



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**Directoraat-Generaal  
Migratie**

Directie Migratiebeleid  
Projectdirectie Migratie

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamerder Staten-Generaal Postbus 200182500  
EA DEN HAAG

**Ons kenmerk**

4044573

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 8 juli 2022

Onderwerp Het besluitvormingsproces van COA en gemeenten om een reguliere  
asielopvanglocatie te vestigen

Op 18 mei jl. heeft uw Kamer verzocht om inzicht te bieden in de  
besluitvormingsprocessen bij het COA en gemeenten om een reguliere  
asielopvanglocatie te vestigen. Met deze brief voldoe ik graag aan dat verzoek.

### 1. Opmerkingen vooraf

In deze brief ga ik hoofdzakelijk in op de besluitvormingsprocessen bij het  
Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Allereerst worden de kaders  
beschreven die het COA hanteert bij het beoordelen van aanbiedingen voor  
mogelijke opvanglocaties. Ook wordt een generieke schets gegeven van de  
verschillende stappen in het proces die doorgaans worden doorlopen. In algemene  
zin kan gesteld worden dat het COA zoekt naar opvanglocaties die voldoen aan de  
wettelijke vereisten en voor het overige zoveel mogelijk overeenstemmen met  
vastgestelde kaders. Daarbij wordt niet uit het oog verloren dat er ruimte voor,  
veelal lokaal, maatwerk moet zijn.

1 Pagina 1 van 2

Het proces van vestiging van een opvanglocatie is altijd een samenspel tussen het  
COA en gemeenten. Belangrijke kanttekening is dat het bij gemeenten niet goed  
mogelijk is om op dezelfde wijze inzicht te bieden in de besluitvormingsprocessen.  
De reden is dat het proces per gemeente verschilt. Verantwoording daarover is  
aan het lokaal bestuur. Wel wijs ik op de handreiking van de VNG aan haar leden,  
waarin een uitgebreid modelproces vanuit gemeentelijke invalshoek wordt  
beschreven.<sup>1</sup> Voor het overige vertrouw ik erop dat met deze beantwoording een  
getrouw beeld wordt gegeven van de manier waarop het COA met gemeenten  
interacteert bij de totstandkoming van locaties.

De diversiteit aan opvanglocaties is enorm. Zo zijn er locaties die nadrukkelijk  
gekoppeld zijn aan een bepaalde fase van het asielproces, zoals het  
aanmeldcentrum en de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel. Ook zijn er  
locaties die speciaal bedoeld zijn voor bepaalde doelgroepen. Hierbij kan gedacht  
worden aan alleenstaande minderjarige kinderen of uitgeprocedeerde gezinnen  
met minderjarige kinderen. Als gevolg van de huidige opvangproblematiek zijn  
daar recent (crisis)noodopvanglocaties bijgekomen. Het besluitvormingsproces

<sup>1</sup> [proc-es-tot-real-isatie-opvanglocatie-asielzoekers\\_20210630.pdf \(vng.nl\)](https://www.vng.nl/media/2021/06/proc-es-tot-real-isatie-opvanglocatie-asielzoekers_20210630.pdf)

kan, zowel in termen van kaders als processtappen, verschillen naar gelang het soort locatie. In deze brief wordt onder het begrip 'reguliere opvanglocatie' een asielzoekerscentrum (azc) begrepen.<sup>2</sup> Waar relevant worden verbijzonderingen van andersoortige locaties vermeld.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Projectdirectie Migratie

**Datum**  
8 juli 2022

**Ons kenmerk**4044573

Het startpunt voor iedere opvanglocatie is een aanbieding. Het COA is dankbaar voor alle aanbiedingen die zij, al dan niet via gemeenten of eigenaren van vastgoed, krijgt. Dit geldt te meer in het licht van de huidige acute zoektocht naar opvangplekken. Dat betekent echter niet dat iedere aanbieding ook tot een locatie leidt. Zowel het COA als gemeenten kunnen potentiële locaties afwijzen. De redenen daarvoor zijn dusdanig uiteenlopend dat een uitputtend overzicht van afwijzingsgronden niet gegeven kan worden. Wel worden vaker voorkomende afwijzingsgronden aan de hand van praktijkvoorbeelden nader toegelicht.

