COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Uitvoeringstoets doelgroepflexibele regeling

Auteurs: Directie Vakontwikkeling & Ondersteuning/
Afdeling beleid primair proces
Datum: 20 november 2025

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
Aanleiding 4
Leeswijzer 4

2 Uitvoerbaarheid 4
Randvoorwaarden 4
Duurzame Gemeentelijke Opvang 5

3 Budgettaire consequenties 6

4 Consequenties voor de organisatie, capaciteit en ICT 7
OMA 8
Omgeving 8
Medewerker 9
Asielzoeker 9
COPAFIJTH 9
Communicatie 9
Opvang & Begeleiding (+ organisatie) 10
Personeel 10
Administratie 11
Financiën 11
Informatievoorziening 12
Juridisch 13
Techniek 14
Huisvesting 14

Bijlage 1- Huidige situatie en voorgestelde wijziging 15

1 Inleiding

Aanleiding

Er lopen diverse wetstrajecten welke onderdeel uitmaken van een pakket aan maatregelen die als doel hebben de woningvoorraad te vergroten en vergunninghouders sneller te huisvesten. Via een doelgroepflexibele regeling moet het makkelijker worden gemaakt om vergunninghouders en andere doelgroepen sneller te laten uitstromen. Daar zijn diverse (financiële) regelingen voor in omloop, of in de maak. Voor de bekostiging van deze opvang- of huisvestingsvoorzieningen bestaan op dit moment verschillende bekostigingswijzen op basis waarvan gemeenten de gemaakte kosten bij het Rijk kunnen verhalen.

Door middel van de Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten (hierna ‘de bekostigingsregeling’) van asielzoekers en ontheemden uit Oekraïne en vergunninghouders, wordt van de verschillende bekostigingswijzen één bekostigingssystematiek gemaakt. Daarmee is deze systematiek zoveel mogelijk geüniformeerd. Meer informatie over het doel van de bekostigingsregeling staat in Bijlage 1- Huidige situatie en voorgestelde wijziging.

Op 16 oktober jl. is door het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) aan COA verzocht om een uitvoeringstoets te doen op de voorgestelde wijziging van de bekostigingsregeling, ingaande per 1-1-2026. Daarbij is verzocht om in te gaan op 1) de uitvoerbaarheid van de regeling voor het COA en 2) de consequenties voor de organisatie, capaciteit en ICT. Specifieke aandachtspunten die daarbij zijn meegegeven zijn het beoordelen van de aanvragen uit de gemeente, de benodigde en voorhanden zijnde informatie en gevolgen voor de organisatie zelf.

Leeswijzer

Dit rapport begint met een conclusie over de uitvoerbaarheid van de regeling, met bijzondere aandacht voor de benodigde randvoorwaarden voor de uitvoering en de gevolgen voor de Duurzame Gemeentelijke Opvang. Vervolgens geeft het rapport inzicht in de budgettaire consequenties van de regeling voor COA. Tot slot bevat het rapport een weergave van de verschillende uitvoering- en bedrijfsvoeringaspecten die tijdens de uitvoeringstoets zijn beoordeeld. In de bijlage tenslotte een korte toelichting op de beoogde wijziging in relatie tot de huidige situatie..

2 Uitvoerbaarheid

Op basis van de in hoofdstuk 3 toegelichte wijziging en de gevolgen daarvan voor COA wordt geconcludeerd dat de bekostigingsregeling niet uitvoerbaar is, tenzij aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan. Door onduidelijkheden over diverse inhoudelijke aspecten van de regeling is implementatie per 1 januari 2026 niet haalbaar. De belangrijkste randvoorwaarden worden hieronder samengevat.

Randvoorwaarden

- De huidige bekostigingsregeling biedt op verschillende plekken nog onvoldoende duidelijkheid over de beoordeling van de aanvragen die door COA moet worden uitgevoerd. De

bekostigingsregeling dient nader te worden uitgewerkt in een beoordelingskader. In dit kader moeten duidelijke beoordelingscriteria worden opgenomen aan de hand waarvan COA de aanvragen van gemeenten kan en moet beoordelen.

- Een periode van drie maanden is in ieder geval noodzakelijk voor het implementatietraject. Deze periode gaat in vanaf het moment dat het beoordelingskader beschikbaar is.
- Er zal voor de inwerkingtreding van de bekostigingsregeling een uitputtende lijst overeengekomen moeten worden welke huidige regelingen onder deze bekostigingsregeling vallen. Tevens zal uitgewerkt moeten worden welke afspraken binnen de huidige regelingen gehandhaafd blijven en welke aangepast moeten worden.
- Het is op dit moment nog niet mogelijk om goed in te schatten hoeveel aanvragen- inclusief aanvullende aanvragen, van gemeenten door COA beoordeeld moeten worden. Dit aantal is wel van belang voor de te verwachten impact op de organisatie, en wat er vanuit de organisatie nodig is in het kader van implementatie. Een inzicht in de te verwachten aantallen aanvragen is noodzakelijk om een gedegen implementatie voor te kunnen bereiden en door te voeren.
- In het verlengde van bovenstaande zullen de medewerkers die de beoordeling moeten uitvoeren voldoende tijdig geïnstrueerd en ingewerkt moeten zijn. Tijdige communicatie richting deze medewerkers is een voorwaarde.
- Om de plaatsing van asielzoekers in de gemeentelijke voorziening tijdig en juist plaats te kunnen laten vinden is informatie-uitwisseling met de gemeenten en/of het Rijk nodig. Deze informatie-uitwisseling ziet op het doorgeven van de in beginsel beschikbare capaciteit, en de hoeveelheid nog beschikbare plekken om asielzoekers te kunnen plaatsen. Deze informatie-uitwisseling is operationeel voor de bestaande TGO en DGO locaties en moet ook benut kunnen worden voor overige opvanglocaties in de gemeenten. Anders bestaat het risico dat COA bewoners uit plaatst naar gemeentelijke voorzieningen waar feitelijk geen plek voor hen is, dan wel dat er geen gebruik gemaakt wordt van plekken die feitelijk wel beschikbaar zijn.
  De tijdige informatievoorziening vanuit A&M over definitief goedgekeurde aanvragen is ook cruciaal voor capaciteitsvraagstukken.

