

Regionaal plan Kennemerland

Opvang asielzoekers



Auteurs namens de regio:

Piet Haker, Gemeente Haarlem - regio manager a.i.

Marieke Tetteroo, BMC - managing consultant

Maaïke Bos, Gemeente Haarlem – regionaal programmamanager

1. De aanleiding

Crisis in de asielketen

In de loop van 2022 hebben we gezien dat de asielketen vast liep. In de voorgaande jaren was de instroom van asielzoekers gestagneerd, mede door de corona-pandemie. Het aantal opvangplekken werd daarop aangepast. Na corona liep de instroom van asielzoekers op, onder andere door gezinshereniging. Door de inhaalslag en de vertraagde doorstroom van statushouders, als gevolg van de beperkte beschikbaarheid van woningen, ontstond er een groot tekort aan opvangplekken. Dit leidde in het voorjaar van 2022 tot een opvangcrisis. Het Rijk vroeg via de 25 veiligheidsregio's een inspanning aan gemeenten om tijdelijke crisisnoodopvang voor asielzoekers te realiseren.

Transitieplan crisisnoodopvang

De inspanning van de gemeenten en regio's en de inzet van crisisnoodopvang is van tijdelijke aard. Doelstelling van deze vorm van opvang is dat de asielketen meer ruimte krijgt, zodat de verantwoordelijke instanties (COA en IND) in de tussentijd naar een duurzame asielketen kunnen toewerken. Inmiddels zijn we aan het eind van die tijdelijkheid aangekomen, en komt de asielketen weer volledig bij het COA te liggen. Om tot een succesvolle overdracht te komen van veiligheidsregio's naar het COA heeft het kabinet het Transitieplan Crisisnoodopvang (CNO) gepresenteerd. Dit is op 15 november 2022 vastgesteld in het Veiligheidsberaad en op 29 november 2022 naar de gemeenten en provincie toegestuurd.

Het Rijk hanteert in het Transitieplan CNO de volgende uitgangspunten:

- De regionale opvangopgave is in kaart gebracht en een regionaal opvangplan met concrete activiteiten om daar te komen is 1 april 2023 gereed.
- In de periode 1 januari 2023 tot 1 april 2023 neemt het COA de verantwoordelijkheid over van de CNO die beschikbaar blijft na 1 juli en daarvoor geschikt is.
- Vanaf 1 april 2023 houdt de CNO op en zijn er voldoende opvanglocaties in de 25 regio's om aan de gestelde opvangbehoefte van dat moment te kunnen voldoen, die onder coördinatie en verantwoordelijkheid van het COA vallen. Uitzondering hierop vormen CNO's die voor 1 juli 2023 aflopen en vervolgens niet meer beschikbaar zijn, en CNO's die om specifieke redenen op verzoek van COA in stand worden gehouden.
- Voor 1 april 2023 leverden de regio's hun regionaal plan in bij de provincie. In dit regionaal plan geven de regio's aan op welke wijze zij de opgave realiseren.

Het regioplan voor kennemerland is in concept met de provincie gedeeld, om zo gemeenteraden in de gelegenheid te stellen het concept regioplan te bespreken (periode april en juli 2023).

De spreiding van de opvang van asielzoekers behoeft een wettelijke basis

Het kabinet Rutte IV heeft gewerkt aan een wettelijke basis voor de opvang en landelijke spreiding van asielzoekers: eind 2022 is de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen – kortweg de spreidingswet - in consultatie gegaan. Het wetsvoorstel ligt voor aan de Tweede Kamer (juli 2023). Ten tijde van het definitief stellen van het regioplan is op 7 juli 2023 het kabinet gevallen.

Hoewel het struikelblok de asielinstroom was, maakt de val van het kabinet de komst van de spreidingswet extra onzeker.

De samenwerkende regiogemeenten zien hierin geen belemmering voor het nemen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om de asielopvang te blijven ondersteunen. Dit regioplan beschrijft hoe we samenwerken aan deze regionale opvangopgave.

