

Raadsvoorstel

Portefeuillehouder: Tom de Kleer en Ines de Ridder		Opgesteld door: Floris Schoonderwoerd
Besluitvormende vergadering: 25 april 2024	Registratienummer collegebesluit: 369560	Raadsnummer (niet invullen, dit vult de griffie in)
Titel / onderwerp: Invulling Spreidingswet		
Samenvatting: Aan de hand van dit raadsvoorstel "Invulling Spreidingswet" besluit de raad om de aan haar opgelegde taakstellingen voor duurzame asielopvang conform de Spreidingswet en het Capaciteitsbesluit uit te voeren via een samenwerking tussen de gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop. Belangrijkste argumenten voor de samenwerking is dat zo een schaalgrootte wordt gecreëerd waarbij het COA de gemeenten maximaal (financieel) kan ontzorgen en er een situatie ontstaat waarbij de provincie in principe bereid is ontheffing te verlenen voor een locatie buiten het bestaand stad- en dorpsgebied (BSD), hetgeen de voorkeur heeft van de colleges van beide gemeenten.		
Voorgesteld besluit: De raad wordt voorgesteld het volgende te besluiten: 1. Vast te stellen dat de gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop samen zoeken naar een geschikte locatie voor de duurzame opvang van 367 asielzoekers buiten Bestaand Stads en Dorps (BSD)-gebied. 2. Vast te stellen dat het besluit over de definitieve locatie wordt genomen door de colleges van beide gemeenten en dat dit besluit voor het zomerreces van 2024 wordt bekrachtigd door de raad van de gemeente waarin deze locatie zich bevindt. 3. Vast te stellen dat een klankbordgroep, te formeren vanuit de raden van Nieuwkoop en Kaag en Braassem, wordt betrokken bij de definitie van onderwerpen en (rand)voorwaarden, inclusief communicatie richting de samenleving, van een te sluiten bestuursovereenkomst tussen de colleges van beide gemeenten met het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en de eigenaar van de geselecteerde locatie.		

TOELICHTING

Wat willen we bereiken

- We willen bereiken dat we - middels het uitvoeren van onze wettelijke taken conform de Spreidingswet - duurzame asielopvang op humanitaire wijze kunnen bieden aan kwetsbare mensen. We doen dit op een wijze die a) past bij de sociale geografie van de beide gemeenten, bestaand uit vele kleinere plattelandsgemeenschappen en b) aansluit bij de geringe capaciteit bij beide gemeentes om zelfstandig een asielzoekerscentrum (AZC) op te zetten en te beheren. We communiceren helder richting de inwoners.
- Naast de Spreidingswet en het bijgaande Capaciteitsbesluit zijn de “Uitwerking Ruimtelijke Strategie Asielopvang”, een GS Brief aan Provinciale Staten van Zuid-Holland dd. 23 december 2023, en de gemeentelijke en provinciale Omgevingsvisies belangrijke kaderstellende stukken.

Samenvatting

Aan de hand van dit raadsvoorstel “Invulling Spreidingswet” besluit de raad om de aan haar opgelegde taakstellingen voor duurzame asielopvang conform de Spreidingswet en het Capaciteitsbesluit uit te voeren via een samenwerking tussen de gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop. Belangrijkste argumenten voor de samenwerking is dat zo een schaalgrootte wordt gecreëerd waarbij het COA de gemeenten maximaal (financieel) kan ontzorgen en er een situatie ontstaat waarbij de provincie in principe bereid is ontheffing te verlenen voor een locatie buiten het bestaand stad- en dorpsgebied (BSD), hetgeen de voorkeur heeft van de colleges van beide gemeenten.

Inleiding

Per 1 februari 2024 zijn de Spreidingswet en het Capaciteitsbesluit in werking getreden. Voor de gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop betekent dit dat er voor 1 juli 2025 367 duurzame (minimaal 5 jaar) opvangplekken dienen te worden gerealiseerd – 179 in Kaag en Braassem en 188 in Nieuwkoop. Het college adviseert om de landelijke opgaven gesteld aan beide gemeenten te combineren middels dit voorstel en bijgaande besluiten.