Duurzame Gemeentelijke Opvang

Naast de hierboven benoemde randvoorwaarden ziet COA ook enkele specifieke risico's en tegenstrijdigheden ten aanzien van de bekostigingsregeling in relatie tot de huidige afspraken die zijn gemaakt over de Duurzame Gemeentelijke Opvang (DGO). Uitgangspunt voor deze uitvoeringstoets is dat de DGO valt onder de bekostigingsregeling. Deze risico's worden hieronder benoemd:

- De bekostigingsregeling bevat diverse soorten kosten[1] waarvoor gemeenten een vergoeding ontvangen op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Een toelichting over het hanteren van werkelijk gemaakte kosten is nodig. In de recent vastgestelde afspraken rondom de DGO is afgesproken dat gemeenten een vaste vergoeding krijgen. Daarmee is aannemelijk dat gemeenten voor de opvang via de doelgroepflexibele regeling per 1-1-2026 (aanzienlijk) meer kosten vergoed krijgen dan onder de huidige DGO afspraken. Zo kunnen zij op grond van de nieuwe bekostigingsregeling aanspraak maken op aparte financiering van bijzondere kosten. In de huidige afspraken over de DGO-vergoeding is expliciet opgenomen dat gemeenten weliswaar wel recht hebben op vergoeding van deze kosten, maar deze kosten zijn verdisconteerd in het normbedrag van €78 euro.
- Het is niet duidelijk of er een plafond is ingesteld vanuit de bekostigingsregeling voor de uitkering die aan een gemeente verstrekt kan worden. Daarnaast vindt de uitkering plaats op basis van werkelijk gemaakte exploitatiekosten, beveiligingskosten en cateringkosten en de bijzondere kosten. In de huidige financiering voor DGO wordt hiervoor gewerkt met een normbedrag. Op basis van voorgaande is het aannemelijk dat gemeenten die onder de huidige afspraken een

[1] Vergoeding op basis van werkelijk gemaakte kosten geldt voor gemeenten voor a) transitiekosten, b) exploitatiekosten, cateringkosten, beveiligingskosten bijzondere kosten en d) kosten van verstrekkingen (artikel 2).

DGO vergoeding ontvangen per 1-1-2026 aanspraak zullen willen maken op de hogere vergoeding(en) uit de bekostigingsregeling. Daar zijn in de huidige afspraken met DGO gemeenten op dit moment geen overgangsregelingen voor opgesteld.

- In de huidige afspraken over de bekostiging van de DGO wordt ook een deel van de kosten aan COA vergoed. COA gaat ervan uit dat de afspraken daarover onveranderd blijven. Een bevestiging van A&M is nodig dat COA financiering blijft ontvangen voor de taken die COA blijft uitvoeren op de DGO. In de nieuwe bekostigingsregeling wordt dat niet expliciet benoemd.
- De bekostigingsregeling stelt dat een gemeente voor een maximale periode van 5 jaar een aanvraag voor financiering van een project kan indienen. Voor de DGO is afgesproken dat de opvang en huisvesting minimaal voor 5 jaar tot circa 20 jaar kan worden ingericht. De tijdelijke aard van de bekostigingsregeling strookt daarmee niet met de duurzame opzet van de DGO.
- In de bekostigingsregeling is niet opgenomen dat er *tussentijds* afgebouwd moet kunnen worden indien de capaciteit niet meer nodig is. Dit in tegenstelling tot de huidige DGO afspraken.
- De DGO kaderstelling is vastgesteld door het COA bestuur. Zowel interne- als externe communicatie is in voorbereiding. Zowel intern als extern wordt hierover al gecommuniceerd in het kader van de Tijdelijke Gemeentelijke Opvang (TGO) regeling die afloopt. Tegelijkertijd zorgt de bekostigingsregeling voor een wijziging op de recent gemaakte afspraken. Dit is lastig uit te leggen aan alle partijen en samenwerkingspartners met wie deze afspraken zijn gemaakt of waar bestuurlijke gesprekken worden gevoerd.

COA verzoekt A&M op basis van bovenstaande om de DGO nog niet als onderdeel van de ‘Regeling tijdelijke bekostiging opvang en huisvesting gemeenten’ per 1 januari 2026 in werking te laten treden. Deze kan na het verkrijgen van de gevraagde duidelijkheid alsnog worden ingevoegd in de regeling, mogelijk tegelijkertijd met de Regeling stimuleren uitstroom vergunninghouders uit de asielopvang (HAR+).

