

Langetermijnvisie

Huisvesting en integratie asielzoekers en vluchtelingen

gemeente Papendrecht

INHOUDSOPGAVE

Inleiding		2
Hoofdstuk 1	Wat zien we?	3
	Het vluchtelingenvraagstuk is divers en dynamisch	3
	Papendrecht draagt naar vermogen bij	4
	Externe ontwikkelingen beïnvloeden de opgave	6
	De asielketen moet flexibeler	
Hoofdstuk 2	Waar gaan we naar toe?	9
	De ambitie van Papendrecht	9
Hoofdstuk 3	Wat gaan we daarvoor doen binnen welke uitgangspunten?	11
	Meer duurzaam beschikbare huisvestingsmogelijkheden	11
	Meer inzet op integratie	12
	Het huidige draagvlak behouden	14
	Meer regie en sturing	15
Hoofdstuk 4	Wat worden de volgende stappen?	17
Bijlagen		18
	I. Grafieken ter ondersteuning bij Hoofdstuk 1	

Inleiding

Aanleiding

Het vluchtelingenvraagstuk staat inmiddels ruim twee jaar hoog op de maatschappelijke en politieke agenda's. Ten gevolge van de oorlog in Oekraïne kwam in maart 2022 een grote vluchtelingenstroom in Europa op gang. Vervolgens raakte in de zomer van 2022 de asielketen door verschillende oorzaken verstoort. Net als veel andere gemeenten in het land heeft gemeente Papendrecht haar verantwoordelijkheid in het opvangvraagstuk getoond en diverse opvanglocaties geopend. Desondanks blijft de druk op de landelijke asielketen hoog.

Om de opvangketen op korte en langere termijn te verbeteren, is in augustus 2022 een bestuursakkoord gesloten tussen Rijk, veiligheidsberaad en gemeenten. Een van de onderdelen van dat akkoord is het instellen van de Spreidingswet. Daarmee krijgen gemeenten een wettelijke taak in de opvang van asielzoekers. Daarnaast duurt de invasie van Rusland in Oekraïne en de oorlog nog altijd voort. Voorlopig worden er geen grote wijzigingen verwacht in het verloop van deze oorlog. Daarom zullen gemeenten ook de komende tijd nog in de opvang van Oekraïners moeten voorzien.

In het licht van bovenstaande ontwikkelingen heeft de gemeenteraad eind 2023 gevraagd om een lokaal beleidskader voor de opvang van vluchtelingen. Het nu voorliggende document voorziet hierin. Deze langetermijnvisie beschrijft de ambitie, strategie en doelen van Papendrecht ten aanzien van de huisvesting en integratie van asielzoekers en vluchtelingen. Gekozen is voor een benadering waarbij huisvesting, integratie, communicatie en sturing integraal zijn meegenomen. Met dit document stelt de raad kaders waarbinnen het college uitvoering kan geven.

Afbakening

Primair richt deze langetermijnvisie zich op de groepen die vallen onder de Asielwet (asielzoekers) en de Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne (Oekraïners). Door de integrale benadering zijn er verbanden met aanpalende beleidsvelden zoals wonen en inburgering. De beleidskeuzes die in deze langtermijnvisie worden gemaakt, kunnen niet los gezien worden van dit aanpalende beleid. Waar mogelijk en logisch is aangesloten bij beleidsuitgangspunten die eerder door college of raad zijn vastgesteld. In de uitvoering zijn er mogelijkheden voor koppelkansen, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting.

Leeswijzer

Deze langetermijnvisie start in hoofdstuk 1 met het bieden van overzicht en inzicht. Welke vluchtelingenstromen zijn er en wat heeft Papendrecht de afgelopen twee jaar op het gebied van vluchtelingenopvang gedaan? Ook worden de belangrijkste (macro) ontwikkelingen benoemd en wordt beschreven hoe Nederland werkt aan een flexibeler asielketen. Hoofdstuk 2 is de kern van deze langetermijnvisie. Hierin zijn beknopt de ambitie, strategie en doelen beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 elk doel uitgewerkt langs de lijn: wat gaan we daarvoor doen, binnen welke uitgangspunten en met welke aandachtspunten? Het afsluitende hoofdstuk 4 gaat in op de vraag welke vervolgstappen gezet worden nadat deze visie door de raad is vastgesteld.

1. Wat zien we?

1.1. Het vluchtelingenvraagstuk is divers en dynamisch

De vraag naar opvangplekken voor vluchtelingen is de afgelopen twee jaar sterk toegenomen. De vraag lijkt soms constant maar is in de basis dynamisch. Wanneer we spreken over opvang van vluchtelingen onderscheiden we in feite twee stromen: asielzoekers (meer- en minderjarig) en Oekraïense vluchtelingen. We beschouwen dit als twee aparte stromen vanwege de verschillende juridische kaders die van toepassing zijn. Voor beide groepen zijn in Papendrecht opvanglocaties operationeel.

Asielzoekers (AMV en volwassen)

Het aantal asielzoekers dat zich in Nederland meldt fluctueert sterk per jaar. De instroom schommelt de afgelopen drie decennia tussen 10.000 en 60.000 personen. Oplaaierende conflicten en oorlogen brengen grote stromen asielzoekers op gang. In 2015 was er een piek in het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam door de oorlog in Syrië. In 2016 en 2017 zorgde dit vervolgens tot een piek in het aantal nareizigers. De afgelopen twee jaar zien we een snel stijgende instroom. De meeste asielzoekers komen uit Syrië, Turkije en Eritrea.

Jongeren zijn de meest kwetsbare groep vluchtelingen. Sinds 2022 stijgt het aandeel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV-ers) binnen de totale instroom. Zij worden bij binnenkomst in Nederland niet begeleid door ouders of meerderjarige bloed- of aanverwanten. Net als bij de totale instroom van asielzoekers, fluctueert ook de instroom van AMV-ers sterk. In het jaar 2013 ging het om slechts 310 jongeren, een fractie van de 6.262 jongeren in 2023.

De opvangcapaciteit van het COA beweegt mee met de ontwikkelingen de vluchtelingenstromen. Het aantal benodigde opvangplekken wordt beïnvloed door een combinatie van factoren. Bepalende factoren zijn de hoogte van de instroom, de proceduretijd bij het IND, de uitstroom van statushouders naar een reguliere woning en de afbouw van bestaande opvanglocaties. Het Rijk neemt twee keer per jaar een capaciteitsbesluit waarin is bepaald hoeveel plekken het COA nodig heeft. In de periode 1990 en 2020 kende de bezetting van het COA grote schommelingen. Het dal lag in het jaar 2013 met 15.000 plekken. De hoogste piek werd behaald in het jaar 2002 met 83.000 plekken. Het langjarig gemiddelde over de periode 1990 tot en met 2020 ligt op 35.000 plekken.

De IND bepaalt of iemand een vluchteling is, en dus mag blijven, of niet. Gemiddeld kwamen er in de afgelopen negen jaar zo'n 24.000 asielzoekers per jaar naar Nederland. 11.230 asielzoekers kregen een verblijfsvergunning van de IND. Gemiddeld genomen mocht dus iets minder dan 50% van alle asielzoekers uiteindelijk in Nederland blijven wonen als vluchteling [bron: UNHCR/Eurostat].