Het college heeft de raad geïnformeerd over de kaderstellende stukken via een openbare Raadsinformatiebrief, en heeft voorafgaand aan deze openbare behandeling de raad geconsulteerd over haar voornemens in een besloten sessie.

Argumenten

Beslispunt 1: Vast te stellen dat de gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop samen zoeken naar een geschikte locatie voor de duurzame opvang van 367 asielzoekers buiten Bestaand Stads en Dorps (BSD)-gebied.

Deze keuze voor deze aanpak is gemaakt op argumenten van haalbaarheid c.q. de afwezigheid van haalbare alternatieven na een proces van consultatie en afweging aangaande de (rand)voorwaarden, zie hieronder.

De wettelijke taakstelling voor aantal opvangplekken bedraagt afzonderlijk 179 voor de gemeente Kaag en Braassem en 188 voor de gemeente Nieuwkoop.

Opsplitsen in kleinere groepen, bijvoorbeeld 15-20 personen verspreid binnen meerdere kernen onder verantwoordelijkheid van de gemeente zou een optie kunnen zijn vanuit het oogpunt van welzijn en integratie van asielzoekers. Echter, dat zou betekenen dat dan in iedere gemeente in meerdere kernen geschikte locaties gezocht moeten worden, goede participatie en vergunning- en bezwaarprocedures doorlopen moeten worden en deze locaties ook goed (sociaal) beheerd zouden moeten worden. Dat wordt onhaalbaar geacht. Deze locaties, bijvoorbeeld leegstaande scholen, bedrijfspanden, ruime woningen of pastorieën zijn er simpelweg niet in die aantallen of reeds in gebruik of in beeld voor de opvang van andere doelgroepen, bijvoorbeeld Oekraïense vluchtelingen. Nieuwbouw of flexibele bouwoplossingen binnen kernen voor de doelgroep asielzoekers gaat zeker tot veel weerstand en mogelijk ongewenste situaties leiden. Er is veel minder draagvlak voor de opvang van deze doelgroep, en het zal ook zeker tot onbegrip leiden waarom deze groep dan voorrang krijgt op gewilde woonlocaties ten opzichte van bijvoorbeeld huisvesting van jongeren of ouderen. De gemeente heeft niet de capaciteit om dit gehele besluitvormings- en vergunningentraject in goede banen te leiden. Voorts hebben gemeente en samenwerkingspartners, waaronder huisartsen, welzijns- en zorginstellingen, politie etc. niet de capaciteit om goed beheer en goede opvang te organiseren wat de consequentie is van zeer kleinschalige opvang; het COA kan de gemeente dan niet ontzorgen, want dit past niet in hun businessmodel. Ook realiseren wij ons dat het exploiteren van een AZC een bijzonder specialisme is en het COA daarin jarenlange ervaring heeft opgebouwd. Gemeenten hebben deze kennis en ervaring niet. Tot slot realiseren wij ons dat het bedrag wat het COA beschikbaar krijgt per vluchteling (voor verblijf en begeleiding) volstrekt niet toereikend is voor de gemeenten om dergelijke opvang op kleine schaal te organiseren.

De optie om de gehele taakstelling (179 Kaag en Braassem en 188 Nieuwkoop) te concentreren binnen 1 kern in iedere gemeente (dus 2 in totaal) is niet wenselijk. Deze forse aantallen op zichzelf worden al te groot geacht om onder te brengen in een van de kernen in de gemeenten, immers deze zouden disproportioneel groot zijn ten opzichte van het aantal inwoners in de veelal kleine dorpsgemeenschappen die onze gemeenten kenmerkt, en dit gaat zeker leiden tot onrust en mogelijk onveilige situaties. Daarnaast kunnen we ook hier niet rekenen op beheer, “maximale ontzorging” en het financieel dragen van risico’s door het COA.

