

Bestuursmodellen voor de huisvesting van asielzoekers

Two-pager EMN Nederland

De two-pagers van EMN Nederland geven een analyse van de resultaten van EMN-onderzoeken vanuit Nederlands perspectief. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het Nederlandse beleid en het beleid van andere landen?

1 | Europese Opvangrichtlijn 2013/33/EU en de herschikking (EU) 2024/1346

Op basis van de Opvangrichtlijn 2013/33/EU en de herschikking (EU) 2024/1346 moeten EU-lidstaten zorgen voor een adequate levensstandaard voor aanvragers van internationale bescherming. Huisvesting hoort daarbij. De onvoorspelbare en wisselende aantallen asielaanvragen vragen om flexibiliteit. Daarnaast is de doelgroep kwetsbaar en moeten landen rekening houden met diensten op maat.

De bestuursmodellen voor de huisvesting voor asielzoekers verschillen per land. De betrokkenheid van overheden varieert, net als de samenwerkingen met ngo's, maatschappelijke organisaties en/of particuliere bedrijven. In dit onderzoek verwijst 'bestuursmodel' zowel naar het proces van besluitvorming als naar de uitvoering van de besluiten.

2 | Bestuursmodellen voor de huisvesting van asielzoekers

Gecentraliseerd bestuursmodel

De meerderheid van de landen (BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IE, LV, MT, PL, PT, SE, SI, SK, RS) heeft een gecentraliseerd bestuursmodel. Dit betekent dat één autoriteit, meestal het ministerie van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk is voor de opvang van mensen die internationale bescherming aanvragen. Dit ministerie houdt toezicht op het opvangsysteem via verschillende directoraten en kantoren, of via een gespecialiseerd agentschap. Ondanks dat regionale en lokale autoriteiten in deze landen niet direct betrokken zijn bij het beheer van de asielopvang worden ze wel vaak geraadpleegd. Zeven landen (CY, CZ, EE, EL, PL, SE, SK) betrekken lokale autoriteiten bijvoorbeeld bij het overwegen van nieuwe locaties voor opvangcentra.

De 18 landen met een gecentraliseerd model noemen als voordelen:

- consistentie in de planning;
- goede coördinatie van activiteiten;
- uniformiteit van beleid en procedures;
- duidelijke verantwoording.

Two-pager EMN-onderzoek

'Governing the accommodation of international protection applicants', november 2024

Onderzoeksvraag

Welke bestuursmodellen hebben EU-lidstaten en waarnemende landen voor de huisvesting van asielzoekers en wat zijn de voordelen en uitdagingen van deze modellen?

Deelnemende landen

- EU-lidstaten: Oostenrijk (AT), België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Tsjechië (CZ), Duitsland (DE), Estland (EE), Griekenland (EL), Spanje (ES), Finland (FI), Frankrijk (FR), Kroatië (HR), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Letland (LV), Malta (MT), Nederland (NL), Polen (PL), Portugal (PT), Zweden (SE), Slovenië (SI), Slowakije (SK)
- Waarnemende landen EMN: Noorwegen (NO), Servië (RS)

Gemengd bestuursmodel

Acht landen (AT, BE, FR, IT, LT, LU, **NL**, NO) hebben een gemengd model. Dit houdt in dat bevoegdheden zijn gedelegeerd aan bestuursstructuren op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De mate waarin dit gebeurt en de betrokkenheid van regionale en lokale autoriteiten verschillen per land.

Sinds 1 februari 2024 is in **Nederland** de 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen' (Spreidingswet) van kracht. Gemeenten kregen hiermee een wettelijke taak om adequate opvanglocaties voor asielzoekers te organiseren. Via een provinciaal huisvestingsplan, goedgekeurd door de minister van Asiel en Migratie, werken gemeenten samen om te zorgen voor een goede spreiding van opvangvoorzieningen. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en VluchtelingenWerk Nederland ondersteunen dit nieuwe gemengde bestuursmodel, dat moet zorgen voor voldoende goede opvangplaatsen en flexibiliteit van het asielopvangsysteem. De toekomst van de Spreidingswet is sinds het aantreden van het kabinet Schoof op 2 juli 2024 onzeker.

Landen met een gemengd model (AT, FR, IT, LT, LU, **NL**) zien het als een voordeel dat zij in staat zijn om flexibeler in te spelen op verschillende behoeften en omstandigheden.

Gedecentraliseerd bestuursmodel

Duitsland heeft als enige een volledig gedecentraliseerd model, waarbij de 16 deelstaten en de lokale overheden binnen die deelstaten de opvangvoorzieningen beheren en exploiteren. Duitsland waardeert het gedecentraliseerde model vanwege:

- de flexibiliteit die deelstaten hebben om hun eigen aanpak te bepalen voor de verdeling van asielzoekers via het Königssteiner Key- en EASY-systeem¹;
- het kunnen toepassen van aangepaste lokale oplossingen;
- het kunnen hanteren van duidelijke besluitvormingsstructuren op deelstaatniveau.