2. De opgave

De opgave

Het Rijk heeft de opgaven verdeeld per provincie, de provincie heeft de opgave verdeeld per regio en per individuele gemeenten, steeds op basis van inwoneraantal. De opgave is gebaseerd op de landelijke raming asielinstroom 2023. Voor de samenwerkende gemeenten in onze regio betekent dit 2.043 permanente opvangplekken die uiterlijk eind 2023 zouden moeten zijn gerealiseerd. Per gemeente leidt dit tot het volgende beeld:

Gemeente	Opgave
Beverwijk	160
Bloemendaal	90
Haarlem	620
Haarlemmermeer	607
Heemskerk	149
Heemstede	105
Uitgeest	51
Velsen	261
Totaal	2.043

Onze visie

We vangen in de regio Kennemerland al asielzoekers op. De opdracht die wij nu hebben gekregen voeren wij uit vanuit ons inzicht dat dit onze maatschappelijke verantwoordelijkheid is en dat de behoefte aan meer permanente opvangplekken groot is. In de wetenschap dat de asielopvangcrisis zich niet oplost door het te negeren en in voorbereiding op de komst van een wettelijk kader, werken de betrokken regiogemeenten van Kennemerland samen en zijn zij solidair in de brede opvangopgave (Oekraïense ontheemden, asielzoekers, statushouders en amv's). De posities van gemeenten hierin verschilt. We beseffen dat de brede opvangopgave een uitdagende is en dilemma's met zich mee kan brengen vanwege de beschikbaarheid van voorzieningen die iedereen nu eenmaal nodig heeft.

We blijven samenwerken, ook omdat wij in de regio Kennemerland solidair zijn, veerkracht kennen en organisatievermogen hebben. Zo willen we er samen voor zorgen dat we asielzoekers een plek kunnen bieden die hen veiligheid en onderdak geeft. Dit doen we onder meer door in overleg te zorgen voor dagbesteding, onderwijs en zorg. Waarmee we ook oog hebben voor de omgeving en integratie.

Uitgangspunten voor regionale samenwerking

- We zijn als regio solidair en willen samen met inwoners onze maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen;
- We gaan voor kwalitatief goede, duurzame, humane en uitvoerbare opvang en huisvesting;
- Met daadkracht de korte termijn opgave realiseren;
- De lange termijn strategie in het vizier houden;
- Gemeenten zijn individueel aanspreekbaar op de gemaakte afspraken;
- We werken in de regio met een aantal tijdelijke locaties, tot aan het moment waarop we voldoende permanente locaties hebben;
- We ruilen opgaven indien gewenst onderling uit;
- Gemeenten betrekken de gemeenteraad actief;
- Gemeenten stemmen een eenduidige communicatieve lijn af.

De gemeenten binnen onze regio die voorbereidende werkzaamheden verrichten voor de realisatie van opvanglocaties, zijn in deze fase solidair met elkaar en helpen elkaar om het vraagstuk voor alle partnergemeenten naar tevredenheid op te lossen. Bij de invulling zoals beschreven onder paragraaf 7 is voortdurend gezocht naar een goede balans tussen landelijke richtlijnen, lokaal draagvlak en de menselijke maat. Tot dusver zijn alle mogelijke inspanningen gedaan om de crisis het hoofd te bieden. We realiseren ons dat de opgave enorm is en dat er ruimte moet zijn om maatwerk te bieden. Om deze te behalen zijn we optimaal flexibel en creatief te werk gegaan en werken we met meerdere partijen samen.

Organisatie van de samenwerking

De gemeenten in Kennemerland werken ambtelijk en bestuurlijk vanaf de start van de asielcrisis met elkaar samen. Bestuurlijk is sprake van een regionale stuurgroep waarin de wethouders van de betrokken gemeenten onder voorzitterschap van de burgemeester van Haarlem de totale opgave (opvang ontheemden uit Oekraïne, asielzoekers en statushouders) voorbereiden en aansturen. Daarnaast is er structureel ambtelijk regionaal overleg met de betrokken lokale projectleiders, en periodiek overleg met de gemeentesecretarissen van de betrokken gemeenten.

Hierdoor is er op elk niveau steeds een goed beeld geweest van de opgaven, de verwachtingen en betekenis ervan voor de gemeenten en regio.