Asielzoekers die een verblijfstatus hebben gekregen (statushouders) worden gekoppeld aan een gemeente. Deze moet zorgen voor tijdige huisvesting. Gezien de krapte op de woningmarkt is dit een grote uitdaging. Voor de eerste helft van 2024 bedraagt de totale opgave ruim 25.000 te huisvesten vergunninghouders. De taakstelling voor de tweede helft van 2024 is vastgesteld op 17.000 te huisvesten statushouders, exclusief de achterstand die eventueel wordt opgelopen in de huidige periode. Binnen deze taakstelling vallen indicatief 4.600 kleinschalige opvangplekken van het Nidos voor AMV-ers met verblijfsstatus.

Oekraïense vluchtelingen

Ten gevolge van de inval van Rusland in Oekraïne is in Europa een grote vluchtelingenstroom op gang gekomen. In Nederland zijn momenteel circa 109.000 Oekraïners ingeschreven bij gemeenten (peildatum 5-4-2024). Alle gemeenten c.q. Veiligheidsregio's bieden gezamenlijk circa 92.000 bedden in noodopvang, waarvan 99,0% in gebruik is. Naast de gemeentelijke opvang worden ook Oekraïners opgevangen door particulieren. Ook hebben Oekraïners zelfstandig woonruimte gehuurd. Het COA speelt bij de opvang van Oekraïners geen rol.

Vluchtelingen uit Oekraïne zijn geen asielzoekers en kunnen onder de huidige regelgeving werken. De Rijksoverheid voert actief beleid om te stimuleren dat zij meedoen en bijdragen aan de maatschappij. Inmiddels heeft meer dan de helft een betaalde baan en gaat bijna 90 procent van de kinderen en jongeren in Nederland naar school. Nu het verblijf langer duurt, stimuleert de Rijksoverheid dat mensen geholpen worden naar werk dat beter aansluit bij de gevolgde opleiding of naar passender onderwijs. Zo ontwikkelen de vluchtelingen kennis en vaardigheden die ze kunnen inzetten na terugkeer, onder andere bij de wederopbouw van Oekraïne.

Meedoen betekent waar mogelijk ook meebetalen. Oekraïense vluchtelingen met een betaalde baan hebben geen recht op leefgeld. Daarnaast gaan zij (in de toekomst) meebetalen aan hun verblijf. Dit is eerlijker ten opzichte van andere groepen in onze maatschappij, zoals minima of asielzoekers.

Op Europees niveau zijn afspraken gemaakt over de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Zij mogen in ieder geval tot en met 4 maart 2025 in Nederland blijven. Voor de periode daarna wil de overheid Europese afspraken maken over verblijf en terugkeer. Of zulke Europese afspraken er weer komen, wordt pas later dit jaar duidelijk. Daarom werkt de Rijksoverheid ook aan eigen, nationale plannen voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne na maart 2025. Inzet van de Rijksoverheid blijft dat verblijf in Nederland tijdelijk is en vluchtelingen uit Oekraïne terugkeren zodra dit veilig kan.

1.2. Papendrecht draagt naar vermogen bij

Opvang van vluchtelingen is voor Papendrecht geen nieuw fenomeen. In de periode 2002 tot en met 2006 kenden we binnen onze grenzen een asielzoekerscentrum voor 350 personen. En verder terug in de tijd werd in de Eerste Wereldoorlog aan 2.000 Belgische vluchtelingen onderdak geboden.

Opvanglocaties

De afgelopen twee jaar heeft Papendrecht een evenredige bijdrage geleverd, passend bij de schaal van onze gemeenschap en passend bij de draagkracht van onze organisatie en (keten) partners. Onze strategie is erop gericht geweest initiatieven in de samenleving te faciliteren, denkend vanuit mogelijkheden die zich voordoen. Op basis van de uitgangspunten die het college in oktober 2022 heeft bepaald, zijn meerdere locaties gerealiseerd. Inmiddels is een aantal locaties ook weer gesloten en zijn groepen binnen Papendrecht verhuisd. Kenmerkend voor de opvanglocaties in Papendrecht is dat deze tijdelijk zijn (1 tot 3 jaar), kleinschalig (50 tot 85 plekken) en gelegen in of direct aan de rand van het stedelijk gebied. Op dit moment zijn de onderstaande locaties in Papendrecht operationeel of in ontwikkeling.

Locatie	Status	Aantal plekken	Doelgroep	Eindigt
Seringenstraat 6	Operationeel	50	AMV-ers	01-04-2025*
Poldermolen 8	Operationeel	85	Asielzoekers	01-12-2024
Poldermolen 10-18	Operationeel	50	Oekraïners	01-04-2025
Noordhoek Flexwoningen	Planvorming Circa 80 units	maximaal 10 units (30 personen)	AMV (Satelliet locatie)	n.t.b.
		maximaal 30 units (90 personen)	Statushouders en Oekraïners (doelgroep en aantal nader te bepalen)	n.t.b.

Tabel: overzicht van opvanglocaties in Papendrecht (status 1-5-2024)

* Het huurcontract tussen COA en RIVAS eindigt 1-4-2025 met een optie tot verlenging met een jaar. Gesprekken over verlenging lopen. De bestuursovereenkomst tussen COA en gemeente loopt tot 1-4-2026

Integratie en voorzieningen

Naarmate vluchtelingen langer in Papendrecht verblijven, nemen zij geleidelijk meer deel aan de lokale samenleving. Initiatieven komen met name van onze lokale maatschappelijke organisaties en de vluchteling(en) zelf. Als gemeente sturen we hier tot nu toe beperkt op. Gerelateerd aan de opvang zorgen we als gemeente wel voor de benodigde voorzieningen. Om deze zo efficiënt mogelijk te organiseren, wordt regionaal samengewerkt en afgestemd in de regio Zuid-Holland Zuid. Onder andere is aan de Schoorweg tijdelijk een schoolgebouw geopend. Hier verzorgt het Dalton Lyceum onderwijs (Internationale Schakel Klas) voor AMV-ers.

Communicatie

De communicatie vanuit de gemeente is de afgelopen jaren gefocust op het betrekken en informeren van de direct omwonenden van opvanglocaties. Een brede, structurele publiekscampagne over het vluchtelingenvraagstuk heeft de gemeente nog niet gevoerd. Wanneer een besluit over een te openen locatie werd genomen zijn we met omwonenden en omliggende organisaties in gesprek gegaan, met als doel uit te leggen waarom het besluit is genomen. Daarnaast zijn omwonenden vroegtijdig geïnformeerd bij verlenging of sluiting van locaties. De ervaring in Papendrecht leert dat bij de start van een locatie onder een deel van de bewoners scepsis of weerstand is. Dat neemt over algemeen af naarmate een locatie langer open is. Aandacht voor zorgen in de buurt en transparante communicatie vanuit gemeente en COA, dragen bij aan deze ontwikkeling.

