelijkheden

per locatie te onderscheiden zijn m.b.t. eigendom en beheer, diensten en activiteiten, en financiële afspraken.

5) *Invulling flexibele opvangvormen*

Beschrijving van de wijze waarop flexibele opvangvormen worden ontwikkeld. Daarbij wordt op hoofdlijnen aangegeven hoe de flexibele opvangvorm wordt ingericht (bijv. door gelijktijdige of volgtijdelijke accommodatie van verschillende doelgroepen) en welke afspraken daartoe worden gemaakt ten aanzien van doelgroepen, eigendom en beheer, en diensten en activiteiten. Ter ondersteuning kan hiervoor de leidraad flexibele opvangvormen worden gebruikt. In de Uitvoeringsagenda is afgesproken om bij toekomstige uitbreidingen van de opvangcapaciteit bij ten minste de helft van het aantal locaties flexibele opvangvormen te ontwikkelen, rekening houdend met de verschillen in lokale omstandigheden.

6) *Opties voor (onverwacht) hoge of lage capaciteitsbehoefte*

Een overzicht van de verschillende type reservecapaciteit die beschikbaar zijn of kunnen worden gemaakt in de provincie (op basis van het handelingsperspectief op- en afschalen). Hierbij wordt voor beschikbare en potentiële locaties beschreven: 1) het type opvangcapaciteit; 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. Daarnaast wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van de wijze waarop rekening wordt gehouden met scenario's waarin de capaciteitsbehoefte hoger of lager uitvalt dan de prognose. Ieder half jaar stelt het ministerie van J&V de prognose van de opvangbehoefte bij op basis van actuele inzichten. Deze prognose is per definitie met de nodige onzekerheid omgeven.

7) *Transitie en tijdspad*

Een transitieplan voor een stapsgewijze overgang van de huidige opvangportefeuille naar de toekomstige portefeuille met GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties. Hierbij dient erop te worden gelet dat bestuursovereenkomsten niet te snel worden beëindigd, waardoor op korte termijn een tekort zou kunnen ontstaan. Pas wanneer landelijk voldoende nieuwe bestuursovereenkomsten worden gesloten, kunnen lokaal bestaande overeenkomsten worden beëindigd. Dit vraagt om een zorgvuldig afgewogen tijdspad, dat past in de landelijke ontwikkeling van de opvangportefeuille en per kwartaal aangeeft welke mijlpalen en besluitvormingsmomenten aan de orde zijn. Daarbij kan door de provinciale regietafel worden aangegeven (op korte termijn) vrijwillig meer opvang te willen bieden dan noodzakelijk, bijvoorbeeld met het oog op lokale werkgelegenheid.