3 Budgettaire consequenties

Naast het in kaart brengen van de uitvoerbaarheid van de bekostigingsregeling, is er in de uitvoeringstoets ook gekeken naar de budgettaire impact van de Bekostigingsregeling op het COA. Hieronder zijn deze genoemd:

- Budgettaire verwerking verplichtingen aan gemeenten: de budgettaire verplichtingen aan gemeenten inzake deze regeling zullen tot aan het normbedrag van het COA in mindering worden gebracht op het voor COA beschikbare budget. Hierbij geldt dat deze vermindering zal worden gebaseerd op de werkelijk gedeclareerde kosten en niet op de voorcalculatorische verplichting.
- Het bij A&M voor het COA beschikbare budget is in principe gebaseerd op de reguliere kostprijs en de MPP-raming. Onze inschatting is dat de voor gemeenten geldende kostprijs hoger zal liggen dan de kostprijs voor het COA. Bovendien is deze gebaseerd op de capaciteit en niet op de bezetting. Dit kan leiden tot afroming van het voor het COA beschikbare budget.
- Op basis van het voorgaande punt zal de huidige aflopende budgetreeks voor het COA nog extra negatief worden beïnvloed, zonder dat er enige zekerheid of comfort wordt geboden over de ontwikkeling van de omvang van de voor het COA beschikbare budgetten voor 2027 en verder.
- Vaststelling van de capaciteit zal volgens de Nationale Opvang Organisatie voor Oekraïense Ontheemden (NOO) plaatsvinden op basis van informatie uit Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO). De informatie uit dit systeem is niet direct gekoppeld aan de info uit IBIS bij het

COA. Er zal moeten worden gewaarborgd dat de informatie uit het KCIO betrouwbaar is en aansluit op IBIS.

- Verschillen in bekostigingssystematiek tussen gemeente en COA: gemeenten worden bekostigd op basis van kasstelsel. Volgens de regeling worden gemeenten gecompenseerd voor de noodzakelijke transitiekosten (waaronder noodzakelijke investeringen) in het jaar waarin de uitgaven worden gedaan. De vergoeding voor transitiekosten wordt vervolgens direct en volledig in mindering gebracht op het voor het COA beschikbare budget. Aangezien voor het COA het baten/lastenstelsel geldt, heeft dit de volgende effecten:
  - Op voorhand is de omvang van de transitiekosten niet goed in te schatten; dit leidt tot onzekerheid over het voor het COA werkelijk beschikbare budget;
  - In de kostprijs voor het COA is onder andere een component opgenomen voor de meerjarige afschrijvingslasten die het gevolg zijn van investeringen in het verleden (investeringen in gebouwen worden in principe over een termijn van 30 jaar afgeschreven). Dit betekent dat de in de kostprijs voor het COA opgenomen component voor afschrijvingslasten volstrekt onvoldoende is om daaruit transitiekosten voor gemeenten te dekken. Afroming van de volledige transitiekosten leidt daarmee tot een voor het COA onacceptabel verlaging van het beschikbare budget.
  - De vergoeding vóóraf aan gemeenten van de transitiekosten leidt tot een vorm van rechtsongelijkheid tussen gemeenten en het COA: gemeenten hebben geen enkele onzekerheid over vergoeding van de investeringen, terwijl het COA deze investeringen pas over langere tijd kan ‘terugverdienen’ als er langjarig sprake is van voldoende bezetting op de betreffende locatie.
  - Op basis van de huidige afspraken geldt dat het COA wordt bekostigd op basis van bezetting (grotere onzekerheid), terwijl gemeenten worden bekostigd op basis van capaciteit (geen onzekerheid). Dit schuurt des te meer nu er een uitspraak ligt van de landsadvocaat dat het COA ten allen tijde verantwoordelijk blijft voor de opvang van de asielzoekers en vergunninghouders, ook als er sprake is van gemeentelijke opvang.
  - In de praktijk zullen gemeenten wellicht locaties aanbieden waarbij er sprake is van zowel Oekraïneropvang als asielzoekers en vergunninghouders. In de regeling wordt geen uitspraak gedaan over de wijze van berekening van de budgetafroming, laat staan voor de situatie waarbij de werkelijke verdeling (fors) afwijkt van de ingeschatte verdeling bij aanvang van het project.

4 Consequenties voor de organisatie, capaciteit en ICT

De bekostigingsregeling heeft impact op verschillende aspecten van onze uit- en bedrijfsvoering. Om de impact op het COA voor alle aspecten- en breder dan organisatie, capaciteit en ICT gestructureerd in kaart te brengen, gebruiken we de OMA[2] en COPAFIJTH[3] modellen. We starten met het in kaart brengen van de impact volgens het OMA model. Indien van toepassing worden er aandachtspunten en adviezen benoemd ten behoeve van de implementatie.

[2] Omgeving, Medewerker en Asielzoeker
[3] Communicatie; Opvang en Begeleiding & Organisatie; Personeel; Administratieve organisatie; Financiën; Informatievoorziening; Juridische zaken; Techniek en Huisvesting

OMA

Het OMA model helpt om na te denken over de bredere en vooral menselijke impact van het vraagstuk. OMA staat voor Omgeving (en keten), Medewerker en Asielzoeker en richt zich vooral op aspecten als veiligheid en welzijn.