Leerpunten

Voordeel van de tot nu toe gehanteerde huisvestingsstrategie is dat meebewogen kan worden met de wisselende opvangbehoefte in het land. Ook past kleinschaligheid bij onze gemeenschap en kan voor elke doelgroep een eigen opvanglocatie geboden worden, zonder dat groepen gemengd hoeven te worden. Tegelijkertijd vraagt deze strategie veel van onze inwoners, onze organisatie en de vluchtelingen zelf. Nieuwe locaties hebben impact op de direct omwonenden en vragen zorgvuldige communicatie. Daarnaast moeten vluchtelingen, als ze zich net gevestigd hebben, weer verhuizen. Om de panden te laten voldoen aan de gestelde eisen, moeten deze veelal verbouwd worden. Dit vraagt extra inzet van de gemeentelijke organisatie en van betrokken partners. De benodigde investeringen en inzet worden tot nu toe door het Rijk vergoed. De vraag is hoelang dat nog zo blijft.

1.3. Externe ontwikkelingen beïnvloeden de opgave

Diverse factoren hebben invloed op de opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen. Of deze factoren zich voordoen en in welke mate, is onzeker. Zeker is in elk geval dat we als individuele gemeente hierop geen of een zeer beperkte invloed hebben. Wel kunnen we op deze factoren anticiperen en scenario's ontwikkelen.

- a) *Het absolute aantal vluchtelingen groeit wereldwijd en is dynamisch*
Wereldwijd zijn er meer dan 108 miljoen vluchtelingen, onder andere als gevolg van de situaties in de Oekraïne, Ethiopië, Afghanistan, etc. Meer ontheemden wereldwijd betekent meer asielzoekers wereldwijd en dus naar alle waarschijnlijkheid ook meer mensen die de komende jaren in Europa asiel aanvragen.
- b) *De instroom in Europese Unie en Nederland is onvoorspelbaar*
De instroom in Nederland is onvoorspelbaar. Dit geldt zowel voor de verhouding kansrijke/kansarme aanvragen als ook voor de absolute omvang. De oorlog in Oekraïne laat onder andere zien hoe moeilijk voorspelbaar geopolitieke ontwikkelingen en de gevolgen daarvan in migratiestromen zijn.
- c) *De vastgoed- en woningmarkt zijn krap en conjunctuurgevoelig*
Voor de opvang van asielzoekers wordt veelal gebruik gemaakt van leegstaand commercieel en maatschappelijk vastgoed. Deze markt is conjunctuurgevoelig en de omvang verschilt van gemeente tot gemeente. Ook is er krapte op de woningmarkt. De voorraad beschikbare sociale huurwoningen is gering, wat de uitstroom van vergunninghouders uit de opvang vertraagt.
- d) *De arbeidsmarkt lijkt de komende 5 tot 10 jaar krap te blijven*
De arbeidsmarkt heeft zich op veel vlakken hersteld van de coronacrisis. Dit gaat samen met een tekort in alle arbeidsmarktregio's in Nederland en bijna alle (economische) sectoren. Daarnaast kent Nederland de komende jaren een sterke vergrijzing. Immigratie kan de druk op de arbeidsmarkt verlichten. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het hoge percentage Oekraïense vluchtelingen dat werkt. De krapte op de arbeidsmarkt is tegelijkertijd ook een bedreiging voor de organisaties die zich bezighouden met de opvang van asielzoekers en vluchtelingen.
- e) *De maatschappij is de afgelopen jaren gepolariseerd*
De opvang van vluchtelingen en asielzoekers is een sterk gepolariseerd onderwerp. Er is wisselend (lokaal) draagvlak voor de opvang van asielzoekers en vluchtelingen. Dit komt onder meer tot uiting bij het realiseren van nieuwe opvanglocaties.
- f) *Meer verantwoordelijkheden van Rijk naar lokale overheid en provincie*
In de afgelopen jaren is er sprake geweest van een decentralisatie van verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid naar lokale overheden, zoals bijvoorbeeld de jeugdzorg. Deze lijn is doorgezet bij de opvang van Oekraïners, waarin de Veiligheidsregio's een centrale rol spelen. En met de Spreidingswet wordt de huisvesting van asielzoekers een wettelijke taak van gemeenten en krijgt de provincie coördinerende rol.

g) *Een nieuw kabinet kan leiden tot een nieuwe koers*

In de politiek lopen de meningen zeer uiteen over het vluchtelingenvraagstuk. Verkiezingen voor de Tweede Kamer kunnen daardoor leiden tot aanpassingen van het Rijksbeleid. De Tweede Kamer verkiezingen van november 2023 hebben tot een forse verschuiving geleid in de politieke verhoudingen. In het Hoofdlijnenakkoord dat PVV, BBB, VVD en NSC recent sloten, wordt aangekondigd dat zij de Spreidingswet in zullen trekken.

h) *De overheid doet bij de aanpak van opgaven een toenemend beroep op de maatschappij*

De overheid ziet participatie als een antwoord op veel vragen, zowel in het fysieke als het sociale domein. En vooral ook bij de complexe maatschappelijke opgaven, die vragen om samenwerking tussen deze domeinen én met bewoners.

i) *Digitalisering en technologische innovaties veranderen de maatschappij en de arbeidsmarkt*

De maatschappij wordt steeds digitaal en mensen zijn via vele netwerken met elkaar verbonden. Dit biedt kansen in de informatievoorziening aan inwoners en aan het effectief organiseren van taken. Tegelijkertijd zijn er risico's, bijvoorbeeld op fakenews of privacy.

1.4. De asielketen moet flexibeler

De omvang en samenstelling van de asielinstroom verandert regelmatig. Ook zijn niet altijd woningen beschikbaar voor statushouders, bijvoorbeeld door krapte op de woningmarkt. Daarom moet het asielsysteem flexibeler worden zodat het beter kan meebewegen met de aantallen asielzoekers die naar ons land komen. Om dit te realiseren hebben het Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (2020) opgesteld. Een van de uitwerkingen van deze agenda is de Spreidingswet.

Gemeenten, regio en provincie creëren een gezamenlijk (aan)bod

Gemeenten hebben met de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) een wettelijke taak gekregen in de opvang van asielzoekers. Het doel van de wet is te komen tot voldoende, duurzame opvangplekken (minimaal 5 jaar) en een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over provincies en gemeenten. De wet is per 1 februari 2024 van kracht geworden. Gelet op het Hoofdlijnenakkoord dat de fracties van PVV, BBB, VVD en NSC recent sloten, is het zeer wel mogelijk dat de wet zo snel als mogelijk weer wordt ingetrokken.

Het kabinet raamt eens in de twee jaar hoeveel opvangplekken er nodig zijn. Daarbij maakt het kabinet een indicatieve verdeling over alle gemeenten op basis van inwoneraantal en SES-WOA score (sociaaleconomische score van een gemeente). In de capaciteitsraming die de staatssecretaris begin 2024 bekend heeft gemaakt is de landelijke opgave bepaald op 96.000 opvangplekken. Deze moeten uiterlijk op 1 juli 2025 gerealiseerd zijn. Gemeente Papendrecht heeft indicatief een opgave van 183 opvangplekken, waaronder 16 AMV. Met de 183 plekken is Papendrecht goed voor 0,2% van de landelijke opgave.