3. Het regioplan Kennemerland

De inventarisatie van potentiële locaties is zorgvuldig gebeurd

Negen gemeenten hebben gezamenlijk potentiële locaties geïnventariseerd. Deze inventarisatie is tot stand gekomen op basis van lokale criteria. Er is daarnaast een regionaal afwegingskader opgesteld als instrument om de keuze voor locaties te kunnen onderbouwen. Het is primair een hulpmiddel om in beeld te brengen wat er nodig is om locaties geschikt te maken voor asielopvang. Onderdelen van dit afwegingskader zijn:

- a) Locatiekenmerken: het gaat hier om feitelijke gegevensverzameling zoals de kadastrale aanduiding, huidige bestemming Wro, leegstand ja of nee, huidig gebruik, aanwezige nutsvoorzieningen, brandveiligheid, luchtkwaliteit.

- b) Omgevingsfactoren: hier wordt de omgeving in beeld gebracht. Voorbeelden zijn de infrastructuur zoals openbaar vervoer, de aanwezige van voorzieningen zoals scholen, winkels en welzijnsvoorzieningen.
 - c) Exploitatiemogelijkheden: eigendomsverhoudingen en benodigde investeringen worden in beeld gebracht en in relatie gebracht met de duur van de beschikbaarheid van de locatie.
- Een samenspel in de afweging van deze drie onderdelen leidt tot de keuze van één of meerdere locaties die geschikt of geschikt te maken zijn voor opvang.

In bijlage 2 een totaaloverzicht van potentiële locaties in onze regio. Bij dit overzicht past een aantal kanttekeningen:

Uitruil van opgaven in onderlinge samenwerking

Zowel op provinciaal niveau als op regionaal niveau bestaat de mogelijkheid om opgaven tussen gemeenten en regio's uit te ruilen of te verevenen. Het gaat dan om drie doelgroepen: asielzoekers (inclusief amv's), statushouders en opvang van ontheemden uit Oekraïne. Op het moment dat één gemeente mogelijkheden ziet om meer opvangplekken voor asielzoekers te realiseren dan de individuele opgave, kunnen onderling afspraken worden gemaakt om dit te verevenen met opgaven voor andere doelgroepen. Hiermee creëren de gemeenten meer flexibiliteit in de oplossingsmogelijkheden voor de verschillende opgaven. Het past binnen de visie van de betrokken gemeenten om gezamenlijk tot een regionale oplossing te komen voor alle opgaven.

Gelet op het feit dat sommige gemeenten de opgave voor permanente asielopvangcapaciteit nog niet verder willen invullen is de inzet erop gericht dat die gemeenten een extra bijdrage leveren op de andere deelopgaven.

Bijzonder Provinciaal Landschap

Een aantal geïnventariseerde locaties in de regio vallen onder Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL). Net zoals de asielopgave lokaal concurreert met de woningbouwopgave, concurreert de asielopgave op provinciaal niveau met het BPL. Dit BPL is de Noord-Hollandse invulling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Hierin staan de natuur-, water- en klimaatdoelen beschreven waar de Rijksoverheid en de provincies de komende jaren mee aan de slag gaan. Naar onze mening zijn de voorgestelde locaties qua ligging en kenmerken verantwoord geschikt te maken voor de opvangfaciliteiten.

De keuze voor deze locaties is in alle gevallen tot stand gekomen doordat er binnen de bebouwde kernen van een aantal gemeenten geen vastgoed of terreinen voorhanden is dat passend is (of passend te maken is) voor de permanente opvang van asielzoekers. In het licht hiervan moeten gemeenten intensief overleg (gaan) voeren met de Provincie om de benodigde medewerking te verkrijgen. Omdat deze locaties wél een wenkend perspectief zijn om aan de opgave te kunnen voldoen, zijn ze in dit plan meegenomen. We verwachten van de Provincie hierin een flexibele opstelling inneemt en dat de provincie met het ruimtelijk instrumentarium dat zij ter beschikking heeft onze gemeenten de helpende hand biedt.

Realisatietermijn

Er zijn verschillende locaties waarbij de realisatietermijn na 2023 valt. In sommige gevallen is er sprake van braakliggend terrein of is gedeeltelijke of volledige herinrichting van de bestaande locatie noodzakelijk. Daarbij vergt ook het proces van schouwen en onderhandelen tijd. Bovendien moeten er voor de meeste locaties ook diverse ruimtelijke procedures worden doorlopen. Deze omstandigheden hebben effect op de realisatietermijn.