Tot slot, het COA stelt alles in het werk om zorgvuldig om te gaan met alle aangedragen mogelijkheden. Het proces dat daartoe is opgesteld wordt in de regel naar behoren doorlopen met de betrokken gemeente en aanbieder. Vanwege de enorme druk die iedere dag uitgaat van het capaciteitsvraagstuk kan het echter voorkomen dat praktijkervaringen met het COA te wensen overlaten. Gedacht kan worden aan het uitblijven van een tijdige reactie op een aanbieding of het afwijzen van een aanbod om onvoldoende begrijpelijke dan wel onderbouwde redenen. Binnen de mogelijkheden die de organisatie heeft, streeft het COA ernaar om een betrouwbare gespreks- en samenwerkingspartner te zijn.

## **2. Kaders voor de ontwikkeling van opvanglocaties**

De ontwikkeling van opvanglocaties gebeurt zoveel mogelijk volgens vastgestelde kaders. Een dergelijke werkwijze is gebruikelijk bij publieke organisaties met een vastgoedportefeuille. De kaders zijn in de eerste plaats ingegeven door wet- en regelgeving. Dwingendrechtelijke bepalingen kunnen onder meer worden gevonden in Europees recht. Zo heeft de Europese Unie minimumnormen voor de opvang van asielzoekers vastgelegd in richtlijn 2013/33, beter bekend als de Opvangrichtlijn.<sup>3</sup> Op nationaal niveau zijn de noodzakelijke middelen of basisvoorzieningen waarop asielzoekers recht hebben, vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers 2005.<sup>4</sup> Ook met niet-migratiegerelateerde wet- en regelgeving moet het COA rekening houden, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid, ruimtelijke ordening en arbeidsomstandigheden.

De mogelijkheid om van dergelijke verplichtingen af te wijken, is afhankelijk van de ruimte die de betreffende wet- en regelgeving daartoe biedt. De Opvangrichtlijn bevat in artikel 18, onder lid 9, een bepaling op basis waarvan in uitzonderlijke omstandigheden afwijkende opvangvoorzieningen mogen worden geboden. Een dergelijke omstandigheid doet zich voor als de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is. In dat geval mogen asielzoekers dus worden opgevangen in ruimten die daar niet speciaal voor zijn bedoeld, zoals evenementenhallen of tenten. Hier worden echter drie belangrijke voorwaarden aan gesteld, namelijk dat deze situatie 'naar behoren' gemotiveerd moet worden, dat het slechts voor een 'zo kort mogelijke redelijke termijn' mag

---

<sup>2</sup> Dit is de opvanglocatie waar de meeste volwassen asielzoekers na de algemene asielprocedure verblijven.

<sup>3</sup> [EUR-Lex - 32013L0033 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

<sup>4</sup> [wetten.nl - Regeling - Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 - BWBR0017959 \(overheid.nl\)](#).

plaatsvinden en dat de afwijkende voorzieningen in elk geval de basisbehoeften moeten dekken.<sup>5</sup>

Naast juridische beginselen zijn ook bestuurskundige beginselen, in het bijzonder doeltreffendheid en doelmatigheid, bepalend voor de kaders die het COA hanteert. Het COA heeft een wettelijke taak ten aanzien van het bieden van opvang en verstrekkingen aan asielzoekers. Van het COA wordt verwacht dat de organisatie op doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering geeft aan deze taak en de daartoe bestemde publieke middelen ook zo besteedt. In het geval van opvanglocaties betekent dit dat de betreffende locaties het doel van het bieden van opvang moeten dienen, maar ook dat de realisatie ervan met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen wordt bereikt. Met andere woorden, de middelen die het COA beschikbaar heeft, moeten zo efficiënt mogelijk worden besteed.

Verder geven ook zogeheten welzijnsnormen invulling aan de kaders van het COA. Dat zijn normen over onder meer leefbaarheid, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en sociale zaken. Hierbij kunnen zaken als het gebouw, het terrein, de directe omgeving en de aldaar aanwezige voorzieningen een rol spelen. Dergelijke normen zijn niet zonder meer juridisch bindend, maar naleving ervan is wel wenselijk. Het COA heeft deze meer overkoepelende normen in de uitvoeringspraktijk doorvertaald naar concrete criteria oftewel minimale eisen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen basisvereisten, die in principe voor alle soorten opvanglocaties gelden, en Programma's van Eisen, die zijn toegespitst op specifiek soorten opvanglocaties.