De scores van de gemeenten in een provincie tellen op tot de provinciale opvangopgave. Aan provinciale en regionale regietafels bespreken gemeenten hoe zij gezamenlijk deze opgave gaan invullen. De Provinciale Tafel wordt gecoördineerd door de commissarissen van de Koning (CdK) in zijn rol als Rijksorgaan. De CdK brengt voor 1 november van het jaar verslag uit aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Wanneer gemeenten tot een sluitende verdeling komen, legt de staatssecretaris dit vast in een verdeelbesluit. Na twee jaar start de cyclus opnieuw. Alleen als het gemeenten niet lukt om gezamenlijk de hele provinciale opgave in te vullen, kan de staatssecretaris zelf gemeenten aanwijzen en daarmee verplichten om asielzoekers op te gaan vangen. De escalatieladder in het kader van de Spreidingswet wordt nog door het ministerie ontwikkeld.

Gemeenten krijgen een jaarlijkse vergoeding op basis van het aantal asielzoekers. Daarnaast wil het kabinet via een bonussysteem gemeenten stimuleren om vrijwillig plekken aan te bieden voor asielopvang. Gemeenten kunnen deze uitkeringen vrij besteden. Gemeenten kunnen een vrij besteedbare uitkering krijgen voor de duurzame opvangplekken die zij beschikbaar stellen boven hun indicatieve deel. Ook kunnen ze een vrij besteedbare uitkering krijgen voor bijzondere opvangplekken (bijvoorbeeld voor AMV-ers). Daarnaast is er ook een bonussysteem voor de provinciale opvangopgave. De hoogte van de uitkeringen varieert van 1.000 euro tot 4.000 euro per plek en is afhankelijk van het soort opvangplekken en de duur waarop de plek beschikbaar wordt gesteld.

Het COA werkt aan een flexibel en effectief asielsysteem

Uitgangspunt in de meerjarenstrategie van het COA is dat asielzoekers sneller duidelijkheid krijgen over van hun aanvraag. Statushouders en asielzoekers met een grote kans op een vergunning starten vroegtijdig met inburgering en participatie. En asielzoekers met weinig tot geen kans op een vergunning starten snel met (voorbereidingen op) vertrek.

Gebaseerd op deze uitgangspunten hanteert het COA drie typen opvanglocaties:

- Gemeenschappelijke vreemdelingenlocatie: een opvanglocatie waar asielzoekers hun asielprocedure starten. Op deze locatie is er veel contact tussen asielzoekers en ketenpartners, die hier samen onder één dak werken. Voorbeelden van zulke locaties zijn reguliere AZC's en AMV-opvanglocaties.
- Satellietlocatie: een opvanglocatie voor asielzoekers die minder frequent contact hebben met ketenpartners. Satellietlocaties bieden ook opvang aan specifieke groepen zoals alleenstaande minderjarigen of uitgeprocedeerde gezinnen. Het COA wil bijvoorbeeld gaan werken met satellietlocaties voor Reguliere Kleinschalige Opvang. In zo'n geval maakt een satellietlocatie gebruik van de voorzieningen van de hoofdlocatie. Het COA doet nu pilots met deze vorm van opvang.
- Regionale opvanglocatie: op deze opvanglocatie kunnen statushouders en asielzoekers met een kansrijke asielaanvraag een start maken met hun integratie. Een regionale opvanglocatie is verbonden aan meerdere gemeenten in de regio. In die gemeenten krijgen statushouders uiteindelijk een woning.

Het COA zet de komende jaren de beweging in naar meer duurzame opvang (minimaal 5 jaar) en multi-inzetbare opvangplekken. In multi-inzetbare opvanglocaties kunnen ook andere groepen woningzoekenden ondergebracht zijn. Daarbij wordt gedacht aan spoedzoekers, studenten of jongeren. Deze groepen kunnen gelijktijdig of na elkaar op de locatie gehuisvest zijn. Gemengd wonen heeft een positief effect op de activering van asielzoekers. Het draagt bij aan sociale verbinding in de wijk en het vergroot het lokale draagvlak voor asielopvang. Een tweede voordeel van multi-inzetbare locaties is dat het aantal opvangplekken voor asielzoekers sneller op- en afgeschaald kan worden. Tegen beperkte kosten kan het COA zo flexibele opvangcapaciteit aanhouden.

2. Waar gaan we naartoe?

De ambitie van Papendrecht

Vanuit verantwoordelijkheid en solidariteit draagt Papendrecht evenredig bij aan de opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen. Daarbij is sprake van passende bijbehorende voorzieningen, maatschappelijk draagvlak en een financieel gezonde situatie.

Wat is onze strategie?

- We maken de transitie van crisisstand naar een structurele, integrale aanpak voor de langere termijn.
- De aanpak past bij de schaal van onze gemeenschap en bij de draagkracht van onze gemeente en ketenpartners.
- Vanuit een gemeenschappelijke win-win situatie werken we samen met omliggende gemeenten, zonder onze eigen identiteit te verliezen. Daarmee kunnen we efficiënter werken en kwetsbaarheid reduceren.
- Papendrecht specialiseert zich in kleinschalige opvanglocaties en in de opvang van AMV-ers met de bijbehorende voorzieningen zoals ISK-onderwijs.
- De steeds wisselende vraag naar opvangplekken vangen we op met een combinatie van tijdelijke en structurele locaties. Gezien het verstedelijkt karakter van Papendrecht kan de situatie zich voordoen dat er op korte termijn geen geschikte locatie voorhanden is. We accepteren dat er dan tijdelijk gedeeltelijk een gat valt.

Welke doelen willen we bereiken?

Doel 1: Meer duurzaam beschikbare opvangmogelijkheden

Een structurele multi-inzetbare locatie geeft een stabiele basis en rust. Pieken in de opvangbehoefte vangen we op met tijdelijke locaties en een back-up voorziening aan het water.

Doel 2: Meer inzet op integratie

Papendrecht zet in op integratie van asielzoekers en vluchtelingen om zelfstandigheid, zelfredzaamheid en bijdrage aan de samenleving te bevorderen. Dit begint al direct bij de eerste plaatsing van een vluchteling of asielzoeker en stopt niet wanneer hij/zij een definitieve plek heeft gevonden. Zoveel als mogelijk bieden we asielzoekers en vluchtelingen die tijdelijk in Papendrecht verblijven ook een permanente plek in onze gemeente of regio, op het moment dat zij definitief in Nederland mogen blijven.

Doel 3: Het huidige draagvlak onder inwoners en organisaties behouden

Inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld betrekken we proactief, om steun voor de huisvesting en integratie van asielzoekers en vluchtelingen te behouden. De gemeente communiceert open, transparant, gestructureerd en met regelmaat.