Rest de keuze om voldoende schaalgrootte te creëren waarbij het COA maximaal kan ontzorgen en waarbij we voldoen aan onze wettelijke taakstelling. Dit laatste kan boven het aantal van +/- 300 opvangplekken en geldt dus zeker voor de optelsom van de taakstellingen van beide gemeentes (179 + 188 = 367). Samenwerking tussen beide gemeenten ligt dus voor de hand, vooral ook omdat we vergelijkbare opgaves hebben in aantal opvangplekken, opbouw van de gemeenten in kleine dorpen en kernen, en we onderdeel uitmaken van dezelfde regio en provincie. Dat laatste is weer een wettelijke voorwaarde voor uitruil/samenwerking. Samenwerking en (financiële) ontzorging door het COA behoren dan ook tot de uitgangspunten voor een komende bestuursovereenkomst. Ten aanzien van ontzorging is het van belang dat het COA in principe alles op het gebied van veiligheid in en rondom de locatie, welzijn en dagbesteding, huisartsenzorg en verwijzing, communicatie en informatie naar omwonenden voor haar rekening kan nemen, maar dat onderwijs en jeugdzorg de verantwoordelijkheid blijven van respectievelijk de scholenkoepels en de gemeente. Over het eerste is al zeer nauwe samenwerking tussen de koepels en de gemeenten Kaag en Braassem, Nieuwkoop en Alphen aan den Rijn.

Ten slotte hebben we geconstateerd dat een locatie van deze omvang slechts buiten de dorpskernen (buiten BSD in jargon) gerealiseerd kan worden vanwege proportionaliteit ten opzichte van huidige inwoneraantal en maatschappelijk draagvlak. We achten het niet wenselijk om een locatie voor 367 asielplekken te realiseren binnen BSD of in de zogenaamde 3-ha locaties binnen het provinciaal omgevingsbeleid. Dit is niet de gewenste eerste keuze vanuit de provincie, maar wel mogelijk binnen het provinciaal beleidskader voor een duurzame locatie (minimaal 5 jaar) van minimaal 250 opvangplekken die voldoet aan het businessmodel van het COA.

Beslispunt 2: Vast te stellen dat het besluit over de definitieve locatie wordt genomen door de colleges van beide gemeenten en dat dit besluit voor het zomerreces van 2024 wordt bekrachtigd door de raad van de gemeente waarin deze locatie zich bevindt.

Het aanwijzen van een geschikte locatie die vormgeeft aan de samenwerking en invulling geeft aan de asielopgaven van beide gemeenten is een verantwoordelijkheid van de colleges. Echter, omdat het hier om een maatschappelijk ingrijpend besluit gaat achten we het uit het oogpunt van een juist democratisch proces logisch en wenselijk dat dit besluit met instemming van de gemeenteraad wordt genomen in een openbare raadsvergadering. Echter, het betreft hier dan wel slechts behandeling in de gemeenteraad op wiens grondgebied de locatie gelegen is. Dit uit het oogpunt van bestuurlijke integriteit en jurisdictie. Immers, een gemeenteraad heeft slechts zeggenschap over ruimtelijke besluiten die binnen haar grondgebied en jurisdictie vallen.

Beslispunt 3: Vast te stellen dat een klankbordgroep, te formeren vanuit de raden van Nieuwkoop en Kaag en Braassem, wordt betrokken bij de definitie van onderwerpen en (rand)voorwaarden, inclusief communicatie richting de samenleving, van een te sluiten bestuursovereenkomst tussen de colleges van beide gemeenten met het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en de eigenaar van de geselecteerde locatie.