### 2.1 Basisvereisten

Voor het realiseren van reguliere opvanglocaties met een looptijd van minimaal een jaar gelden de volgende vereisten:<sup>6</sup>

- Leegstaand vastgoed vanaf 3.000 m2 bruto vloeroppervlak, geschikt voor minimaal 300 opvangplaatsen;
- Leegstaand vastgoed van 1.500 tot 4.500 m2 bruto vloeroppervlak, voor 100-250 plaatsen. De eigenaar exploiteert de locatie en maakt die geschikt als aanvullende opvanglocatie. Of de locatie ligt in de nabijheid (ongeveer 7 km) van een bestaand azc, van waaruit aansturing kan plaatsvinden;
- Terreinen groter dan 3 hectare die gemakkelijk zijn aan te sluiten op water, elektriciteit en riolering (bij voorkeur bouwrijpe grond);
- Vastgoed onder de 100 plaatsen: alleen waar COA direct, zonder werkzaamheden, asielzoekers veilig en leefbaar kan huisvesten (bijvoorbeeld hotels en vakantieparken).

---

<sup>5</sup> Artikel 18, lid 9 Opvangrichtlijn: In naar behoren gemotiveerde gevallen mogen de lidstaten bij wijze van uitzondering andere dan de in dit artikel genoemde regels inzake materiële opvangvoorzieningen vaststellen voor een zo kort mogelijke redelijke termijn, indien:

- a) een beoordeling van de specifieke behoeften van de verzoekers vereist is overeenkomstig artikel 22;
- b) de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is.

Deze afwijkende voorzieningen moeten in elk geval de basisbehoeften dekken.

<sup>6</sup> [Basisvereisten opvanglocatie en werkwijze aanmelden vastgoed december 2021.pdf \(coa.nl\)](#)

Voor twee soorten opvanglocaties hanteert het COA vereisten die zijn aangepast ten opzichte van de basisvereisten, namelijk noodopvanglocaties en kleinschalige woonvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige kinderen (amv's).<sup>7</sup>

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Projectdirectie Migratie

**Datum**  
8 juli 2022

**Ons kenmerk**4044573

Noodopvanglocaties zijn tijdelijke opvangvoorzieningen die een sober, doch adequaat kwaliteits- en voorzieningenniveau zouden moeten hebben, zoals evenementenhallen (zie artikel 18, lid 9 Opvangrichtlijn). Op het moment van schrijven zijn zowel de duur als de kwaliteit van de opvang een aanhoudend punt van zorg. Voor noodopvanglocaties gelden de volgende uitgangspunten:

- Minimale omvang is 300 opvangplaatsen;
- Gelet op een efficiënte opvang wordt gestreefd naar opvanglocaties met een minimale looptijd van 3 maanden tot maximaal 12 maanden;
- De opbouw van nieuwe locaties vindt plaats binnen een periode van enkele weken, na besluitvorming door COA en gemeente;
- Nieuwe locaties worden bij voorkeur zo dicht mogelijk bij een bestaande locatie geplaatst met het oog op een efficiënte verplaatsing van personen;
- Geen van de ruimten op een noodopvang wordt nadrukkelijk toegankelijk gemaakt voor mindervalide of hoogzwangere.

Kleinschalige woonvoorzieningen zijn bedoeld voor opvang van amv's die, vanwege hun kwetsbare status, bijzonder opvangbehoeften hebben.<sup>8</sup> Het gaat om jongeren in de leeftijd van 15 tot 18 jaar. Dergelijke voorzieningen zijn in de buurt van, net buiten of in een apart gebouw op het terrein een azc gevestigd en hebben een maximum aantal plekken. Er is 24 uren-begeleiding aanwezig, tenzij jongeren in de woonvoorziening minder begeleiding nodig hebben. Bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar kunnen zij het azc instromen. Voor kleinschalige woonvoorzieningen gelden de volgende vereisten:

- Leegstaande panden met 350 tot 700 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak, voor 30-100 opvangplaatsen (het aaneenschakelen van panden is bespreekbaar);
- Op fietsafstand van het centrum van de stad of het azc van de betreffende regio;
- In of dichtbij een woonwijk;
- Op korte termijn beschikbaar;
- Met een bestemming 'wonen' of 'maatschappelijk vastgoed'.