Doel 4: Meer regie en sturing

De opvang van vluchtelingen benaderen we integraal. Er zijn koppelingen met integratie, met de brede woonopgave en met andere maatschappelijke ontwikkelingen. We werken samen binnen de regio Zuid-Holland Zuid om de huisvesting en integratie van asielzoekers en vluchtelingen effectief vorm te geven. We zorgen voor inzicht in de opgave voor de korte en langere termijn zodat we als gemeente in regie zijn en blijven. Dat maakt ons in staat de opvang en integratie van vluchtelingen duurzaam en flexibel te organiseren.

Wat zijn de baten/voordelen voor Papendrecht?

- Overzicht en sturing op de gemeentelijke opgave
- Goede integratie/inburgering is een besparing op de langere termijn (zorg/werk)
- Financieel in control, kostenneutraal
- Een integrale aanpak en (bestuurlijke) keuzes

3. Wat gaan we daarvoor doen binnen welke uitgangspunten?

Doel 1: Meer duurzaam beschikbare opvangmogelijkheden

Wat gaan we daarvoor doen?

Papendrecht specialiseert zich in kleinschalige opvanglocaties en in de opvang van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV-ers) met de bijbehorende voorzieningen zoals ISK-onderwijs. We zijn wendbaar en kunnen inspelen op fluctuaties in de opvangbehoefte. De steeds wisselende vraag naar opvangplekken vangen we op met een combinatie van tijdelijke en structurele locaties. Een structurele, multi-inzetbare locatie geeft een stabiele basis en rust. Pieken in de opvangbehoefte vangen we op met tijdelijke locaties en een back-up voorziening aan het water.

Binnen welke uitgangspunten?

- *Locaties zijn relatief kleinschalig*
Kleinschalige opvanglocaties passen bij Papendrecht. Uit oogpunt van efficiency, effectief beheer en begeleiding, zetten we in op locaties van circa 50 tot 100 plekken in Papendrecht. Deze kunnen in een satellietmodel samenwerken met andere locaties in Papendrecht of omliggende gemeenten.
- *Locaties zijn multi-inzetbaar voor diverse doelgroepen*
De vraag naar opvangplekken is dynamisch. Onze opvanglocaties zijn daarom multi-inzetbaar, zodat deze door diverse doelgroepen in te zetten zijn. Een locatie die eerst als opvang van vluchtelingen wordt ingezet, kan in een later stadium bijvoorbeeld gebruikt worden voor spoedzoekers, kwetsbare groepen, ouderenzorg of starters.
Dit uitgangspunt kan ertoe leiden dat een opvanglocatie in eerste aanleg een hogere investering vraagt. Op de langere termijn verdient deze investering zich dan weer terug, omdat niet steeds een locatie op- en afgebouwd hoeft te worden.
- *Een goede spreiding over Papendrecht*
We zetten in op een goede spreiding van opvanglocaties over geheel Papendrecht, dus zowel opvanglocaties in de oude als de nieuwste wijken. Bij het bepalen van de geschiktheid van een locatie kijken we ook naar de verhouding tot andere opvanglocaties in de omgeving.
- *Locaties bevinden zich in of direct grenzend aan de woongebieden*
We vinden het belangrijk dat een asielzoeker of vluchteling direct vanaf plaatsing inzet op integratie in de Papendrechtste samenleving. Onze opvanglocaties bevinden zich daarom in, of anders direct grenzend aan de bestaande woongebieden van Papendrecht. Hiermee zijn voorzieningen als scholen en winkels binnen relatief korte afstand.
- *We hebben aandacht voor goede leefbaarheid en ruimtelijke inpassing*
De opvanglocatie wordt ruimtelijk goed ingepast in de bestaande omgeving. Dit biedt tegelijk kansen om de wijk of buurt een impuls te geven. De opvanglocatie bevat waarborgen om de leefbaarheid van de omgeving op peil te houden. Tevens wordt een leefbare omgeving geboden voor de (tijdelijke) bewoners.

- *Er is geen nadelig beslag op de reguliere woningvoorraad*
Gezien de grote druk op de woningmarkt hanteren we het uitgangspunt dat initiatieven voor opvanglocaties geen beslag leggen op de bestaande reguliere woningmarkt.
- *De opvang werkt niet remmend voor geplande planologische ontwikkelingen*
De opvanglocatie is niet belemmerend voor geplande planologische ontwikkelingen, zoals woningbouwlocaties of scholen.

Wat zijn aandachtspunten?

- *De totale woningvoorraad moet worden vergroot*
De vraag naar opvangplekken voor asielzoekers en vluchtelingen kan niet los gezien worden van alle andere doelgroepen in onze maatschappij die ook een urgente huisvestingsopgave hebben. Denk daarbij aan jongeren, statushouders, arbeidsmigranten en Maatschappelijke opvang / Beschermd wonen. Al deze groepen concurreren om de spaarzame woonruimte. Het is daarom noodzakelijk het Woonplan Papendrecht 2020-2030 onverminderd door te zetten. Daarmee neemt de totale woningvoorraad in Papendrecht toe.
- *Elke doelgroep heeft een eigen wettelijk kader*
Elke doelgroep kent een eigen wettelijk kader met specifieke eisen ten aanzien van de huisvesting. De eisen die aan het COA worden gesteld voor een AMV-opvang zijn bijvoorbeeld weer anders dan voor een AZC-opvang. Omdat we locaties flexibel voor verschillende doelgroepen willen inzetten, betekent dat dat we aan het begin van de planvorming alle verschillende eisen goed in beeld moeten hebben. Daarmee kan dan in de (verbouw)bouw rekening worden gehouden.
- *Medewerking van mede (semi)overheden*
Bij de realisatie en exploitatie van opvanglocaties zijn over het algemeen diverse (semi)overheidsorganisaties betrokken. Denk aan de provincie voor ruimtelijke ontwikkelingen en Stedin voor de energievoorziening. We zijn daarmee ook afhankelijk van de regelgeving en besluitvorming van deze medeoverheden. Daarom is het van belang met deze organisaties goed in verbinding te zijn over geplande locaties.

Doel 2: Meer inzet op integratie

Wat gaan we daarvoor doen?

Papendrecht zet in op de integratie van asielzoekers en vluchtelingen om zelfstandigheid, zelfredzaamheid en bijdrage aan de samenleving te bevorderen. Dit begint al bij de eerste dag van opvang en stopt niet wanneer de asielzoeker of vluchteling een definitieve plek (als statushouder) heeft gevonden. Zoveel als mogelijk bieden we asielzoekers en vluchtelingen die tijdelijk in Papendrecht verblijven ook een permanente plek in onze gemeente of regio, op het moment dat zij definitief in Nederland mogen blijven.

Binnen welke uitgangspunten?