Ondanks dat instemming over de locatie zoals vermeld onder punt 2 slechts kan worden gevraagd van de raad op wiens grondgebied deze locatie voorzien is, is het zeer wenselijk dat colleges en raden in en tussen beide gemeenten goed communiceren met elkaar en richting de inwoners ten aanzien van de locatie. Ook is het wenselijk dat de colleges en raden samen optrekken in: 1) de wijze waarop door het COA vorm wordt gegeven aan realisatie en beheer en welke financiële, materiële en informatieve voorzieningen worden getroffen die de gemeente en haar partners (vooral op het gebied van zorg, welzijn, veiligheid, communicatie met omwonenden) maximaal "ontzorgt"; 2) hoe en in welke mate de gemeente(n) rekening dient te houden met eigen taken en verantwoordelijkheden, en 3) welke planning voor de realisatie wordt verwacht van het COA. Dit alles met het doel om asielopvang te verzorgen welke past binnen het sociaal-maatschappelijke karakter van en draagkracht in de gemeenten. De colleges stellen voor dat vanuit de raadsfracties van beide gemeentes een klankbordgroep wordt gevormd die wordt betrokken bij de voorstellen t.a.v. bestuursovereenkomst en deze beoordeelt op wenselijkheid en kwaliteit van het voorzieningenniveau, draagvlak bij en communicatie richting omwonenden, belanghebbenden en inwoners, haalbaarheid en effecten op capaciteit van gemeente en partners, volledigheid van de afspraken en financiële afspraken. De beide colleges zullen de raden voor 31 mei 2024 informeren over het doel, rol, planning, werkwijze en reikwijdte van adviezen van de klankbordgroep.

Kanttekeningen

Kanttekening is, zoals besproken onder argumenten, dat er gezocht wordt naar een grote opvanglocatie in het buitengebied. Het provinciaal omgevingsbeleid is er op gericht om in eerste instantie te voorzien in locaties binnen BSD of in tweede instantie in de zogenaamde 3-HA gebieden, en pas in laatste instantie ontheffing te geven aan buiten BSD locaties. Echter, de haalbaarheid van een dergelijke vorm van asielopgave voor een groot aantal plekken (179 en 188 respectievelijk) is in het geding vanwege 1) het gebrek aan geschikte gebouwen voor asielopvang binnen bestaande kernen, 2) de verwachte weerstand van bewoners voor binnen BSD of 3-Ha locaties en de daarmee gemoeide onrust in meerdere kernen en, in een later stadium, de grote hoeveelheid te anticiperen

bezwaar- en beroepsprocedures, 3) de locaties binnen BSD en op de 3ha kaart zijn geschikt voor woningbouw voor regulier woningzoekenden, en 4) het gebrek aan ervaring en capaciteit binnen de gemeente en haar partners om deze opvang te realiseren en te beheren.

Risico's

- Naar verwachting worden alle personele en overige kosten voor voorbereiding voor aanwijzing/overdracht van een opvanglocatie gedekt door het rijk/COA (een richtlijn volgt nog). De realisatie van de locatie is sowieso de verantwoordelijkheid van het COA. De gemeente gaat kosten maken voor de taken jeugdzorg en onderwijs, en naar verwachting worden deze gecompenseerd via het gemeentefonds. De staatssecretaris heeft hierover ruime toezeggingen gedaan bij de behandeling van de wet in de Eerste Kamer en een financiële regeling is in de maak. Desalniettemin zouden deze toezeggingen minder royaal kunnen uitvallen dan verwacht, wat een invloed kan hebben op de gemeentebegroting. De gemeenten zullen scherp letten op budget neutrale opvang in de bestuursovereenkomst met het COA.
- De gemeente loopt juridische risico's in het traject van ontheffing aanvragen bij de provincie voor het ruimtelijk omgevingsbesluit. De gemeente loopt voorts juridische risico's als niet wordt voldaan aan de eisen van de Spreidingswet en het Capaciteitsbesluit. De Staatssecretaris voor Asielzaken kan dan ingrijpen en een locatie aanwijzen. De gemeente zal deze risico's trachten te verkleinen middels goede besluitvorming en nauwe samenwerking met het COA, de provincie, de regio Holland Rijnland en buurgemeenten. Immers, meerdere gemeenten worstelen met dezelfde uitdagingen. Het COA is verantwoordelijk voor de realisatie van de opvanglocatie en dus ook voor de aanvraag van vergunningen voor de locatie, dus hierop loopt de gemeente geen risico.
- De komst van een AZC kan tot onrust / protesten leiden en kan de gemeente negatief in het nieuws brengen, vooral wanneer een definitieve locatie in beeld komt. De verwachting is dat er zeker reuring gaat ontstaan binnen de gemeente en in de media. Goede, eerlijke uitleg van het waarom en hoe van dit voorstel/besluit en onze wettelijke taak, inspraak van omwonenden/belanghebbenden over de inrichting van de locatie en een goede communicatiestrategie vooraf – hier wordt aan gewerkt door de communicatieadviseurs van de gemeenten in samenwerking met COA - zijn hier geboden.