## 2.2 Programma's van Eisen

De Programma's van Eisen (PvE's) van het COA beschrijven in meer detail de wensen en eisen aan de bewoning door asielzoekers. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende eisen:

- Eisen met betrekking tot de locatieopzet en ruimtelijke eisen bij opvangvormen (bijvoorbeeld hoeveel vierkante meter per persoon), inclusief factoren ten behoeve van het welzijn van asielzoekers;
- Eisen met betrekking tot de financiering, het verblijf van kinderen in de opvang, legionellapreventie, normen voor de werkplekken van COA-medewerkers, mindervalide asielzoekers, het ruimteniveau (in overeenstemming met het Bouwbesluit en wet- en regelgeving inzake brandveiligheid);
- Eisen met betrekking tot duurzaamheid wanneer het COA opvanglocaties ontwikkelt. Zo worden onderhoudsvriendelijke bouwmaterialen toegepast,

<sup>7</sup> Crisisnoodopvanglocaties vallen onder de coördinatie en verantwoordelijkheid van de Veiligheidsregio's in plaats van het COA.

<sup>8</sup> Artikel 21 e.v. Opvangrichtlijn.

realiseert het COA een laag energiegebruik en moeten locaties ook na vertrek van het COA nog goed te gebruiken zijn.

### 2.3 Ruimte voor maatwerk

De hierboven beschreven kaders dragen eraan bij dat het COA kwalitatief toereikende en doelmatige opvang kan bieden op opvanglocaties. Of een locatie midden in een woonwijk wordt gevestigd of in landelijk gebied, feit is dat locaties in Nederland zich altijd in een gemeente bevinden. De lokale context is om meerdere redenen van groot belang, te beginnen met de noodzaak van bestuurlijk draagvlak. Het COA is voor de vestiging van locaties immers afhankelijk van de medewerking van gemeenten. Daarnaast speelt ook maatschappelijk draagvlak een belangrijke rol. Waar de komst en opvang van asielzoekers in de ene gemeente in relatieve rust verloopt, kan het in een andere gemeente juist zorgen voor spanningen en zelfs onregeligheden.

Vanzelfsprekend hecht het COA grote waarde aan het creëren en/of behouden van draagvlak. Daarom biedt het COA ruimte om, naast de generieke kaders, aanvullende specifieke kaders in de bestuursovereenkomst op te nemen.<sup>9</sup> Op die manier worden gemeenten in staat gesteld om speciale, veelal lokale, wensen en behoeften te accommoderen en daarmee een optimaal functioneren van de locatie in de plaatselijke gemeenschap te bewerkstelligen. Zo kan gedacht worden aan afspraken die hebben betrekking op het maximaal aantal op te vangen asielzoekers en de looptijd van een locatie. Ook over de toegang tot bepaalde voorzieningen, zoals onderwijs en zorg, kunnen nadere afspraken worden gemaakt. Er zijn echter ook voorbeelden waar het COA niet of lastig in staat is om aan een wens gehoor te geven, omdat dit ertoe zou leiden dat een juridische, bedrijfsmatige of andere ondergrens niet in acht wordt genomen.

Waar de ondergrens precies ligt, is veelal contextgebonden en hangt dus van de situatie en de wens af. Gaat het om een wens die indruist tegen wet- en regelgeving, dan spreekt het voor zich dat het COA hierin niet tegemoet kan komen. Een treffend voorbeeld betreft de wens om een korting op de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders te krijgen als een gemeente een opvanglocatie opent of verlengt. Dit is namelijk in strijd met de Huisvestingswet.<sup>10</sup> Ook de wens om bepaalde doelgroepen wel of niet op te vangen ligt juridisch lastig. Het COA is gehouden om alle asielzoekers op te vangen die daar recht op hebben. Omdat de omvang en samenstelling van de bewonerspopulatie kan veranderen, loopt het COA als gevolg van doelgroepgebonden beperkingen in het plaatsingsbeleid een risico dat het niet iedereen van een plek kan voorzien. Ter illustratie kan gedacht worden aan de situatie waarin er een toename is van asielzoekers uit veilige landen terwijl voor meerdere locaties is bedongen dat het COA hen daar niet zal onderbrengen.