De uitgangspunten voor de integratie van vluchtelingen sluiten aan bij het huidige lokale Beleidskader bij de Veranderopgave Inburgering:

- *Integratie een gedeelde verantwoordelijkheid.*
Integratie is een tweezijdig proces. De inzet moet van twee kanten komen: van zowel de vluchteling als van de maatschappij (burgers, instellingen, bedrijven en overheden). Vluchtelingen moeten zo snel mogelijk kunnen beginnen met integreren en daar goed in worden begeleid.
- *Integreren is meedoen*
Integratie moet passend zijn bij de talenten, kennis en interesses van de vluchteling. Dit betekent maatwerk. We gaan niet altijd voor de snelste maar wel voor de beste weg naar integratie. De inzet is primair gericht op economische integratie (betaalde arbeid/financieel onafhankelijk). Hier liggen kansen gezien de vraag naar arbeidskrachten bij de Papendrechtse werkgevers. Het is belangrijk dat het Rijk de bestaande belemmeringen wegneemt, om zo het werken door asielzoekers te vergemakkelijken. Naast economische integratie zetten we in op maatschappelijke integratie (sporten, vrijwilligerswerk, werkervarings- en participatieplekken, lid van vereniging, deelname aan andere sociale netwerken), zodat mensen een netwerk opbouwen en een ook een bijdrage leveren aan de Papendrechtse samenleving.
- *Integratie is onderdeel van het sociaal domein*
Integratie is meer dan kennis opdoen van de Nederlandse taal en maatschappij. Integreren is een middel om mee te kunnen doen in de samenleving. Andersom is integreren ook een vorm van welkom heten van mensen, wat rust geeft voor de asielzoeker of vluchteling. In deze brede opvatting wordt integratie tegelijk en afgestemd ingezet met andere onderdelen en middelen uit het sociale domein, zoals sport, zorg, enzovoorts. Een brede opvatting van integratie versterkt de snelheid en effectiviteit van duurzame integratie.
- *We zetten in op een doorgaande lijn*
We ondersteunen asielzoekers en vluchtelingen in hun weg naar integratie in de samenleving. We zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de samenleving dat de zij hierin slagen. Daarom maken we ons er hard voor dat een asielzoeker of vluchteling die goed werkt aan integratie, definitief geplaatst wordt in Papendrecht of een omliggende gemeente wanneer deze een vergunning heeft gekregen. Dit voorkomt dat deze elders opnieuw moet beginnen en het opgebouwde netwerk verliest. Ook het vergroot dit de kans op werk, wanneer zijn/haar opleiding en ervaring aansluit bij de vraag in onze regio. Daarnaast stimuleert het ook de Papendrechtse samenleving om in de toekomst van vluchtelingen te investeren.
- *Integratie wordt nabij en lokaal ingebed*
Integratie moet nabij de asielzoeker en vluchteling worden georganiseerd. Dat betekent dat de noodzakelijke voorzieningen bij voorkeur in Papendrecht zelf of anders in direct omliggende gemeenten aanwezig is.
Gelet op onze specialisatie op AMV-ers is de ambitie in Papendrecht een locatie te realiseren voor ISK-onderwijs. Deze schoollocatie kan als centrale basis dienen voor het ISK-onderwijs in de noordelijke Drechtsteden/Alblasserwaard.

Doel 3: Het huidige draagvlak behouden

Wat gaan we daarvoor doen?

Inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld betrekken we proactief om steun voor de huisvesting en integratie van asielzoekers en vluchtelingen te behouden. We geven ruimte aan particulier initiatief en zullen dat zo veel mogelijk stimuleren en faciliteren. De gemeente communiceert open, transparant, gestructureerd en met regelmaat. Onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners informeren we zo goed mogelijk, zodat zij een compleet en realistisch beeld kunnen vormen van het opvangvraagstuk. Zo bouwen we aan het draagvlak in Papendrecht

Binnen welke uitgangspunten?

- *We informeren, soms vooraf en altijd volledig*
Wanneer besloten is ergens in een buurt of wijk een opvanglocatie te realiseren, gaan we als eerste met de direct omwonenden in gesprek. We zijn aan hen verplicht goed uit te leggen waarom een bepaald besluit is genomen en zijn transparant over omvang en duur van de opvang. Met de omwonenden gaan we ook in gesprek over de vraag hoe de locatie het beste ingepast kan worden. Zover als mogelijk geven we invulling aan de wensen.
- *We communiceren gestructureerd en met regelmaat*
De opvang van vluchtelingen is dynamisch en veelzijdig. Dat maakt het ook complex. Om onze inwoners, bedrijven en instellingen mee te nemen in deze ontwikkelingen communiceren we gestructureerd en met regelmaat. Daarbij maken we een vertaling naar wat iets betekent voor Papendrecht en hoe dat concreet zichtbaar is.
- *We zijn toegankelijk en staan midden in de samenleving*
We zijn benaderbaar voor inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en anderen die contact met ons willen over de huisvesting en integratie van asielzoekers en vluchtelingen in Papendrecht. We weten wat er leeft en houden daar rekening mee in onze communicatie.
- *We werken samen met lokale partners*
De draagkracht van het lokale verenigingsleven, vrijwilligers en bedrijfsleven is groot. Die kracht willen we optimaal benutten om de doelen van de langetermijnvisie te realiseren. We geven hiervoor ruimte en zullen particulier initiatief zo veel mogelijk stimuleren en faciliteren
- *We zijn trots en dragen dat uit*
Papendrecht heeft oog voor kwetsbare groepen. Net als in het verleden neemt Papendrecht ook nu verantwoordelijkheid voor de huisvesting en integratie van vluchtelingen en asielzoekers. We hebben de afgelopen jaren aansprekende resultaten geboekt, die we in de toekomst een passend vervolg gaan geven. We zijn trots op onze resultaten en aanpak en dragen dat uit.

Doel 4: Meer regie en sturing

Wat gaan we daarvoor doen?

De huisvesting en integratie van asielzoekers en vluchtelingen benaderen we integraal. De langetermijnvisie werken we samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners uit naar een concrete strategie/aanpak. Daarbij zorgen we voor verbinding en afstemming met de regio. In de strategie worden de vier doelen vertaald naar concrete acties. Gezien de fluctuaties in de opvangbehoefte monitoren we de opgave op de korte en langere termijn, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

Binnen welke uitgangspunten?