Omgeving

De bekostigingsregeling heeft geen impact op de veiligheid en leefbaarheid van de omgeving van COA. Wel raakt de bekostigingsregeling aan de samenwerking met de omgeving, oftewel met name de gemeenten en het ministerie van Asiel en Migratie.
De bekostigingsregeling heeft impact op:
1) de samenwerking met gemeenten rondom het plaatsingsproces
2) de afspraken tussen COA en gemeenten over opvang en huisvesting in de gemeente,
3) de relatie tussen COA en het ministerie Asiel en Migratie .

1) <u>Samenwerking gemeenten rondom plaatsingsproces:</u>

Om uitvoering te kunnen geven aan het plaatsen van doelgroepen in de projecten zijn is een nadere uitwerking nodig voor de gestelde Voorwaarden aan de doelgroep (artikel 6):

- Procedures voor het bepalen van het (tijdig) plaatsen van de doelgroepen vreemdelingen op de beschikbare plekken moeten worden uitgewerkt tussen COA, gemeenten en de minister.
- Het inrichten van een informatievoorziening systeem voor het vaststellen van beschikbare en vrije capaciteit voor het plaatsen van doelgroepen bij een landelijke autoriteit zodat COA actuele informatie heeft over beschikbare bedden. Het uitgangspunt voor deze uitvoeringstoets is dat COA deze landelijke autoriteit is voor het plaatsen van asielzoekers.

2) <u>Afspraken tussen COA en gemeenten andere opvangoplossingen</u>

Het COA beoordeelt in de bekostigingsregeling de aanvragen van gemeenten over opvang van asielzoekers ter besluitvorming door de minister. In het geval het COA een negatieve beoordeling geeft, kan dit invloed hebben op de samenwerkingsrelatie met gemeenten. Immers, het COA werkt met diezelfde gemeenten samen aan andere opvangoplossingen of vraagt hen in het kader van de Spreidingswet plekken te realiseren.

Voorwaarde is dat wordt ingezet op vroegtijdige, duidelijke en eenduidige communicatie richting gemeenten en COA over de positie van de bekostigingsregeling ten opzichte van opvanglocaties in beheer door het COA.

De bekostigingsregeling streeft het uniformeren van bestaande regelingen na. In de regeling is niet duidelijk welke huidige regelingen onderdeel zijn of kunnen gaan worden van de bekostigingsregeling. Er is behoefte aan een uitputtende lijst met regelingen voorafgaand aan de inwerkingtreding. Zo geldt dit voor de DGO en doorstroomlocaties zoals de ‘Regeling stimuleren uitstroom vergunninghouders uit de asielopvang (HAR+)’. Voor de HAR+ is duidelijkheid nodig of deze na beëindiging (naar verwachting 1 juli 2027) op zou kunnen gaan in de bekostigingsregeling. Met de uitputtende lijst kan worden getoetst of de kaders van de regelingen voor financiering passen binnen de bekostigingsregeling.

Onafhankelijk van de aanvraag voor het project en de goedkeuring door A&M moeten afspraken in de bestuurlijke overeenkomsten worden overeengekomen over de rolverdeling en financiële middelen tussen COA en gemeenten.

3) <u>De relatie tussen COA en het ministerie A&M</u>

De regeling creëert een nieuwe verhouding met A&M waarbij het COA optreedt als (mede-)beoordelaar van (aanvullende) aanvragen, maar waarbij de minister beslist. De regeling geeft geen volledige duidelijkheid over waar de eindverantwoordelijkheid precies belegd is en het besluitvormingsproces.

Voorwaarden voor het beoordelen van de aanvraag voor een project zijn dat:

- Het COA een beoordelingskader tot haar beschikking heeft op grond waarvan een (voor-) aanvraag wordt beoordeeld;
- Er wordt overeengekomen met het COA hoe diepgaand het onderzoeken en beoordelen van de (voor)aanvraag door het COA moet zijn.
- De regeling een nadere toelichting geeft over afwijzingsgronden voor de aanvraag *naar de opvatting* van de minister en wat wordt verstaan onder:
    - ‘de *activiteiten niet voldoen, of naar verwachting* niet voldoen’;
    - ‘de *omvang van de kosten* in *redelijke verhouding* tot de periode en het aantal plekken’;
    - ‘het regionaal, dan wel landelijk, naar *verwachting voldoende* capaciteit beschikbaar is voor opvang of huisvesting’.
    - Het proces rondom het beoordelen van tussentijdse aanvullende aanvragen voor het overschrijden van de werkelijk gemaakte kosten van het project met meer dan 10% van de aangevraagde uitkering.
- Met het afgeven van de beschikking aan de gemeente door de minister is een voorwaarde dat afspraken worden gemaakt op welke manier en wanneer in het proces het COA over het besluit wordt geïnformeerd. Dit is ook nodig voor het invulling geven aan de bestuursovereenkomst tussen het COA en de gemeente.
- De interne governance bij het COA verder wordt uitgewerkt zodat het duidelijk is wat het mandaat van het beoordelingsteam is.
- Bij een verschil van inzicht tussen het COA en A&M naar aanleiding van een beoordeling van een aanvraag is het nodig dat procesafspraken worden gemaakt over mogelijke opschaling.

Medewerker

De nieuwe bekostigingssystematiek heeft geen gevolgen voor, of impact op, de veiligheid of welzijn van medewerkers. Uit eerdere samenwerkingsovereenkomsten tussen COA en gemeenten kan worden geconcludeerd dat de bekostigingsregeling wel gevolgen heeft voor het de rolverdeling tussen partijen. Er ontstaat daarmee impact op de medewerkers die de nieuwe beoordelingstaak moeten gaan uitvoeren (zie verder ‘personeel’ onder kopje COPAFIJTH).