De regionale opgave om binnen de acht samenwerkende gemeenten in Kennemerland 2.043 asielopvangplekken te realiseren, blijft het uitgangspunt en de realisatietermijn zal meerjarig zijn, naar schatting 2 tot 5 jaar.

Regionale opgave

De regionale opgave bedraagt op basis van inwoneraantal 2.043 te realiseren permanente opvangplekken voor asielzoekers eind 2023. Deze opgave kunnen wij niet volledig binnen het tijdsbestek realiseren.

De gemeenten willen zich inspannen om aanvullende opvangmogelijkheden aan te bieden voor de tussentijd dat de permanente locaties gereed gemaakt worden. Daarbij worden de bestaande tijdelijke plaatsen benut. Voorals nog komen we daarmee in 2023 nog niet aan het gevraagde aantal, maar wij zetten ons in om nog aanvullende tijdelijke plekken te vinden. De tijdelijke locaties zijn of komen ook in beheer bij het COA.

Reeds gerealiseerd	Locatie	Aantal
Haarlem	Conradkade (boten)	315
Haarlemmermeer	Planeetbaan (voormalig hotel)	446
Velsen	Wijkermeerweg (boot)	250
Velsen	Duin en kruidbergerweg (Amv'ers)	64
Subtotaal		1.075
Nog te realiseren		968
Totaal		2.043

De regio heeft in 2022 ook de versnelde huisvesting statushouders opgepakt en een tussenvoorziening voor 100 statushouders gerealiseerd. Hoewel ook dit de druk op de huidige asielopvang vermindert, telt deze voorziening niet mee in onze regionale asielopvangopgave van 2.043.

Lokale opgave

Onderstaande tabel geeft de invulling van de lokale opgave weer (inclusief reeds gerealiseerde locaties) op basis van inwoneraantal per gemeente weer.

Gemeente	Opgave	Realisatie april 2023	Verwachte realisatie eind 2023	Verwachte realisatie 2024	Totaal
Beverwijk	160	0		160	160
Bloemendaal	90	0	90	0	90
Haarlem	620	220	100	300	620
Haarlemmermeer	607	446		161	607
Heemskerk	149	0		149	149
Heemstede	105	0	70	35	105
Uitgeest	51	0		51	51
Velsen	261	64	300	0	364
Totaal	2.043	730	560	856	2.146

Toelichting

Per 1 april zijn de al bestaande locaties, in totaal 730 plekken, overgedragen aan het COA. In de loop van 2023 verwachten de gemeenten dat dit aantal is opgelopen tot 1.290 opvangplekken eind 2023. Daarmee wordt niet de gehele opgave in 2023 gerealiseerd: een groot aantal locaties vraagt meer tijd qua realisatie gelet op benodigde ruimtelijke procedures of (her)inrichting van bestaande locaties, zodat deze pas in 2024 of later worden gerealiseerd.

Daarnaast gaat het niet in alle gevallen om permanente locaties, sommige locaties hebben een tijdelijk karakter. De uiteindelijke getallen per gemeente hebben betrekking op permanente locaties. De samenwerkende gemeenten in Kennemerland nemen hun verantwoordelijkheid en zullen, totdat er voldoende permanente locaties zijn, ook werken met tijdelijke locaties. Het uitgangspunt is dat bewoners van tijdelijke locaties doorstromen naar de permanente locaties in afwachting van hun asielprocedure. Wanneer blijkt dat locaties in het kader van de BPL geen optie zijn, dan gaat de betreffende gemeente in overleg met de provincie opnieuw op zoek naar een andere permanente opvanglocatie. Tot die tijd wordt zoveel mogelijk gewerkt met tijdelijke locaties.

Zoals boven aangegeven, is de opgave groter dan alleen het realiseren van permanente opvangplaatsen voor asielzoekers. Ook de huisvesting van andere doelgroepen zoals statushouders en Oekraïense vluchtelingen vraagt veel. De gemeenten hebben aangegeven in principe ieder zoveel mogelijk hun aandeel te leveren in de verschillende opgaven.

De gemeenteraden zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen te geven over het concept regioplan. Daarnaast is er behoefte aan meer overzicht, niet alleen over de uiteindelijke mogelijkheden binnen de individuele gemeenten en onze regio, maar ook op de schaal van de provincie.