- *Als gemeente nemen we de regierol*
Gemeenten staan aan de lat voor de huisvesting en integratie van vluchtelingen. Als gemeente kunnen we dat niet alleen. Voor een sluitende aanpak zijn we aangewezen op de uitvoeringskracht van onze lokale vrijwilligers en onze lokale en regionale partners. We denken samen met hen na over de meest effectieve acties, wie deze kan oppakken en wat ervoor nodig is om die te realiseren.
- *We werken samen met omliggende gemeenten in de regio*
Binnen Zuid-Holland Zuid werken we samen om de huisvesting en integratie van asielzoekers en vluchtelingen effectief vorm te geven.
- *De middelen die we van het Rijk voor deze opgave ontvangen zetten we volledig in*
Het Rijk stelt via diverse uitkeringen geld beschikbaar voor de huisvesting en integratie van vluchtelingen. Daarnaast kan een gemeente extra middelen binnenhalen met het bonus-systeem van de Spreidingswet. Uitgangspunt is al deze middelen specifiek in te zetten voor de integratie en huisvesting van vluchtelingen.
- *We kiezen voor een programmatische aanpak*
Met deze visie worden de ambities en doelen van Papendrecht vastgelegd voor de langere termijn. Het vluchtelingenvraagstuk is dynamisch en heeft grote maatschappelijke impact. Daarnaast raakt dit vraagstuk meerdere beleidsterreinen en meerdere teams in onze organisatie. Risico is dat de aanpak in de dagelijkse werkpraktijk versnipperd raakt en samenhang verliest. Daarom wordt ervoor gekozen de uitwerking en realisatie van deze visie programmatisch op te pakken. Afhankelijk van de voortgang wordt te zijner tijd besloten dit weer terug te leggen in de reguliere (lijn)organisatie.
- *Een structureel nieuwe taak vraagt structureel capaciteit*
Met de Spreidingswet krijgen gemeenten wettelijk een taak in de huisvesting en integratie van vluchtelingen. Daarnaast heeft de gemeente een taak bij de opvang van Oekraïners, waarbij het de verwachting is dat dit nog enige tijd voortduurt. Deze nieuwe taken vragen veel van de organisatie. Naast het structureel inrichten van deze taken (transitie) willen we het ook vormgeven op een nieuwe, bij Papendrecht passende manier (transitie). We moeten beschikken over een wendbare organisatie met voldoende executiekracht, om in te kunnen spelen op kansen die zich voordoen of om risico's te beheersen.

Wat zijn aandachtspunten?

- *De Rijksoverheid moet diverse zaken van de Spreidingswet nog nader uitwerken*
Op dit moment is er nog veel onduidelijkheid over de implementatie en randvoorwaarden van de Spreidingswet, waaronder de kaders voor kleinschalige opvang en voor exploitatie door gemeenten. Dit bemoeilijkt en vertraagt de implementatie van onze langetermijnvisie. De VNG pleit daarnaast voor het op orde brengen van de financiële randvoorwaarden. Ook heeft de VNG aandacht gevraagd voor de 'aanpalende domeinen' die samenhangen met opvang en integratie, zoals onderwijs, inburgering, werk en zorg.
- *Beschikbaarheid van materialen en menskracht*
Het Rijk is tot nu toe ruimhartig met het vergoeden van kosten die gemeenten maken voor de opvang van asielzoekers en vluchtelingen. Geld lost echter niet alles op. In heel veel sectoren is sprake van een zeer krappe arbeidsmarkt en zijn er tekorten aan bouwmaterialen. Dit is potentieel een vertragende factor bij de realisatie van de doelen van deze visie. Het onderstreept ook de noodzaak tot slimme samenwerking met het lokale maatschappelijk middenveld en de regionale partners.

4. Wat worden de volgende stappen?

We vertalen de langetermijnvisie naar een samenhangend maatregelenpakket

De langetermijnvisie werken we samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners uit naar een strategie. De strategie heeft een looptijd van drie jaar. Daarmee is er voldoende tijd om de maatregelen te implementeren en deze ook te beoordelen op effect. De strategie wordt aan het eind van deze drie jaar geëvalueerd en geactualiseerd.

Eens in de twee jaar wordt een voorstel gedaan voor het lokale bod van Papendrecht

De Rijksoverheid neemt eens in de twee jaar een verdeelbesluit met een indicatieve opgave per gemeente. Het is een verantwoordelijkheid van het college om te bepalen hoe Papendrecht invulling wil geven aan die opgave. De Langetermijnvisie Vluchtelingen vormt daarbij het kader dat door de raad is vastgesteld. Voordat het college een definitief bod uitbrengt naar de provincie, wordt de raad betrokken via een wensen-en-bedenkingen procedure. In het bod benoemt het college de ambitie voor het aantal opvangplekken, een verdeling over de doelgroepen en het aantal locaties. Indien het noodzakelijk is een nieuwe locatie te openen, wordt de naam van die locatie enkel genoemd wanneer de gemeente hierover al met de direct omwonenden in gesprek is gegaan.

We richten een programmaorganisatie in

Na vaststelling van deze langetermijnvisie wordt tijdelijk een programmaorganisatie ingericht. Deze neemt de uitwerking van de strategie op zich en realiseert de maatregelen die daaruit voortvloeien. Ook is deze programmaorganisatie verantwoordelijk voor het realiseren van het bod dat Papendrecht uitbrengt. Verantwoording over het programma vindt plaats via de reguliere planning & control cyclus.

De financiële effecten worden in kaart gebracht

Met de Spreidingswet krijgen gemeenten wettelijk een taak in de huisvesting en integratie van vluchtelingen. We moeten beschikken over een wendbare organisatie met voldoende executiekracht, om in te kunnen spelen op kansen die zich voordoen of om risico's te beheersen. Op het moment dat de strategie is, wordt een onderbouwde uitspraak gedaan over de benodigde menskracht en middelen.

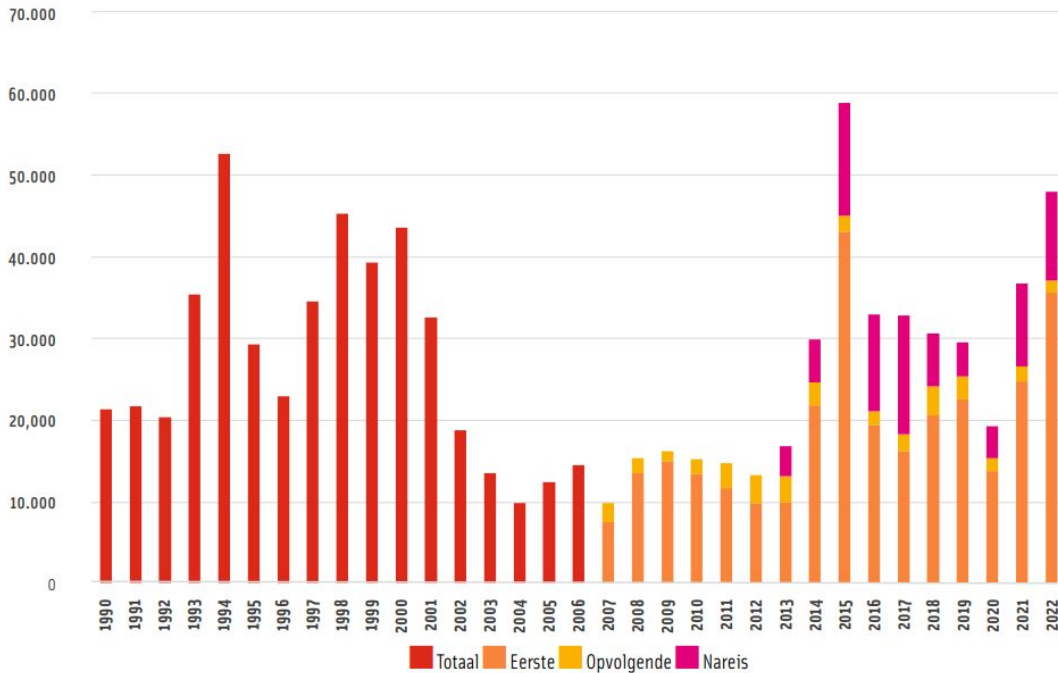
BIJLAGE I

Cijfers en grafieken ter ondersteuning bij Hoofdstuk 1

Grafiek A: Asielaanvragen (eerste, opvolgende en nareis) in Nederland (1990 t/m 2022)