Asielzoeker

De nieuwe regeling heeft geen gevolgen voor de veiligheid en welzijn van de asielzoekers. Wel creëert de eerder benoemde ongelijkheid in de vergoedingssystematiek mogelijk de situatie dat asielzoekers in een (veel) luxere gemeentelijke opvanglocatie terecht komen ten opzichte van de COA opvang die geboden kan worden onder het voor COA vastgestelde normbedrag.

COPAFIJTH

In deze methodiek zijn onderdelen van het COPAFIJTH model toegespitst op de specifieke COA-context. Dit betekent dat per onderdeel is gekeken hoe het binnen de organisatie past en welke aandachtspunten relevant zijn om de impact in kaart te brengen. De verschillende aspecten van het model, beperkt tot de aspecten die relevant voor de bekostigingsregeling zijn, worden hier in de volgorde van het model weergegeven, niet naar orde van impact.

Communicatie

- Communicatie richting bewoners is niet relevant voor de bekostigingsregeling.
- Communicatie richting medewerkers:

    - Het communiceren over de bekostigingsregeling beperkt zich tot het intern informeren van alle medewerkers over het bestaan van de bekostigingsregeling.
    - Voor medewerkers die de beoordelingstaak moeten uitvoeren zal er een heldere werkinstructie moeten komen aangezien dit een nieuwe taak betreft. Op basis van de huidige regeling is het niet mogelijk om die instructie te geven, omdat het beoordelingskader nog ontbreekt.
- Externe communicatie: het COA zet momenteel in op het communiceren over de DGO en de daarbij gemaakte afspraken naar gemeenten. De bekostigingsregeling zou dat op een aantal punten inhoudelijk wijzigen. Zie verder onder kopje 'Duurzame Gemeentelijke Opvang'. De communicatie hierover moet in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvinden.

Aandachtspunt: Bij de uitwerking is het belangrijk om heldere afspraken te maken over de communicatie van de regeling door A&M richting gemeenten en andere belanghebbenden. Daarnaast moet voor het informeren van het uitvoeringsmanagement duidelijk worden vastgelegd welke communicatielijnen gelden.

Opvang & Begeleiding (+ organisatie)

In het algemeen kan de vraag worden gesteld of het beoordelen van aanvragen voor de bekostigingsregeling past binnen de kerntaak van het COA volgens de Wet COA. Als er een rol voor COA is weggelegd in de opvang en begeleiding op een locatie die onder de bekostigingsregeling valt, dan past het wel binnen de taak en bevoegdheid van COA. Indien er sprake is van een locatie die volledig door de gemeente wordt beheerd/geëxploiteerd zonder inmenging vanuit COA, dan valt het te betwijfelen of het beoordelen van aanvragen door gemeenten onder de wettelijke bevoegdheden van COA valt.

De bekostigingsregeling heeft geen directe impact op de opvang en begeleiding van bewoners bij het COA.

De regeling spreekt over een informele vooraanvraag die door een *samenwerkend team* moet worden doorgenomen, bestaande uit 1) het accorderingsteam van de NOO, 2) Het COA v.w.b. asielzoekers en 3) het accounthoudersteam voor doorstroomlocaties. Daarna volgt een formele aanvraag met een goedgekeurd realisatieplan en business case.

Ook voor het samenwerkend team is het op dit moment nog onduidelijke welke werkprocessen hiervoor moeten worden ingericht.

Aandachtspunten en voorwaarden:

- Processen, procedures, en de systematiek rondom het komen tot een beoordeling moeten worden vastgesteld.
- Binnen het COA moet een nieuw multidisciplinair team worden samengesteld. Dit team zou onder meer moeten bestaan uit vertegenwoordigers vanuit Vastgoed & Facilitair, Financiën en directie O&B. Het moet duidelijk zijn wat de opdracht is voor dit team en welke taken en bevoegdheden dit team en haar leden hebben.
- Indien een gecombineerd project wordt aangevraagd voor de opvang en huisvesting van verschillende doelgroepen, dan moeten er met de mede-beoordelende partijen in het samenwerkend team, afspraken worden gemaakt over zowel afbakening en integraliteit van de aanvraag.

Personeel

Het COA beoordeelt de (voor-)aanvragen voor opvang van asielzoekers door gemeenten. In het proces is beschreven dat het COA een gesprek initieert na ontvangst van de voor-aanvraag met de gemeente om vragen te beantwoorden en te informeren over de stappen in het realisatieproces. Ook worden de

verschillende templates (realisatieplan en businesscase inclusief kosten) samen doorgenomen of nadere informatie nodig is om de voor-aanvraag te kunnen beoordelen. Vervolgens beoordeelt het COA inhoudelijk de formele aanvraag.

Voorwaarden voor personeel voor het kunnen beoordelen van de aanvragen zijn:

- Een beeld te hebben bij het aantal te verwachte aanvragen per jaar zodat het aantal medewerkers kan worden bepaald dat moet worden ingezet;
- Een nadere uitwerking te ontvangen van de templates van de (voor-)aanvraag om te bepalen welke competenties nodig zijn van medewerkers;
- Voortvloeiend hieruit of er aanvullende eisen of voorwaarden zijn voor COA medewerkers inclusief trainen en/of opleiden van huidige medewerkers;
- Een richtlijn over de termijnen die gelden voor de behandeling van de vooraanvraag en aanvraag.