Onze colleges maken in de zomer en in het najaar de balans op en bepalen dan of een uitruil van opgaven binnen de regio of binnen de provincie wenselijk of nodig is. Vanzelfsprekend worden de gemeenteraden hierbij betrokken.

4. Bestuurlijke besluitvorming

Er is sprake van twee bestuurlijke besluitvormingstrajecten:

- A. Het vaststellen van dit regionale plan door de colleges en
- B. Het vaststellen van de individuele locaties door de gemeenteraden

Collegebesluit: het regionaal plan

Dit plan is het regionaal voorstel aan de provincie dat, in eerste instantie door de negen colleges eerst *in concept* is vastgesteld en namens dezen is aangeboden aan de Provincie Noord-Holland. De negen colleges hebben de gemeenteraden de gelegenheid gegeven om hun zienswijze te geven op dit regionale beeld. Tot dat moment betrof het een *concept* regionaal plan. Op basis van de vigerende gemeentelijke bestuurlijke processen, heeft bespreking van het concept regioplan op de volgende momenten plaats gevonden:

Gemeente	Gemeenteraad
Beverwijk	Juni
Bloemendaal	April
Haarlem	April
Haarlemmermeer ¹	n.v.t.
Heemskerk	April
Heemstede	Mei
Uitgeest	Mei
Velsen	Mei
Zandvoort	Mei

Het definitief regioplan is een vervolgbesluit van de *acht* colleges van de gemeenten van Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede en Uitgeest en Velsen. Het college van de gemeente Zandvoort stelt het regioplan niet vast totdat er sprake is van een wettelijk kader.

Raadsbesluit: locatiekeuzes

Gemeenteraden stellen het regionaal plan niet vast, zij zijn niet bevoegd een besluit te nemen over locaties in de regio, alleen in hun eigen gemeente. Om die reden hebben de negen gemeenten ieder individueel een raadsbesluit opgesteld waarmee de eigen gemeenteraad om instemming is gevraagd over de locatiekeuze en de onderbouwing daarvan in de eigen gemeente. Ook de benodigde processtappen en de planning komen daarbij aan de orde.

¹ Omdat de gemeenteraad van Haarlemmermeer al eerder had ingestemd met een opvanglocatie in Hoofddorp leidde het concept-regioplan in Haarlemmermeer niet tot bespreking in de raad.

Mocht een gemeenteraad niet instemmen met de door het college voorgestelde locatie dan resteren er drie alternatieven. Ten eerste zal de gemeente opnieuw op zoek moeten gaan naar een alternatieve locatie om aan de opgave te kunnen voldoen. Ten tweede, de gemeente kan in gesprek met andere gemeenten in de regio om taakstellingen uit te wisselen. Ten derde kan een gemeente de spreidingswet of ander wettelijk kader afwachten, waarbij de mogelijkheid bestaat dat het Rijk zijn aanwijzingsbevoegdheid toepast en de gemeente verplicht om mee te werken.

De gemeenteraad van Beverwijk heeft mogelijke azc-locaties aangewezen, maar wacht met het met het opstarten van ruimtelijke procedures en verdere voorbereidingen tot een wettelijk kader wordt geïmplementeerd en in werking treedt. De gemeenteraad van Zandvoort wacht met een besluit over een mogelijke azc-locatie tot er een wettelijke basis ligt.

5. Tot slot

De colleges van de acht gemeenten pakken deze complexe opgave gezamenlijk op. Juist door deze samenwerking zijn in 2022 en 2023 mooie resultaten geboekt als het gaat om de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, asielzoekers en de versnelde instroom van statushouders.

Het realiseren van het regioplan in 2023 en toewerken naar permanente opvanglocaties voor asielzoekers is geen eenvoudig traject. Enerzijds doordat enkele gemeenten de inwerkingtreding van de spreidingswet afwachten, waarmee de voorbereidende werkzaamheden stagneren. Anderszijds door de landelijke aanpak van het vluchtelingenvraagstuk, die niet adequaat blijkt te zijn om tot voldoende fatsoenlijke opvang en integratie te komen. De acht colleges zijn echter vastbesloten om elkaar te ondersteunen in de aanpak van deze regionale en integrale opvangopgave.