Bron: Vluchtelingenwerk/[Vluchtelingen in getallen 2023](#)/CBS Statline

Figuur A.2: Asielaanvragen (eerste, opvolgende en nareis) in Nederland (1990 t/m 2022)

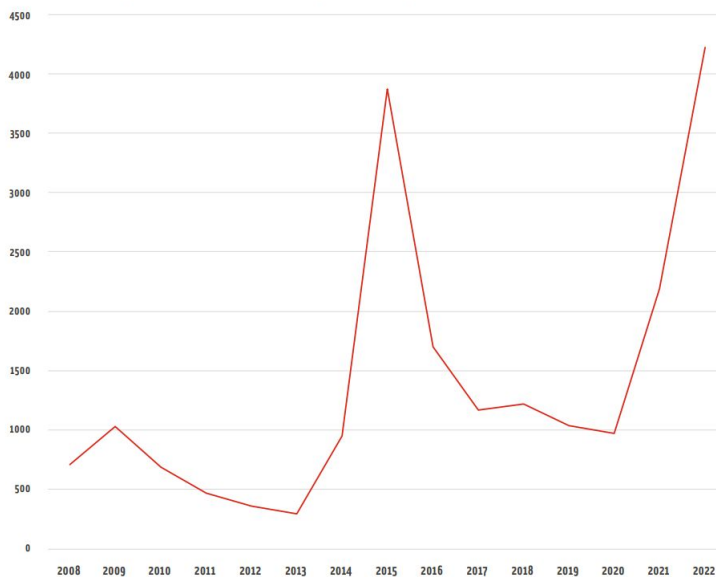


Bron: [CBS Statline](#)

Grafiek B: Asielaanvragen van AMV-ers per jaar in Nederland (2008 t/m 2022)

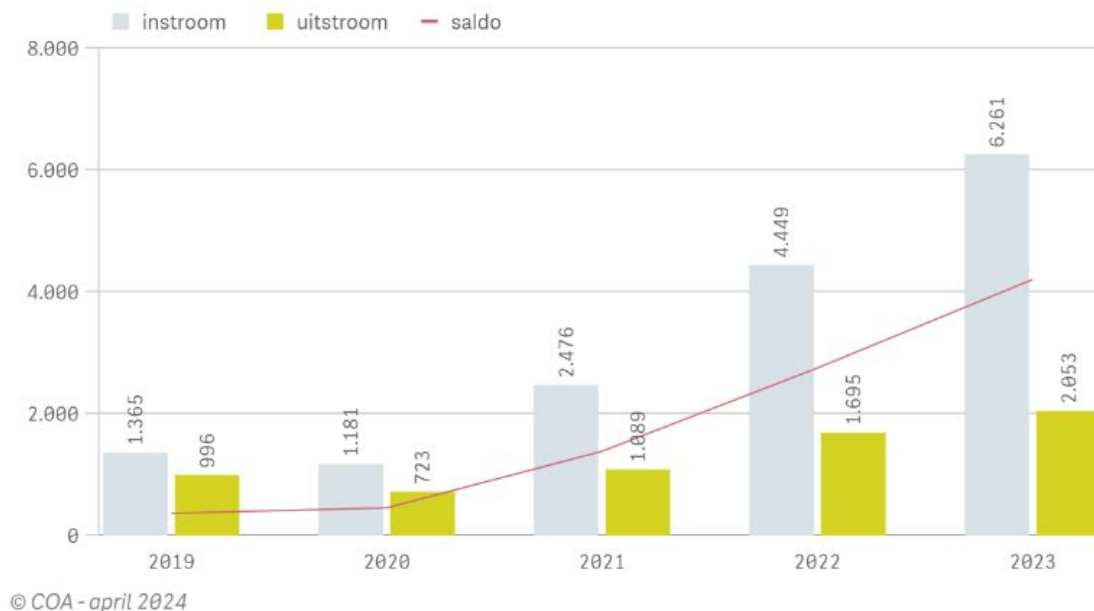
Bron: Vluchtelingenwerk/[Vluchtelingen in getallen 2023](#)/CBS Statline

Figuur A.14: Asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen per jaar



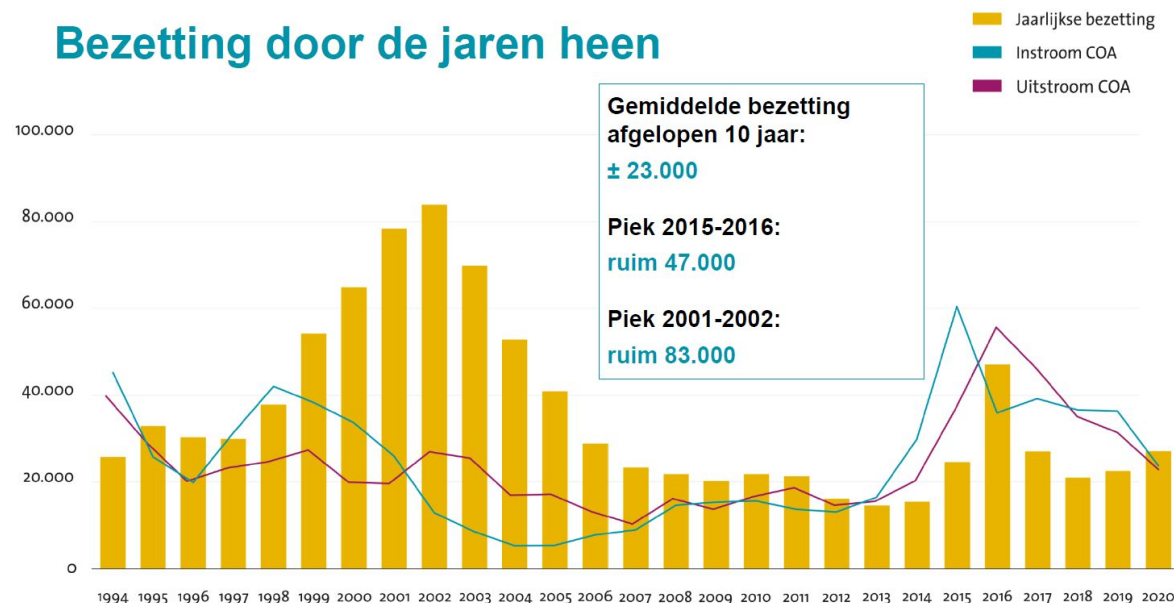
Grafiek C: Aantal instroom en uitstroom alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) 2019 - 2023 (cijfer 2023 is aantal tot 1 april 2024)

Bron: [COA](#)



Grafiek D: Bezetting COA (1994-2020)

Bron: COA, Presentatie t.b.v. technische briefing Tweede Kamer d.d. 17 november 2021



Grafiek E: Verleende verblijfsvergunningen door IND

Bron: [UNCHR/Eurostat](#)