Aandachtspunten zijn dat de hoeveelheid aan (aanvullende) aanvragen, samen met de gestelde termijnen voor de behandeling en de complexiteit van de aanvragen bepalen, of er *tijdig* uitvoering kan worden gegeven aan het beoordelen van de (voor-) aanvragen.

Het beoordelen van deze aanvragen is een taak die inhoudelijk kan worden belegd binnen het bestaande functiehuis. Zonder verder inzicht in de hoeveelheid en complexiteit van de aanvragen is moeilijk in te schatten of hier op voorhand verdere opleiding of training voor nodig is.

Afhankelijk van de hoeveelheid en complexiteit van de aanvragen die ter beoordeling worden ingediend, de mate en omvang van de beoordeling en de tijdsinzet die het beoordelen van de aanvraag met zich meebrengt is een ophoging van bestaande formatie noodzakelijk bij zowel de afdeling Financiën, Vastgoed & Facilitair en Directie O&B.

Administratie

De exacte consequenties voor het administreren rondom de aanvragen en beoordelingen moet nog in kaart worden gebracht. Het is wel duidelijk dat extra inzet van medewerkers hiervoor nodig is.

Zo moet worden vastgelegd waar en hoe aanvragen worden geregistreerd. De regeling spreekt over een postbus, maar bevat verder geen duiding.

Het vraagstuk over het registreren, administreren en communiceren van vrije bedden komt terug onder “Informatievoorziening”.

Financiën

Op grond van artikel 2 van de bekostigingsregeling kan de minister aan gemeenten een uitkering verstrekken ten behoeve van de bekostiging van een voorziening voor opvang of huisvesting. COA behandelt de voor-aanvragen, formele- en aanvullende aanvragen van gemeenten voor opvang van asielzoekers, maar is zelf niet verantwoordelijk voor het verstrekken van de uitkering zelf of een voorschot hier op. De uitkering en het voorschot hierop wordt verstrekt door de minister. Dit geldt tevens voor de procedure van het vaststellen en achteraf terugvorderen van de uitkering op grond van artikel 10 van de regeling.

Uitgangspunt: COA heeft geen rol bij het verstrekken van de uitkering zelf, of het voorschot hier op. Evenmin heeft COA een rol bij het achteraf vaststellen van de definitieve uitkering en mogelijke terugvordering van onrechtmatig uitgegeven uitkeringen.

Mocht COA een (voor)aanvraag van een gemeenten hebben toe- of afgewezen en achteraf (eventueel na bezwaar of beroep) blijken dat deze beoordeling onjuist was zitten hier geen financiële consequenties aan vast voor het COA.

De bekostigingsregeling bevat geen plafond voor de specifieke uitkering die aan een gemeente kan worden verstrekt. Dit in tegenstelling tot de financiële kaderstelling van COA. Door het vergoeden van daadwerkelijke (en bijzondere) kosten ontstaat de mogelijkheid dat er (aanzienlijk) duurdere opvanglocaties van gemeenten worden gefinancierd.

In het verlengde hiervan is een situatie denkbaar waarbij COA in overleg is met een gemeente om een reguliere COA locatie te openen maar dit binnen de huidige strakke financiële kaders niet rond krijgt. De gemeente kan zich dan richten tot de bekostigingsregeling en een volledige vergoeding van de kosten krijgen. De business case die voor een COA locatie onhaalbaar was, zou binnen de bekostigingsregeling voor een gemeentelijke locatie wel tot goedkeuring kunnen leiden.

Kosten
Zonder een inschatting van de hoeveelheid aanvragen die COA moet verwerken, en hoe de behandeling van deze aanvragen er in de praktijk uitziet, is een inzicht in de te verwachten kosten alleen op grote lijnen te maken.

Bij een gering aantal te behandelen aanvragen kan mogelijk worden volstaan met de huidige personele capaciteit. Indien de hoeveelheid te behandelen aanvragen groter is, of toeneemt, is meer personele inzet benodigd. Uitgaande van deze rollen die betrokken zijn bij de beoordeling van een aanvraag zou dat leiden tot de geraamde volgende kosten:

Financial controller	€ 121.139,--
Business controller	€ 121.139,--
Concern controller	€ 132.441,--
Senior vastgoedregisseur	€ 132.441,--
Totaal geraamde kosten	€ 507.161,,--

Er zijn ook incidentele kosten die ongeacht de hoeveelheid aanvragen moeten worden gemaakt:

- Aanpassingen aan ICT systemen. Dit betreft o.a. het registreren van de beschikbare plekken in IBIS en het administreren van de beoordeelde aanvragen. De kosten hiervan worden geschat op €20.000.
- Implementatiekosten. Hieronder vallen o.a. opstellen werkinstructies, communicatie (intern en extern), aanpassen of opstellen procesbeschrijving. Deze worden geschat op €10.000.

Informatievoorziening

Gegevensuitwisseling
In de regeling wordt in artikel 9 benoemd dat gemeenten verplicht zijn hun beschikbare en vrije capaciteit te melden bij een ‘landelijke autoriteit’. COA gaat er voor de plaatsing van asielzoekers in de gemeentelijke opvang van uit dat COA die landelijke autoriteit is.
De gemeenten die een voorziening voor opvang van asielzoekers gaan realiseren moeten bij de aanvraag doorgeven hoeveel plekken zij beschikbaar hebben. Op basis van deze informatie worden de beschikbare plekken geregistreerd in het COA systeem. Vanaf het moment van ingebruikname is het van belang dat de hoeveelheid nog beschikbare plekken tijdig en juist wordt doorgegeven ten behoeve van de plaatsingsproces van de asielzoekers.