Een mooi voorbeeld van een wens waar de grenzen van de vigerende kaders meer en meer worden opgezocht is kleinschaliger opvang. Grotere locaties hebben omwille van doelmatigheid de voorkeur; de ideale omvang is 450 tot 500 opvangplekken. Al langere tijd werd door medeoverheden opgeroepen tot kleinschaliger opvang. Locaties die beter aansluiten bij de omvang van

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Projectdirectie Migratie

**Datum**  
8 juli 2022

**Ons kenmerk**4044573

<sup>9</sup> [Model bestuursovereenkomst 8-6-2021.pdf \(coa.nl\)](#)

<sup>10</sup> De Huisvestingswet (artikel 29 lid 2) staat het onderling overdragen van vergunninghouders en taakstellingen wél toe, mits de optelsom van taakstellingen gelijk blijft (herverdelen).

gemeenten zouden namelijk op meer draagvlak kunnen rekenen. Als gevolg van de aanhoudende zoektocht naar opvangplekken is die roep almaar luider geworden. Tegen deze achtergrond is de afweging tussen financiële kosten en maatschappelijke baten in een nieuw licht komen te staan. Zodoende kregen gemeenten vanaf medio 2020 de mogelijkheid om te experimenteren met kleinschaliger opvang. Gedacht werd aan ca. 10 locaties met een minimale omvang van 150 plekken, maar helaas heeft dit niet geleid tot daadwerkelijk gerealiseerde pilots. Als onderdeel van de actualisering en versnelling van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen wordt gekeken naar verdere ontwikkeling van de mogelijkheden tot kleinschaliger opvang.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Projectdirectie Migratie

**Datum**  
8 juli 2022

**Ons kenmerk**4044573

### **3. Generieke procesbeschrijving**

Het proces om te komen tot een opvanglocatie bestaat uit verschillende, veelal vaststaande stappen met als doel om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. In de regel begint het proces met een aanbieding. Veel voorkomende aanbieders zijn gemeentes en provincies, maar ook marktpartijen die bijvoorbeeld een stuk grond, een gebouw of een vakantiepark in bezit hebben. Tevens kan het COA zelf potentiële aanbieders benaderen ('koude acquisitie'), dit naar aanleiding van suggesties uit haar netwerk. Eenmaal ontvangen door bij het COA doorlopen alle aanbiedingen een stap-voor-stap beoordelingsproces. Dit is niet hetzelfde als, maar hangt wel samen met het besluitvormingsproces door gemeenten.

#### *3.1 Beoordelingsproces COA*

De eerste stap bestaat uit het aanbieden van locaties via een speciaal daartoe ingerichte website van het COA.<sup>11</sup> De aanbieder wordt een aantal vragen gesteld om te onderzoeken om wat voor soort aanbod het gaat. Gaande deze processtap zien aanbieders direct of hun aanbod voldoet aan minimale eisen, meer specifiek de basisvereisten, en worden vervolgstappen gepresenteerd. Ook wordt de aanbieder erop gewezen dat basisvereisten kunnen wijzigen waardoor een aanbod dat in eerste instantie is afgewezen op een later moment alsnog in aanmerking komt. Een actueel voorbeeld betreft aanbiedingen die weliswaar niet geschikt zijn bevonden als reguliere opvanglocaties, maar wel ingezet kunnen worden als noodopvanglocaties indien de capacitaire druk daartoe noopt.

Wanneer deze eerste selectie heeft plaatsgevonden, vindt een zogeheten 'papieren schouw' plaats. Dit gebeurt onder regie van de vastgoedregisseur van het COA. Op papier worden de schriftelijke gegevens en tekeningen van de locatie dan vergeleken met het PvE dat van toepassing is. De uitkomst van de papieren schouw is bepalend voor het al dan niet voortzetten van het verwervingstraject.

Als uit de 'papieren schouw' volgt dat een locatie past binnen de kaders volgt een fysieke schouw van de locatie. Bij de schouw bezoeken daarvoor gekwalificeerde medewerkers van het COA de locatie en bekijken zij de technische staat en leefbaarheid van het gebouw. Op basis hiervan kan, vanwege de risico's van het gebouw, een technisch onderzoek door experts plaatsvinden. Ook hier is het van toepassing zijnde PvE leidend. Na de fysieke schouw wordt een schouwrapport en een kostenraming opgesteld. Vervolgens wordt een van drie mogelijke conclusies getrokken, namelijk dat een aanbod geschikt is, geschikt kan worden gemaakt met een redelijke investering of ongeschikt is. Wat een redelijke investering is, valt ook hier niet op voorhand te zeggen. Bij wijze van voorbeeld kan wel gezegd

---

<sup>11</sup> <https://www.coa.nl/nl/form/vastgoed-aanbieden>.

worden dat gebouwen geschikter zijn als ze voldoen aan brandveiligheidseisen, al beschikken over verwarming en asbestsanering niet aan de orde is.