Duurzaamheid

De komst van een opvanglocatie levert naar verwachting een beperkte hoeveelheid extra CO2 op door verkeer & vervoer, en zal leiden tot extra energieverbruik. Echter vanwege de keuze voor een locatie in het buitengebied wordt voorkomen dat meer CO2 wordt uitgestoten in de gebouwde omgeving. Er is geen/beperkte invloed op biodiversiteit en bodemdaling omdat het sowieso een tijdelijke opvanglocatie betreft met flexibele gebouwen en het buiten BSD gebied bestaat vooral uit percelen met een agrarische functie.

Participatie en inspraak

Doel van de participatie is 1) om draagvlak te vergroten voor de wettelijke asielopgave in de gemeente, 2) enerzijds positieve energie en anderzijds frustratie en negatieve gevoelens ten aanzien van asielopgave/locatie te kanaliseren en 3) inspraak van omwonenden en belanghebbenden te bevorderen op de thematiek van veiligheid en orde, leefbaarheid, voorzieningen, communicatie, integratie (bijvoorbeeld toegang tot werk en scholing), vrijwilligerswerk etc.

Vanwege de gevoeligheid van dit onderwerp is het belangrijk om inwoners goed te informeren over de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft ten aanzien van de opvang van asielzoekers. Dit wordt in eerste instantie door de beide colleges georganiseerd middels berichtgeving in de media rondom dit

raadsbesluit waarin helder wordt wat de opgave is, hoe deze wordt ingevuld en wie wanneer betrokken is bij besluitvorming. In deze berichten zullen we ook helder uitleggen op welke onderdelen welke participatie van bewoners plaatsvindt. Teleurstelling c.q. frustratie vindt immers juist plaats als er verwachtingen over inspraak leven of zijn gewekt bij inwoners die dan niet worden waargemaakt.

Ten aanzien van participatie; we kiezen voor een proces waarbij de vragen “of” en “waar” ten aanzien van de komst van een AZC een bestuurlijke keuze is. Inwoners hebben geen directe inspraak vooraf over deze vragen. Dat is een bewuste keuze. We moeten voldoen aan een wettelijke opdracht en ervaring in andere gemeentes leert ons dat inspraak voorafgaand over besluitvorming over de locatie veel tijd en middelen kost en slechts negatieve energie en geen meerwaarde oplevert. Immers, een besluit over het “waar” van een locatie levert steeds dezelfde weerstand op bij direct omwonenden, welk proces ook wordt gevolgd. Wel hebben inwoners de kans om tijdens openbare raadsvergaderingen in te spreken, en worden de gangbare ruimtelijke omgevingswet procedures voor inspraak/zienswijze, bezwaar en beroep zorgvuldig doorlopen. Voorts is het belangrijk dat we omwonenden en belanghebbenden actief bevragen naar hun wensen, suggesties en zorgen over beheer, veiligheid, omgeving, integratie etc. van een AZC. Dit doen we met het instellen van een klankbordgroep en het openen van een directe informatielijn op basis van de bestuursovereenkomst met het COA en de locatie eigenaar – en dit wordt ook onderdeel van de bestuursovereenkomst.

Financiële consequenties

Er wordt hier onderscheid gemaakt naar kosten in de aanloop naar de realisatie van een AZC en kosten wanneer het AZC operationeel is.

Kosten in de aanloopfase hebben vooral betrekking op projectleiding (externe inhuur) en overig gemeentepersoneel dat benodigd is voor de planning en uitvoering van het ambtelijk en bestuurlijk proces omtrent planning, afstemming en besluitvorming in en tussen gemeentes en in de regio, samenwerking met derden (waaronder COA, instellingen voor zorg, onderwijs, veiligheid etc.), communicatie en participatie, ruimtelijke en vergunningsprocedures. Directe kosten worden voorts gemaakt voor communicatie en participatie. De totale kosten voor de periode 1 januari 2024 - 30 juni 2025 worden begroot op 350.000 Euro, en extra 100.000 euro voor ieder jaar vertraging tot aan de oplevering van de locatie aan het COA. Dit betreft allemaal kosten die kunnen worden gedeclareerd aan het rijk via het COA. Een definitieve financieringsregeling is hiertoe in de maak.

Kosten voor beheer van het AZC wanneer deze geopend is komen direct voor rekening van het COA. Extra kosten voor jeugdzorg, onderwijs, veiligheid en communicatie worden naar verwachting ook volledig vergoed door het rijk/COA. Een financieringsregeling is hiertoe in de maak, waarbij waarschijnlijk het gemeentefonds een rol speelt maar waarbij we als gemeenten ook de komende bestuursovereenkomst met het COA moeten aangrijpen voor financiële dekking. De financieringsregeling gaat hierover uitsluitel geven. Inzet is minimaal kostenneutraal voor de gemeente en haar inwoners.

Regio

In de regio wordt bestuurlijk en ambtelijk samengewerkt met de buurgemeenten in de regio Holland Rijnland aan de regionale regietafel (RRT). Conform de Spreidingswet maakt de regio een regionaal plan dat ingebracht wordt aan de provinciale regietafel (PRT). Individuele gemeenten besluiten deze zomer waar en/of met wie zij invulling geven aan haar taak. Na de zomer maakt de regio haar regionaal plan als input voor de provinciale regietafel. Uiterlijk 1 november 2024 wordt het provinciaal plan voorgelegd aan de Commissaris van de Koning (CdK). Het regionaal plan betreft afspraken ten aanzien van het aantal te realiseren plaatsen en uitgangspunten ten aanzien van voorzieningen die benodigd zijn voor de inrichting van een AZC. Nauwe samenwerking bestaat met de gemeenten Nieuwkoop en Alphen aan den Rijn op het gebied van voorzieningen zorg en onderwijs.

Evaluatie

De producten/uitkomsten van dit besluit betreffen:

- 1) Een besluit over een locatie voor 367 opvangplekken in buiten-BSD welke op 15 september 2024 kan worden opgenomen in het regionaal plan.
- 2) Een getekende bestuursovereenkomst.

De raad van de gemeente waarin de locatie zich bevindt bekrachtigt het besluit over de locatie. De raad van de samenwerkende gemeente wordt over dit besluit direct geïnformeerd door het college.

De raden van de beide gemeentes nemen in de klankbordgroep deel aan het proces van definitie van de onderwerpen en (rand)voorwaarden van de bestuursovereenkomst en zullen na ondertekening via een raadsinformatiebrief worden geïnformeerd over het proces en de overeenkomst. De bestuursovereenkomst is een openbaar stuk.

Bijlagen:

- Raadsinformatiebrief "Duurzame Asielopgave en Spreidingswet" dd. 28 februari 2024 en de 4 bijlagen: Infographic Spreidingswet, Overzicht Uitkeringssystematiek Spreidingswet, Opvangplekken in Zuid-Holland, Uitwerking Ruimtelijke Strategie Asielopvang.
- Aanbiedingsbrief raadsvoorstel "Invulling Spreidingswet" dd. 12 april 2024