Gemeenten geven bij de aanvraag ook aan wat de capaciteit per *doelgroep* is; voor COA de beddencapaciteit voor asielzoekers. Deze aantallen worden opgenomen in de bestuurlijke overeenkomsten tussen gemeenten en COA. Een aandachtspunt is dat gemeenten niet van deze aantallen kunnen afwijken zonder overleg en vaststelling met COA en A&M.

In het huidige in- door en uitstroomproces van bewonerslogistiek moet in het COA systeem worden bevestigd dat asielzoekers zijn aangekomen danwel vertrokken op hun verblijfslocatie. Op die manier wordt het aantal nog beschikbare plekken inzichtelijk voor bewonerslogistiek, en inzichtelijk in de totale capaciteitscijfers. De verwerking in het systeem van COA kan alleen plaatsvinden door geautoriseerde COA medewerkers. Medewerkers van gemeenten hebben hier geen toegang toe.

In het huidige plaatsingsproces wordt binnen COA ook gebruik gemaakt van de Matching – en Plaatsingsapplicatie. Dit is een applicatie die alleen binnen COA gebruikt wordt en waar externe partijen geen toegang toe hebben. Er zal tussen COA en gemeenten een lijn van informatie-uitwisseling moeten worden ingericht. Anders kan er ook geen juiste bekostiging plaatsvinden van de uitvoeringskosten.. Deze informatie-uitwisseling is operationeel voor de bestaande TGO en DGO locaties en moet ook benut kunnen worden voor overige opvanglocaties in de gemeenten.

Randvoorwaarde: om de plaatsing van asielzoekers in de gemeentelijke voorziening tijdig en juist plaats te kunnen laten vinden is informatie-uitwisseling met de gemeenten en/of het Rijk nodig. Deze informatie-uitwisseling ziet op het doorgeven van de in beginsel beschikbare capaciteit, en de hoeveelheid nog beschikbare plekken om asielzoekers te kunnen plaatsen. Indien deze informatie-uitwisseling niet tijdig operationeel is bestaat het risico dat COA bewoners uit plaatst naar gemeentelijke voorzieningen waar feitelijk geen plek voor hen is, danwel dat er geen gebruik gemaakt wordt van plekken die feitelijk wel beschikbaar zijn.

Artikel 9 van de regeling beschrijft tevens de procedure waarmee de gemeente verantwoording aflegt aan de minister over de specifieke uitkering die zij hebben ontvangen. De bekostigingsregeling schrijft voor dat gemeenten jaarlijks achteraf verantwoorden dat het (vooraf) uitgekeerde bedrag is besteed aan de in de regeling beschreven kosten.

Uitgangspunt: de verantwoording achteraf verloopt via de SiSa systematiek en vind plaats tussen gemeenten en het Rijk onderling. COA heeft geen rol bij het aanleveren van informatie in het kader van het verantwoordingsproces, buiten de beoordeling van de oorspronkelijke (voor)aanvraag.

Juridisch

De bekostigingsregeling noemt in artikel 4 enkele afwijzingsgronden. Hier wordt ook benoemd dat de aanvraag kan worden afgewezen als de kosten uit de businesscase niet ‘in redelijke verhouding staan’ tot de periode van gebruik en het aantal plekken. Er blijkt uit de regeling en toelichting hierop niet duidelijk tot wat deze kosten in een redelijke verhouding moeten staan en hoe de term redelijk moet worden ingevuld (wat wordt wel of niet als redelijk aangemerkt).

Ook worden de kosten die aanmerking komen tot vergoeding die in artikel 2 niet uitputtend beschreven. Zonder een beoordelingskader waarin deze kosten nader worden toegelicht, of verder worden ingekaderd, bestaat het risico op willekeur in de behandeling van de aanvraag.

Uitgangspunt: COA is verantwoordelijk voor de beoordeling van de (voor)aanvragen voor asielzoekers, het Ministerie van Asiel en Migratie is verantwoordelijk voor het besluit de specifieke uitkering te verstrekken

danwel af te wijzen. De beoordeling van een (voor)aanvraag kan in een later stadium niet tot enige vorm van aansprakelijkheid van COA leiden.

Een ander juridisch aandachtspunt is dat COA binnen de eigen opvanglocaties contracten heeft afgesloten met diverse mantelpartijen. Nu de asielzoekers onder de verantwoordelijkheid van COA blijven vallen is het niet zonder meer toegestaan om diensten of producten aan asielzoekers rechtmatig te laten leveren door andere partijen dan deze mantelpartijen. Hiervoor is een verklaring nodig. De bestuursvoorzitter van COA moet zo'n verklaring aanvragen bij de verantwoordelijke minister.

Aandachtspunt: Asielzoekers kunnen tijdens hun verblijf in een gemeentelijke opvanglocatie een vergunning krijgen. In de regeling is onduidelijk of locaties onder de bekostigingsregeling kunnen functioneren als doorstroomlocatie en onder wiens verantwoordelijkheid ze dan vallen.

Techniek

Iedere asielzoeker die zich meldt bij een aanmeldcentrum wordt opgenomen in het COA systeem. Voor de asielzoekers die kunnen worden geplaatst in de gemeentelijke opvangvoorziening is noodzakelijk dat inzichtelijk is voor COA hoeveel plekken er in deze voorzieningen beschikbaar is. En dat deze plekken correct in het systeem staan ingevoerd. Zie tevens onder 'Informatievoorziening'.
Voor het registreren van deze plekken kan gebruik worden gemaakt van de huidige modules in IBIS. Wel is het noodzakelijk om deze plekken apart te labelen zodat inzichtelijk is dat het gaat om asielzoekers die in de gemeentelijke opvang verblijven.

Ten aanzien van het beoordelen van de aanvragen van de gemeenten wordt in de regeling (in artikel 3) gesproken over een template voor een (voor)aanvraag dat via een postbus van het ministerie van Justitie en Veiligheid kan worden aangevraagd. De ingevulde (voor)aanvraag wordt vervolgens via een aanvraagformulier gericht aan dezelfde postbus en vervolgens in behandeling genomen. Afhankelijk van welk format deze aanvraag heeft, en op welke wijze het ministerie hier verantwoording vanuit COA over wil ontvangen, kunnen aanpassingen aan andere ICT systemen noodzakelijk zijn. Een inschatting van de benodigde aanpassingen en eventuele kosten is hier op dit moment nog niet van te maken.

Huisvesting

Nu het huisvesting in gemeentelijke voorzieningen betreft is er geen directe impact op de fysieke locaties van het COA. Wel wordt er voor de beoordeling van de aanvragen van de gemeenten verwezen naar een toetsing aan het Programma van Eisen van het COA en het Besluit bouwwerken leefomgeving. De toetsing van de aanvraag aan deze regelingen wordt uitgevoerd door een medewerker van de afdeling Vastgoed & Facilitair (zie tevens onder Personeel). De mate waarin kan worden getoetst is afhankelijk van het detailniveau van de uitgewerkte business case. Aangemerkt dient te worden dat het COA niet toetst op passende huisvesting.

Bijlage 1- Huidige situatie en voorgestelde wijziging

Huidige situatie
Gemeenten kunnen in de huidige situatie op grond van diverse regelingen zelf opvang en huisvesting van diverse categorieën vreemdelingen regelen. Dit betreft niet alleen de opvang van asielzoekers maar ook vergunninghouders of Oekraïense ontheemden. Voor de opvang en huisvesting van deze diverse categorieën vreemdelingen gelden op dit moment ook diverse financiële regelingen op grond waarvan de gemeente een vergoeding kan aanvragen. Voor iedere doelgroep gelden inhoudelijke andere voorwaarden voor de opvang en huisvesting, en ook de vergoeding die gemeenten ontvangen verschillen per doelgroep.

Nieuwe situatie
Het ministerie van Asiel en Migratie (A&M) heeft gewerkt aan een nieuwe bekostigingsregeling die de verschillende financiële regelingen voor varianten van gemeentelijke opvang en huisvesting uniformeert tot één regeling; de bekostigingsregeling. Via deze bekostigingsregeling kunnen gemeenten een vergoeding van gemaakte kosten aanvragen die zijn gemaakt ten behoeve van het realiseren en exploiteren van en opvang- of huisvestingsvoorziening voor de eerder genoemde categorieën vreemdelingen.

Een ander belangrijk verschil is dat door middel van de bekostigingsregeling gemeenten een vergoeding ontvangen op basis van werkelijk gemaakte kosten, in plaats van een vastgesteld normbedrag. Gemeenten zouden daarmee niet meer ontvangen dan nodig indien de gemaakte exploitatiekosten onder een normvergoeding zouden liggen. Bij gemeenten waar de werkelijke kosten hoger zouden liggen dan een normvergoeding zou een belemmering ontstaan op een voorziening te creëren. Beoogd wordt die belemmering weg te nemen door werkelijke kosten te vergoeden.

Doel
Door het uniformeren van de diverse financiële regelingen tot één bekostigingsregeling wordt het voor het Rijk makkelijker om gemeenten transparant, eenduidig en consequent te ondersteunen bij het voldoen aan hun verplichting op het gebied van opvang van Oekraïense ontheemden, vergunninghouders en de Spreidingswet. Nu de vergoeding niet langer doelgroep-gebonden is en voor alle opvang- en huisvestingsvoorzieningen gelijk is wordt er niet langer geconcurreerd tussen diverse regelingen.

Tevens kunnen gemeenten hun geplande voorzieningen flexibeler inzetten door verschillende doelgroepen op één locatie te kunnen plaatsen, en deze elkaar op te kunnen laten volgen. Hiermee wordt het risico leegstand van de voorziening voor de gemeente verminderd.

De inhoudelijke voorwaarden die worden gesteld aan de voorzieningen per doelgroep worden deze wijziging niet gewijzigd; de regeling ziet alleen op de systematiek van bekostiging. De regeling heeft een looptijd van drie jaar; van 1 januari 2026 t/m 1 januari 2029 kunnen gemeenten een aanvraag indienen. De vergoeding van de kosten voor een aanvraag loopt maximaal vijf jaar door.

De uitkering bestaat uit vier componenten: 1) werkelijk gemaakte transitiekosten; 2) werkelijk gemaakte exploitatiekosten, beveiligingskosten, cateringkosten en bijzondere kosten; 3) een normbedrag per persoon voor de uitvoeringskosten en 4) werkelijk gemaakte kosten voor verstrekkingen.