Wanneer een aanbod geschikt is, wordt nog een aantal noodzakelijke voorbereidende stappen genomen, zoals het opstellen van een businesscase en een startnotitie. Pas daarna worden de noodzakelijke contracten opgesteld en kan de realisatie starten. Daadwerkelijke realisatie valt of staat met de medewerking van gemeenten. Al in een vroeg stadium taxeert het COA daarom de bestuurlijke welwillendheid met betrekking tot een mogelijke locatie. Bestuurlijk overleg vindt doorgaans nog voor de papieren schouw plaats.

### 3.2 Besluitvormingsproces gemeenten

Het besluitvormingsproces aan gemeentelijke zijde laat zich minder nauwgezet omschrijven, niet omdat het niet bestaat, maar omdat het niet eenduidig is. Er zijn zoveel verschillende processen als er gemeenten zijn. Ook de handreiking van de VNG getiteld *'Proces tot realisatie opvanglocatie asielzoekers erkent'* dat er "niet een standaardaanpak is." Desalniettemin worden op basis van praktijkervaringen acht fasen onderscheiden, namelijk (1) principebesluit nemen; (2) vaststellen proces; (3) adviseren over locatiekeuze; (4) definitief besluit nemen; (5) realiseren van de locatie; (6) evalueren van het proces; (7) beheer van de locatie; en (8) afbouw van de locatie. Hierop kan aangevuld worden dat het COA, waar opportuun, gemeenten bij de verschillende fasen begeleidt, bijvoorbeeld door haar kennis en expertise ten aanzien van bewonersbijeenkomsten ter beschikking te stellen.

Belangrijk om in dit verband te benoemen, is dat het besluitvormende primaat voor de realisatie van opvanglocaties in beginsel bij gemeenten ligt. Anders dan het COA hebben gemeenten op dit moment geen wettelijke taak ten aanzien van asielopvang. Het COA is voor de uitvoering van haar taak dus afhankelijk van de vrijwillige medewerking van gemeenten. Om die reden hecht het grote waarde aan het bestaan van bestuurlijk draagvlak; het COA wil welkom zijn in een gemeente en een constructieve samenwerkingsrelatie opbouwen. Dit vertaalt zich naar de thans geldende uitvoeringspraktijk dat in goed overleg een bestuursovereenkomst wordt gesloten voordat een locatie wordt gerealiseerd. De afhankelijkheid komt ook tot uiting in de juridische randvoorwaarden om een opvanglocatie mogelijk te maken, zoals het wijzigen van bestemmingsplannen en vergunningverlening. Hierin hebben naar gelang de situatie de gemeenteraad of het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) een rol.

### 3.3 Afwijzingen

De realiteit is dat vraag en aanbod niet altijd succesvol bij elkaar gebracht kunnen worden. Er kunnen diverse redenen zijn waarom een traject rondom een potentiële opvanglocatie geen doorgang kan vinden, en de reden kan zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van het COA liggen. Op basis van praktijkervaringen zijn veelvoorkomende afwijzingsgronden in kaart gebracht:

- Verschillen in zienswijze tussen eigenaar en gemeente: Soms wil de eigenaar een pand aan het COA aanbieden, maar is de gemeente niet voornemens mee te werken aan het realiseren van een opvanglocatie. In veel gevallen stopt een traject dan omdat medewerking van de gemeente noodzakelijk is.
- Lokale dynamiek ten aanzien van draagvlak: Het kan voorkomen dat een locatie niet gerealiseerd kan worden omdat het maatschappelijk draagvlak op of rond de locatie te beperkt is. Op basis van een inschatting van