Uitdagingen

EU-lidstaten en waarnemende landen van het EMN met verschillende bestuursmodellen (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, LT, LV, **NL**, SE, SI, SK, NO, RS) ervaren ook de nodige uitdagingen:

- capaciteitsbeperkingen: vaak zijn er niet genoeg middelen om voldoende adequate opvang te bieden (AT, CY, FI, FR, HR, **NL**, PL, SK, NO);
- gebrek aan middelen in de vorm van personeel, tijd en/of geld (AT, CY, FI, FR, HR, **NL**, PL, SK, NO);
- flexibiliteitsproblemen: het is moeilijk om snel te reageren op wisselende aantallen asielaanvragen (AT, CY, FI, FR, HR, **NL**, PL, SK, NO);
- coördinatieproblemen: hierdoor kan de dienstverlening gaten vertonen of juist dubbelop zijn, wat de ondersteuning minder efficiënt en minder helder maakt voor de mensen die asiel aanvragen (CY, DE, EL, FI, HR, IE, IT, LT, LU, NO, RS).

Voor de invoering van de Spreidingswet was samenwerking tussen gemeenten en het COA bij het realiseren van opvangplekken in **Nederland** vrijwillig. Deze situatie droeg bij aan een tekort aan duurzame opvangplekken, wat leidde tot een toenemende noodzaak om tijdelijke oplossingen in te zetten.

3 | Financieringsmodellen

De meeste landen (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, LU, NL, PL, SE, SI, SK, NO) financieren de asielopvang via de staatsbegroting. In **Nederland** verstrekt het ministerie van Asiel en Migratie de financiering voor het verwerven en

opzetten van nieuwe opvangcentra via de jaarlijkse begroting. Duitsland, Frankrijk, Italië en Oostenrijk, landen met een gemengde of gedecentraliseerde aanpak, maken gebruik van meerdere financieringsbronnen. Oostenrijk verdeelt de totale kosten voor de opvang bijvoorbeeld tussen de centrale overheid en de deelstaten, met een verhouding van zes tegen vier.

Daarnaast gebruiken 12 landen (BE, BG, CY, EE, EL, FI, HR, IT, LV, LT, MT, SK) Europese financiering om hun staatsbegroting aan te vullen en specifieke projecten voor de asielopvang te ondersteunen. Belangrijk Europese financieringsinstrumenten zijn het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en het Instrument voor grensbeheer en Visa (BMVI).

4 | Operationele taken

Beheer van de bouw en selectie van accommodatiecentra

In een groot deel van de EU-lidstaten en waarnemende landen van het EMN (AT, CY, CZ, DE, HR, HU, IE, IT, LT, MT, PL, SI, SK, NO, RS) controleren ministeries de bouw en selectie van opvangcentra voor asielzoekers. Ook spelen agentschappen een rol bij deze controle (AT, BE, BG, DE, EE, EL, FI, LV, LU, **NL**, SE). In **Nederland** is het COA verantwoordelijk voor de bouw en selectie van huisvesting voor asielzoekers. In België beheert Fedasil dit, onder andere samen met de Regie der Gebouwen, het ministerie van Defensie en de provincies.

De gebouwen en opvangcentra kunnen in eigendom zijn van de staat (bijvoorbeeld in CY, CZ, HR, IT, LV, **NL**, SK, RS), of worden gehuurd (bijvoorbeeld in CY, CZ, FI, IT, **NL**, SE, SK/ Humanitarian Centre for Temporary Protection holders, RS).

Personeel en flexibiliteitsmaatregelen

Om te kunnen reageren op schommelingen in de vraag naar huisvesting beheren bestuursorganen in EU-lidstaten en waarnemende landen van het EMN hun personeelsbestand met een zekere mate van flexibiliteit. Zo kan **Nederland** (net als CY, DE, ES, FI, IT, LT, LU, PL, SE, SI, RS) tijdelijk personeel inzetten om de wisselende vraag naar huisvesting te beheren. Andere voorbeelden van maatregelen zijn:

- het aangaan van partnerschappen met ngo's en het mobiliseren van vrijwilligers om de personeelsbehoeften aan te vullen (bijvoorbeeld CY);
- noodfinanciering en buitengewone maatregelen om te reageren op schommelingen in de personeelsbehoeften tijdens crises en noodsituaties (bijvoorbeeld LT, LU);
- het aanpassen van personeelsbezetting door functies opnieuw toe te wijzen of te herverdelen (bijvoorbeeld NO).

¹ De Königssteiner Key is een formule die in Duitsland wordt gebruikt om asielzoekers eerlijk te verdelen over de deelstaten op basis van hun economische kracht en bevolkingsgrootte. Het EASY-systeem regelt de toewijzing van asielzoekers aan opvangcentra bij hun aankomst.