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Projectdirectie Migratie

**Datum**  
8 juli 2022

**Ons kenmerk**4044573

- reacties en sentimenten moet het college van B&W dan besluiten dat het niet wil meewerken aan de realisatie van de locatie.
- Juridische of bedrijfsmatige belemmeringen: Gemeenten kunnen bepaalde voorkeuren hebben, bijvoorbeeld met betrekking tot schaalgrootte, doelgroepen of specifieke onderwerpen. Pertinente onmogelijkheden zullen natuurlijk altijd tot afwijzing leiden, bijvoorbeeld wanneer een gesloten opvanglocatie wordt bedongen.
  - Disproportionele investering noodzakelijk of realisatie kan niet tijdig: Onder de locaties die worden aangeboden, zijn veel panden die een of meerdere aanpassingen vergen alvorens ze geschikt zijn voor asielopvang. Soms zijn de noodzakelijke aanpassingen te duur of niet tijdig gereed, bijvoorbeeld als gevolg van de gebrekkige beschikbaarheid van aannemers of door de aanwezigheid van asbest.
  - Basale voorzieningen zijn niet beschikbaar: In bepaalde regio's bestaan tekorten in de zorg en het onderwijs. Leerplichtige asielzoekerskinderen moeten onderwijs volgen. Asielzoekers hebben recht op toegang tot zorg. Wanneer deze voorzieningen lokaal niet beschikbaar zijn, kan een opvanglocatie niet openen.
  - Niet tijdig verkrijgen van vergunningen: In bepaalde situaties kunnen de benodigde vergunningen niet tijdig worden verkregen. Een typisch voorbeeld hiervan is een locatie waar in het kader van natuur en milieu geen vergunning kan worden verstrekt in verband met de aanwezigheid van zeldzame diersoorten.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Projectdirectie Migratie

**Datum**  
8 juli 2022

**Ons kenmerk**4044573

In de praktijk gaat het veelal om een combinatie van verschillende redenen en factoren. Doordat vergunningverlening bijvoorbeeld niet op tijd plaatsvindt kunnen noodzakelijke aanpassingen aan het gebouw vertraging oplopen. Afwijzingen zijn dus in hoge mate situationeel bepaald. Het voordeel daarvan is dat wanneer de omstandigheden veranderen, er alsnog een mogelijkheid ontstaat om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Hierbij kan gedacht aan voor de hand liggende ontwikkelingen als het aantreden van een nieuwe gemeenteraad en college van B&W. Naast externe ontwikkelingen kunnen ook interne ontwikkelingen, zoals de eerdergenoemde heroverweging omtrent kleinschaliger opvang, een hernieuwde kans bieden.

#### **4. Ten slotte**

Mijn hoop is dat deze beantwoording een bijdrage levert aan de door mij gewenste transparantie over het besluitvormingsproces van het COA. Bij wijze van afsluiting maak ik van de gelegenheid gebruik om dit verzoek in het bredere perspectief van de aanhoudende opvangproblematiek te plaatsen. Momenteel blijft het iedere dag onzeker in hoeverre asielzoekers opgevangen kunnen worden. De druk op het COA om voldoende opvanglocaties te realiseren is enorm. Dat onder druk alles vloeibaar wordt, geldt ook hier. Van het globale raamwerk dat is geschetst, wordt in toenemende mate afgeweken omwille van het ledigen van de acute opvangnood. Dat doet echter niet af aan het uitgangspunt dat het COA bij haar zoektocht altijd streeft naar een verdedigbare balans tussen overeenstemming met vastgestelde kaders enerzijds en ruimte voor (lokaal) maatwerk anderzijds.

Op een fundamenteel punt wordt *niet* van het raamwerk afgeweken. Het kabinet blijft bij voorkeur inzetten om, op basis van vrijwilligheid en in gezamenlijkheid met gemeenten, voldoende opvangcapaciteit te realiseren, zoals nu ook gebeurt met de Veiligheidsregio's. Leidraad hierbij is de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen die, onder regie van het Rijk, versneld wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd



concludeert het kabinet, mede op aangeven van medeoverheden, dat een wettelijke taak voor gemeenten om locaties beschikbaar te stellen wenselijk en nodig is. Daarbij wordt evenwel niet uit het oog verloren dat het voor gemeenten aantrekkelijker kan worden gemaakt om opvang te realiseren. De mogelijkheid van kleinschaliger opvang is al genoemd. Daarnaast kan de inzet van flexibele opvangvormen, waar naast asielzoekers ook aandachtsgroepen verblijven, helpen. Deze en andere aspecten worden betrokken bij het stabiele en flexibele opvanglandschap waar het kabinet gestaag aan werkt.

**Directoraat-Generaal  
Migratie**  
Directie Migratiebeleid  
Projectdirectie Migratie

**Datum**  
8 juli 2022

**Ons kenmerk**4044573

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg