

Kleinschalige opvang als alternatief voor een groot AZC

-

Initiatiefvoorstel

Datum indiening: 18 september 2025

Auteurs

Carla Wijnhoven (VVD),
Dity Zuidwijk (CDA)
Jorrit van den Berg CDA)
Jan Veldkamp (Lokaal Belang)

Fracties

VVD

Carla Wijnhoven
Niels Noordstar
Bart Teunissen
Peter Paul Steinweg

CDA

Ronald Boerefijn
Dity Zuidwijk

Lokaal Belang

Jan Veldkamp
Sandra Voskamp
Margriet Wartena
Marius Mennink
Luuk Tuiten

Gemeente Brummen

1. Inleiding

Het college is voornemens een bestuursovereenkomst met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) te sluiten. Het doel is de realisatie van een grootschalige opvanglocatie (azc) binnen de gemeentegrenzen van het dorp Brummen. De gemeenteraad is tot nu toe slechts beperkt betrokken bij dit proces. In de samenleving en binnen de raad leven zorgen over draagvlak, schaalgrootte en de gevolgen voor de lokale gemeenschap.

Tegelijkertijd erkent de raad de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de gemeente heeft om mensen op een humane wijze te helpen en beschermen. Mensen, die op de vlucht zijn voor oorlog, vervolging en/of geweld en daarom het eigen land hebben moeten verlaten. Het is van belang dat de raad zich vóór het sluiten van de bestuursovereenkomst kan uitspreken over de vorm en schaal van opvang die passend wordt geacht voor de kern Brummen.

De gemeente Brummen staat, net als alle Nederlandse gemeenten, voor de opgave om bij te dragen aan de opvang van asielzoekers in het kader van de Spreidingswet. Deze wet beoogt een evenwichtigere verdeling van asielopvang over het land, waarbij iedere gemeente naar rato van haar inwoneraantal een bijdrage levert.

Op basis van deze verdeelsystematiek is voor Brummen een eerste taakstelling (in 2024) van 119 opvangplekken vastgesteld. Deze taakstelling komt overeen met de schaal en draagkracht van de gemeente. Echter, het college van B&W heeft op eigen initiatief de taakstelling opgehoogd naar 350 opvangplekken, zonder voorafgaande consultatie van de raad. Daarmee is de oorspronkelijke balans tussen landelijke verplichting en lokale uitvoerbaarheid onder druk komen te staan.

De fracties van **VVD**, **CDA** en **Lokaal Belang** willen met dit initiatiefvoorstel de regie terugbrengen naar de gemeenteraad, conform de rol die de raad op grond van de Gemeentewet behoort te vervullen. De ondertekenende fracties onderkennen de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente en zijn bereid deze in te vullen op een wijze die maatschappelijk en bestuurlijk haalbaar is: met de opvang van maximaal 119 asielzoekers, voor een periode van 5 tot 10 jaar.

Dit voorstel voorziet in een realistische balans tussen wettelijke plicht, maatschappelijke draagkracht en bestuurlijke controle. Daarnaast biedt het een kader waarmee het college richting het COA en het ministerie duidelijkheid kan geven over wat Brummen wél kan en wil bijdragen.

Dit kader geeft daarbij invulling aan de door het college aangewende bevoegdheid dagelijks bestuur. Een verdere uitwerking hiervan is te vinden in de nadere toelichting (zie bijlage 1).

2. Probleemstelling

Het huidige traject rondom de besluitvorming over een groot azc roept vragen op over bestuurlijke regie, draagvlak en proportionaliteit. Er dreigt een situatie te ontstaan waarin het college zich committeert aan afspraken met het COA, terwijl de raad niet geconsulteerd is over het aantal en de duur. Hierdoor ontstaat het risico dat de gemeente gebonden raakt aan een opvangvorm die onvoldoende aansluit bij de lokale draagkracht.

Centraal staat de vraag hoe de gemeente op een verantwoorde manier invulling geeft aan haar taak op grond van de Spreidingswet, zonder dat de draagkracht van de gemeenschap wordt overschreden en/of het democratisch proces wordt gepasseerd.

Daarnaast is er sprake van een groeiend gevoel onder inwoners dat hun zorgen onvoldoende worden gehoord. De angst voor overbelasting van voorzieningen, verlies van sociale samenhang, en gebrek aan transparantie in besluitvorming leidt tot afnemend draagvlak. Juist in een kleinere gemeente als Brummen is het van cruciaal belang dat draagvlak, bestuurlijke legitimiteit en uitvoerbaarheid hand in hand gaan.

In de bestuurlijke communicatie wordt regelmatig gesuggereerd dat het COA pas bij een omvang van 300 tot 350 opvangplekken voldoende ondersteuning kan bieden. Dit blijkt bij nader inzien feitelijk onjuist: ook bij kleinere locaties biedt het COA ondersteuning, ontzorging en biedt daarvoor (deels) de financiële middelen. Het huidige besluitvormingsproces is daarmee niet alleen inhoudelijk maar ook procedureel problematisch verlopen tot nu toe.

De kern van de probleemstelling is dus tweeledig:

1. bestuurlijke onbalans – het ontbreken van een voorafgaand raadsbesluit bij een zwaarwegende beleidskeuze;
2. onvoldoende maatschappelijke inbedding – het risico op overbelasting van voorzieningen, gebrek aan draagvlak en maatschappelijke spanning bij de opvang van 350 asielzoekers.

3. Doel van dit voorstel en beoogde maatschappelijke effecten

Met dit voorstel beoogt de raad richting en kaders te geven aan het beleid ten aanzien van asielopvang in de gemeente. Het doel is om tot een opvangvorm te komen die:

- verantwoord en humaan is;
- draagvlak geniet binnen de lokale samenleving;
- beheersbaar is in omvang;
- tijdelijk van aard is en periodiek geëvalueerd kan worden.

4. Voordelen van een opvanglocatie voor 119 personen ten opzichte van een grootschalige opvanglocatie van 350 personen

4.1 Behoud van draagvlak onder inwoners

Door te kiezen voor een kleinere schaal blijft de opvang beter uitlegbaar aan en acceptabel voor de lokale bevolking. Inwoners hebben in diverse inspraakmomenten, gesprekken en reacties aangegeven wél bereid te zijn tot opvang, mits deze overzichtelijk en realistisch wordt georganiseerd. Een beperking tot 119 personen sluit daarbij aan.

4.2 Evenwichtige belasting van voorzieningen

De druk op lokale voorzieningen zoals onderwijs, jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, veiligheid en woningmarkt blijft minder groot bij een kleinere opvanggroep. Hierdoor kunnen bestaande voorzieningen hun taken blijven uitvoeren zonder ontwrichting of disproportionele uitbreiding.

4.3 Betere beheersbaarheid en inbedding

Kleinschalige opvang maakt het mogelijk om een relatie op te bouwen tussen de opvanglocatie en de gemeenschap. Vrijwilligerswerk, taallessen, sportdeelname en informele ontmoetingen verlopen

soepeler en natuurlijker in kleinschalige settingen. Hier zijn voorbeelden genoeg van bekend, zie bijlage 4. Het risico op polarisatie of maatschappelijke spanningen neemt hierdoor af.

4.4 Integratie en betrokkenheid

Een kleinere groep biedt meer ruimte voor individuele begeleiding en integratie. Lokale verenigingen, kerken, buurten en maatschappelijke organisaties kunnen op maat bijdragen, zonder overvraagd te worden. Dit bevordert sociale cohesie in plaats van dat het haar onder druk zet.

4.5 Bestuurlijke legitimiteit en rust

Een zorgvuldig gekozen schaalgrootte, in samenspraak met de raad én met de gemeenschap, vergroot het gevoel van regie en vertrouwen in de lokale overheid. Dat is essentieel om verdere beleidskeuzes over huisvesting, participatie en leefbaarheid in goede banen te leiden.

5. Wijze van aanpak en oplossingsrichting

De indienende fracties stellen voor om op een zorgvuldige en realistische manier invulling te geven aan de wettelijke taakstelling, door een combinatie van bestuurlijke regie, gefaseerde uitvoering en betrokkenheid van inwoners. De oplossingsrichting bestaat uit de volgende onderdelen:

5.1 Beperking tot 119 opvangplekken

De opvangcapaciteit wordt vastgesteld op maximaal 119 asielzoekers voor een periode van 5 tot 10 jaar. Dit sluit aan bij het oorspronkelijke verdeelbesluit 2024 (119 personen) en biedt een realistische balans tussen verplichtingen en lokale draagkracht.

5.2 Formele terugkoppeling aan ministerie en COA

Het college dient het standpunt van de raad over de maximale capaciteit en gewenste opvangvorm kenbaar te maken aan het ministerie van Justitie en Veiligheid én het COA. Daarbij wordt aangegeven dat Brummen daarmee voldoet aan de geest en het oorspronkelijke verdeelbesluit van de Spreidingswet.

5.3 Dialoog met inwoners en maatschappelijke organisaties

Een kleinschalige benadering maakt het mogelijk om tijdig en op constructieve wijze het gesprek te voeren met inwoners, buurtvertegenwoordigers, vrijwilligersorganisaties, maatschappelijke instellingen en lokale ondernemers. Daarmee wordt draagvlak bevorderd, worden misverstanden voorkomen en de maatschappelijke betrokkenheid gestimuleerd.

5.4 Geen verdere stappen richting grootschalige opvang zonder raadsbesluit

Zolang de raad zich niet heeft uitgesproken over dit voorstel, wordt het college geacht geen nieuwe afspraken of toezeggingen te doen richting het COA over grootschalige opvang. Ook wordt het college geacht geen gronden, panden of faciliteiten ter beschikking te stellen voor een grotere opvangvorm dan dit voorstel beoogt.

6. Feiten en cijfers voor gemeente Brummen

Met de huidige voorzieningen in Brummen is de gemeentelijke capaciteit al behoorlijk benut: er zijn 11 basisscholen met circa 1.435 leerlingen; speciaal onderwijs is beschikbaar, maar beperkt.

Daarnaast is goed onderwijs in de eigen gemeente mogelijk tot en met de basisschool; voor voortgezet onderwijs zijn leerlingen aangewezen op scholen in omliggende gemeenten.

Indien er een azc komt met 350 opvangplekken, betekent dit een extra instroom van mogelijk tientallen kinderen in het basisonderwijs. Bij een gemiddelde gezinssamenstelling van 3 à 4 personen zou dit kunnen leiden tot ± 30 à 70 extra leerlingen. Dat brengt grote druk op de capaciteit van de bestaande basisscholen, lokaal vervoer en ondersteunende voorzieningen (bijv. passend onderwijs, taalondersteuning).

Verder betekent een hogere opvangdruk extra inzet van maatschappelijke organisaties, jeugdzorg, welzijnsvoorzieningen, ambtelijke capaciteit, en veiligheidstoezicht.

7. Locatieonderzoek en ruimtelijke uitgangspunten

7.1 Noodzaak van locatiekeuze

Het realiseren van kleinschalige opvang voor maximaal 119 asielzoekers vereist een zorgvuldige afweging van mogelijke locaties binnen de gemeente Brummen. De locatiekeuze is bepalend voor de ruimtelijke haalbaarheid, maatschappelijke acceptatie, integratiemogelijkheden en uitvoeringssnelheid.

De indieners onderkennen dat locatieonderzoek tijd vraagt, en dat de gemeenteraad daarvoor geen kant-en-klare locaties kan aanreiken. Het is echter wél mogelijk om richtinggevende keuzes en criteria te benoemen, waarmee het college verder kan werken.

7.2 Opties voor locaties

- In dit initiatiefvoorstel worden bewust nog geen specifieke locaties genoemd voor de realisatie van een azc voor 119 asielzoekers.
- Deze keuze is ingegeven door het feit dat locatiebenoeming pas in een latere fase van planvorming gebruikelijk is. Ook bij reguliere ruimtelijke trajecten worden locaties vaak pas genoemd nadat eerst kaders, criteria en participatieprocessen zijn vastgesteld.
- De initiatiefnemers hebben wel degelijk ideeën over mogelijke locaties, maar vinden het op dit moment niet verstandig om deze te benoemen zonder dat er eerst een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden. Dit voorkomt vragen en verwachtingen, terwijl het besluitvormingsproces nog loopt.
- Wij stellen voor dat, na vaststelling van dit voorstel, in overleg met het college een traject wordt gestart waarbij op basis van objectieve criteria — zoals spreiding, draagvlak, veiligheid, ruimtelijke geschiktheid en voorzieningen — een aantal kansrijke locaties wordt geselecteerd en besproken. Daarbij zullen de ideeën van de initiatiefnemers uiteraard worden ingebracht.

Wel geven wij aandachtspunten aan voor de locatiekeuze, te weten:

- Het onderzoek zou zich kunnen richten op woningbouw voor tijdelijke huisvesting azc, op een locatie die toch al in beeld is voor toekomstige woningbouw. De infrastructuur moet dan toch al door de gemeente aangebracht worden. Dit levert dus geen extra kosten op. Noodzakelijke huisvesting voor een (beperkt) dienstencentrum kan later dienstdoen voor huisvesting van sociale voorzieningen, zoals een huiskamer, Team voor Elkaar en ontmoetingsplekken in de wijk.

- Tijdelijke, flexibele en duurzame bouwvormen. Gelet op de looptijd van 5–10 jaar is het wenselijk om te kiezen voor flexibele bouwvormen (bijvoorbeeld modulaire huisvesting), die ook na afloop van het gebruik elders of anders ingezet kunnen worden door verbouwing tot reguliere kleinschalige woningbouw (huur). Maar ook kan leiden tot geschikte huisvesting van voorzieningen in de wijk, zoals een buurthuis, buurtkamer, ruimte voor Team voor Elkaar, verenigingen en ontmoetingsruimten.

8. Beheermodel

Het is van belang dat het COA verantwoordelijk blijft voor de exploitatie en het dagelijks beheer van de opvanglocatie, orde en veiligheid, zoals het COA vermeldt voor kleinschalige asielopvang op zijn website.

Het college dient hierover afspraken te maken met het COA, in overeenstemming met de bestuursafspraken en overeenkomstig afspraken zoals deze met andere gemeenten zijn gemaakt voor locaties voor minder dan 150 asielzoekers. Er kan sprake zijn van een zelfstandige locatie of een azc-dependance van een groter azc, zoals in Zutphen.

8.1 Maatschappelijke risico's aantallen 350 t.o.v. 119

We noemen:

- **draagvlak en sociale cohesie**
Verhoogde opvangaantallen kunnen leiden tot spanningen in wijken en dorpen, weerstand onder inwoners, en polarisatie doen toenemen. Dit kan de integratie van asielzoekers bemoeilijken en het sociale klimaat verslechteren.
- **veiligheid en openbare orde**
Complexere opvanglocaties vragen om adequaat toezicht en beheer. Gebrek aan veiligheid kan leiden tot incidenten, overlast of wantrouwen in het gemeentelijk beleid.

8.2 Financiële risico's

- **begrotingsplanning**
Door de onzekerheid in aantallen is er risico op onderbezetting. Dit kan gevolgen hebben voor de inkomsten als het COA de kosten vergoedt op basis van bezetting. Het is afhankelijk van het type locatie of er financiële risico's zijn t.a.v. van de huisvesting, bijvoorbeeld als gevolg van beëindiging contracten vanwege een korte looptijd. Daarom is het belangrijk dat er gekozen wordt voor flexibele huisvesting, waardoor transformatie naar reguliere huisvesting mogelijk is.
- **onzekerheid over extra kosten**
Hoewel het COA kosten vergoedt voor de dagelijkse opvang, kunnen gemeentelijke kosten voor zorg, onderwijs, beveiliging en leefomgeving anders uitvallen dan geraamd (zie punt 9 hierna).

9. Financiële onderbouwing

9.1 Uitgangspunten financiering opvang

De financiering van asielzoekerscentra was tot 1 juli 2025 geregeld via de Faciliteiteregeling van het Rijk. Deze regeling is per genoemde datum beëindigd en blijft uitsluitend van kracht voor reeds bestaande opvanglocaties. Voor nieuwe initiatieven is op dit moment nog geen vervangende regeling vastgesteld en gepubliceerd.

De VNG heeft bij de initiatiefnemers aangegeven dat voor nieuwe initiatieven, zoals het azc in Brummen, de toekomstige regeling van toepassing zal zijn en de oude niet zal 'doorlopen'. Totdat de nieuwe regeling beschikbaar is, bestaat er daarom onzekerheid over de inhoud en omvang van de financiële vergoedingen voor het azc in Brummen.

Voor de onderliggende uitwerking in dit voorstel is uitgegaan van een vervangende regeling met vergoedingen die in lijn liggen met de systematiek van de voormalige Faciliteitenregeling.

Het COA vergoedt de kosten die direct samenhangen met dagelijkse exploitatie, de huisvesting, de basis voor de beveiliging en begeleiding van de asielzoekers, conform de bestuursafspraken en landelijke regels.

9.2 Kosten voor de gemeente

De gemeente Brummen draagt bij aan de opvang door het leveren van gemeentelijke diensten en voorzieningen, zoals onderwijs, jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning, veiligheid en openbare ruimte. Deze kosten worden deels gecompenseerd door rijksmiddelen, maar er blijft een structurele financiële inzet vanuit de gemeente nodig. Dat geldt echter zowel voor 350 als 119 opvangplaatsen, maar voor de kleinere azc's kan dit anders zijn.

9.3 Kosten en baten bij opvang van 119 versus 350 personen

- **bij 119 personen:**

De omvang van de opvang blijft relatief beperkt. Dit betekent dat de druk op scholen, zorgvoorzieningen, huisvesting en sociale infrastructuur minder groot is. De gemeentelijke kosten blijven daarmee beter beheersbaar. Ook is de mate van ontzorging door het COA hoog, waarbij het COA een groot deel van de operationele organisatie en begeleiding verzorgt. Dit beperkt de gemeentelijke uitvoeringslasten.

Per opvangplaats zijn de kosten hoger, geen voordeel door schaalgrootte. Netto saldo: beperkt positief.

- **bij 350 personen:**

De opvang wordt grootschaliger, met een exponentieel hogere druk op onderwijs, zorg, infrastructuur en veiligheidsdiensten. De gemeentelijke kosten stijgen fors, niet alleen in absolute zin, maar ook vanwege complexere coördinatie en het risico op maatschappelijke spanningen.

Lagere lasten per opvangplaats. Netto saldo: positief, met aanzienlijk schaalvoordeel.

N.b.: het basispakket (COA) is voor 350 en 119 opvangplaatsen gelijk.

9.4 Draagkracht en lasten

Het beperken van het aantal op te vangen asielzoekers tot 119 sluit aan bij de draagkracht van de gemeente Brummen. De verhouding van het aantal asielzoekers ten opzichte van het aantal inwoners is daarmee in lijn met de landelijke Spreidingswet. De gemeente heeft reeds 119 opvangplaatsen toegewezen gekregen in de eerder geldende verdelbesluiten (zie bijlagen 2 t/m 4).

Deze balans voorkomt niet alleen overbelasting van lokale voorzieningen, maar ook van diensten die (vrijwillig) door inwoners geboden worden. De kwaliteit van de dienstverlening aan zowel huidige inwoners als nieuwe bewoners wordt met dit aantal beter geborgd. Dit is in het belang van de hele samenleving.

Op basis van bovenstaande is het financieel verantwoord en maatschappelijk wenselijk om het aantal opvangplaatsen te beperken tot 119 asielzoekers voor een periode van 5 tot 10 jaar. Dit aantal houdt de gemeentelijke lasten beheersbaar en draagt bij aan een evenwichtige spreiding en integratie.

10. Juridische aspecten

10.1 Artikel 147a Gemeentewet – Initiatiefvoorstel

Op grond van artikel 147a, eerste lid, kunnen één of meerdere raadsleden een voorstel tot besluit aan de raad voorleggen. Het initiatiefvoorstel dat hier wordt ingediend is een dergelijk voorstel. Het richt zich op **de kaderstellende** rol van de raad ten aanzien van asielopvang in de gemeente Brummen. Zie bijlage 1

Het voorstel heeft betrekking op:

- de omvang en vorm van opvang (max. 119 asielzoekers);
- de voorkeurslocaties;
- de bestuurlijke randvoorwaarden voor uitvoering door het college.

10.2 Artikel 169 lid 4 Gemeentewet – Informatieplicht college

Volgens dit artikel dient het college de raad vooraf te informeren over beleidsvoornemens die maatschappelijke en/of financiële impact hebben. De keuze van het college om zonder raadsbesluit een verzoek te doen aan het ministerie om de taakstelling te verhogen naar 350 personen, staat op gespannen voet met deze verplichting (zie bijlage 1).

Het initiatiefvoorstel beoogt de regie terug te brengen bij de raad, conform de geest van dit wetsartikel. De raad wordt in staat gesteld om op eigen initiatief **kaders** te stellen voordat het college (verder) onderhandelt met het ministerie en/of het COA.

Het college wordt conform de Gemeentewet in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen te uiten over dit aangeboden initiatiefvoorstel, waarna het voorstel in stemming kan worden gebracht in de raad.

10.3 Raadsbetrokkenheid volgens artikel 169 Gemeentewet

Artikel 169 van de Gemeentewet bepaalt dat het college de gemeenteraad tijdig en volledig moet informeren over belangrijke aangelegenheden, zodat de raad haar controlerende **en kaderstellende taak** kan uitoefenen. Dit betekent dat de raad betrokken moet worden bij besluitvorming over de opvang van asielzoekers, zeker wanneer het gaat om aantallen en locaties die invloed hebben op de gemeenschap (zie bijlage 1)

10.4 Dagelijks bestuur

Het collegebesluit, genomen op 28 januari 2025, valt volgens het college onder haar bevoegdheid van dagelijks bestuur. De initiatiefnemers zijn het hier niet mee eens, omdat een dergelijk gepolariseerd onderwerp met grote maatschappelijke impact redelijkerwijs niet als dagelijks bestuur gezien kan worden. Ook is het voorgestelde aantal aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde. Hierin worden zij gesteund door de VNG en een onafhankelijke hoogleraar gemeenterecht. De raad bepaalt uiteindelijk wat dagelijks bestuur is, en wat niet. Daarom geeft dit initiatiefvoorstel ook nadere kaders aan deze collegebevoegdheid. Dit is nader uitgewerkt en toegelicht in bijlage 1: Nadere toelichting op het initiatiefvoorstel azc Brummen, blz. 12.

De keuze van het college om zonder raadsbesluit een verzoek te doen aan het ministerie om de taakstelling te verhogen naar 350 personen, staat op gespannen voet met deze verplichting.

Het initiatiefvoorstel beoogt de regie terug te brengen bij de raad, conform de geest van dit wetsartikel. De raad wordt in staat gesteld om op eigen initiatief **kaders** te stellen voordat het college (verder) onderhandelt met het ministerie en/of het COA.

In het onderhavige dossier is dit vanaf het eerste contact van college met het COA niet adequaat gebeurd, zeker niet ten aanzien van het verhogen van de taakstelling van 119 naar 350 opvangplaatsen. Dat heeft plaats gevonden zonder expliciete instemming van de raad vooraf.

10.5 Spreidingswet en Verdeelbesluit

De landelijke spreidingswet en het verdeelbesluit bepalen de taakstelling voor gemeenten bij de opvang van asielzoekers. Voor Brummen is de oorspronkelijke taakstelling in 2024 119 personen. Het verzoek van het college aan het ministerie om 350 personen op te vangen gaat aanzienlijk voorbij aan deze wettelijke norm.

De gemeenteraad heeft het recht en de morele plicht om zich uit te spreken over wijzigingen in deze taakstelling en hierover met het ministerie te communiceren.

11. Communicatie en participatie

11.1 Doel van de communicatie

Transparante, tijdige en heldere communicatie is essentieel om draagvlak te creëren en behouden binnen de gemeente Brummen. Het doel is om inwoners, belanghebbenden en betrokken organisaties en ondernemers adequaat te informeren over het initiatiefvoorstel, de achterliggende motieven, de te nemen stappen en de mogelijke effecten van de opvang van asielzoekers.

11.2 Met welke doelgroepen communiceren?

- inwoners van Brummen: bewoners van alle dorpen en wijken binnen de gemeente, met bijzondere aandacht voor omwonenden van de potentiële opvanglocatie;
- lokale organisaties en verenigingen: scholen, zorginstellingen, maatschappelijke organisaties, ondernemers;
- raadsleden en ambtelijke organisatie om intern draagvlak en betrokkenheid te waarborgen;
- regionale en landelijke media voor correcte en evenwichtige berichtgeving;
- COA en ministerie van Justitie en Veiligheid als belangrijke partners in de uitvoering.

11.3 Principes van communicatie en participatie

- openheid en eerlijkheid: transparant zijn over mogelijkheden en beperkingen;
- respect en empathie: begrip tonen voor zorgen en vragen van inwoners;
- duidelijkheid: heldere informatie, zonder jargon;
- betrokkenheid stimuleren: inwoners serieus nemen en ruimte bieden voor inspraak en meedenken.

→ Zie voor het Participatie beleid van de gemeente Brummen, deze link:

['Visie op participatie 2024'](#)

12. Samenvatting, conclusie

12.1 Samenvatting

Dit initiatiefvoorstel richt zich op het terugbrengen van de opvang van asielzoekers in de gemeente Brummen van 350 naar maximaal 119 personen voor een periode van 5 tot 10 jaar. Dit aantal sluit aan bij de oorspronkelijke taakstelling uit het landelijke verdeelbesluit en is in verhouding tot het aantal inwoners van de gemeente.

De aanleiding voor dit voorstel is het voornemen van het college een bestuursovereenkomst af te sluiten met het COA voor een opvang voor 350 asielzoekers en het verzoek van het college aan het ministerie om de opvangcapaciteit te verhogen naar 350 personen, een aantal dat de draagkracht van de gemeente aanzienlijk overschrijdt. Uit analyse van maatschappelijke, financiële en juridische aspecten blijkt dat 119 opvangplaatsen beter aansluiten bij de capaciteit van lokale voorzieningen, het draagvlak onder inwoners en de afspraken met het COA.

De financiële onderbouwing toont aan dat de kosten en inspanningen bij 119 opvangplaatsen beheersbaar zijn, mede door de ontzorging die het COA biedt. En in absolute zin (harde euro's) is het risico kleiner dan van een groter azc.

12.2 Conclusie

Het beperken van de opvang tot 119 asielzoekers gedurende 5 tot 10 jaar is maatschappelijk haalbaar, juridisch gerechtvaardigd en financieel verantwoord. Beperking van de opvang biedt de gemeente Brummen de mogelijkheid om op een humane wijze zorg te dragen voor zowel de nieuwe inwoners als de inwoners van de huidige samenleving, met behoud van leefbaarheid en sociale cohesie.

Wij verzoeken de raad dit initiatiefvoorstel te steunen op basis van het onderstaand voorstel en het college op te dragen conform deze uitgangspunten te handelen.

Voor nadere informatie en verdiepingen verwijzen wij naar Bijlage 1 'Nadere toelichting op het Initiatiefvoorstel azc Brummen september 2025' en de bijlagen 2 t/m 4.

Voorstel aan de raad

De gemeenteraad van Brummen, in vergadering bijeen op (datum nog nader in te vullen) besluit:

1. af te zien van medewerking aan de realisatie van een grootschalig azc binnen de gemeentegrenzen;
 2. het college op te dragen om in overleg met het COA en betrokken partijen een plan op te stellen voor de realisatie van een opvangvoorziening voor maximaal **119 asielzoekers**, in eerste instantie voor de duur van maximaal **vijf jaar, met een eventuele verlenging**;
 3. te borgen dat de locatiekeuze, inrichting en begeleiding van de opvang plaatsvinden in nauw overleg met omwonenden en maatschappelijke organisaties;
 4. het college op te dragen zo snel als mogelijk het plan voor deze kleinschalige opvangvoorziening aan de raad voor te leggen, zodat dit kan worden meegenomen in het overleg met het COA.
-

Bijlage 1

Nadere toelichting op het initiatiefvoorstel AZC Brummen

In dit initiatiefvoorstel wordt de bevoegdheid van het dagelijks bestuur van het college gereguleerd. Dit is nodig, omdat volgens de indieners/de raad het college met het voorwaardelijke collegebesluit van 28 januari 2025 buiten zijn bevoegdheid is gegaan. In dit voorstel wordt allereerst de bevoegdheidensituatie beschreven en er wordt onderbouwd waarom het college niet bevoegd was tot de beslissing zoals genomen op 28 januari 2025.

Bevoegdheidsvraag

Eén van de grondbeginselen van de Nederlandse rechtsstaat is het legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat elke bevoegdheid van een bestuursorgaan terug te voeren moet zijn op een wettelijke bepaling (positief aspect) en dat bij de uitoefening van bevoegdheid binnen deze lijnen gekleurd moet worden.¹ Tijdens het proces omtrent het azc in de Michaëlshoeve meent het college bevoegd te zijn op grond van de Spreidingswet en Gemeentewet om voor een aantal van 350 asielzoekers afspraken te maken met het COA.² Hierbij wordt het ondersteund door een vertrouwelijk advies van advocatenkantoor Pels Rijcken.³ Dat het college bevoegd is voor de aantallen asielzoekers uit het verdeelbesluit staat buiten kijf. Dat is geregeld in artikel 6.1 van de Spreidingswet. Vanuit het verdeelbesluit is dit aantal voor de gemeente Brummen 31 of 119.⁴

Uit de formulering van artikel 6.1 Spreidingswet blijkt tevens dat deze bevoegdheid niet verder gaat dan het aantal van het verdeelbesluit.⁵ Een bevoegdheid tot besluiten over méér asielzoekers dan het verdeelbesluit wordt dan ook niet expliciet aan het college toegekend. Het college is echter van mening dat het wel bevoegd is op basis van zijn reguliere bevoegdheden. Dit omdat in de toelichting op de Spreidingswet staat dat samenwerking nodig is tussen gemeenten. Op deze manier kan opvang geclusterd worden en zo efficiënter ingeregeld. Deze samenwerking vindt volgens het college plaats op basis van de reguliere bevoegdheden op grond van artikel 160 Gemeentewet. Daarnaast stelt het college dat ‘de Spreidingswet geen bepalingen bevat die erop neerkomen dat gemeenten niet (vrijwillig) meer asielzoekers kunnen opvangen dan uit de indicatieve opgave of een verdeelbesluit volgt’.⁶

Deze redeneerwijze is echter in meerdere opzichten problematisch in het licht van het eerdergenoemde legaliteitsbeginsel. Allereerst omdat een eventuele bevoegdheid tot samenwerking nog geen bevoegdheid tot besluiten over aantallen inhoudt. Daarnaast is er de redenering dat er geen bepalingen in de Spreidingswet zijn die gemeenten verbieden om meer asielzoekers op te vangen. Dit klopt, maar dit betekent niet dat het college door het ontbreken van die bepalingen bevoegd is om dit zelfstandig te besluiten. De redenering ‘er staat nergens dat het niet mag, dus zal het wel mogen’ gaat binnen het recht in het algemeen en het bestuursrecht in het bijzonder niet op. Het legaliteitsbeginsel staat hieraan in de weg. Zoals eerder gesteld moet voor elke bevoegdheid een wettelijke bepaling zijn en zoals het college zelf zegt, is deze wettelijke bepaling er niet.

Het college is van mening dat het op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd is tot het aangaan van samenwerkingen en het beslissen over aantallen asielzoekers bóven het verdeelbesluit. Artikel

¹ Zie onder andere: R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de Sociale Rechts-staat*, Deel 1 Grondslagen, begrippen, normering, uitvoering, handhaving, *Onderwijseditie* 2017, Deventer: Wolters Kluwer 2017, paragraaf 3.3 en in het bijzonder 3.3.2.2.15, HR 27-06-1986, ECLI:NL:1986:AC9460, *Methadonbriefarrest*, NJ 1987/898.

² Raadsbrief van 18 februari 2025, D453598.

³ D453742 - Adviesopvang gemeente Brummen–NIET-OPENBAAR.

⁴ Verdeelbesluit Gelderland 2024.

⁵ Er wordt gesproken van ‘asielzoekers in de gemeente overeenkomstig het verdeelbesluit’.

⁶ Raadsbrief van 18 februari 2025, D453598.

160 Gemeentewet regelt de algemene bevoegdheden van het college. De verschillende bevoegdheden worden opgesomd in sub a t/m g van lid 1. Volgens het college is hier geen sprake van 'een besluit zoals bedoeld in artikel 160, eerste lid onder d, e, f, of g: het is geen privaatrechtelijke rechtshandeling, geen besluit over rechtsgedingen of iets van dien aard, en het gaat niet over de civiele verdediging of over (jaar)markten.' Het zou dan nog een bevoegdheid op grond van sub a, b of c kunnen zijn. Van b of c is geen sprake, er wordt geen beslissing van de raad voorbereid, dan wel regels vastgesteld over de ambtelijke organisatie. Blijft sub a over, de bevoegdheid tot dagelijks bestuur. Volgens het vertrouwelijke advies van Pels Rijcken is dit ook de bevoegdheid waar het college zich op zou kunnen beroepen.⁷

Het begrip 'dagelijks bestuur' wordt in de toelichting op de wet dualisering beschreven als 'de plicht van het college om te zorgen dat adequaat wordt gereageerd op alle aangelegenheden die typisch tot de dagelijkse bestuurs- en beheerstaak behoren'.⁸ In de memorie van antwoord van de Gemeentewet wordt gesproken over 'de plicht te zorgen voor een goede dagelijkse gang van zaken'.⁹ Wat is dan precies dagelijks bestuur en wat niet? Dit houdt de wetgever in het midden, omdat een precieze opsomming niet te maken is. Wel zegt de wetgever in de memorie van antwoord van de Gemeentewet dat 'de afbakening van de dagelijks bestuurstaak uiteindelijk aan de raad wordt overgelaten'. De raad heeft dus het eindoordeel.

Los van de vraag of de raad vindt dat samenwerking op gebied van asiel en beslissen over aantallen behoort tot dagelijks bestuur, zijn er al enkele argumenten te noemen waarom dit redelijkerwijs niet onder dagelijks bestuur valt:

- het besluit van het college tot opvang van 350 asielzoekers (minstens 230 meer dan het verdeelbesluit) heeft veel stof doen opwaaien in de Brummense samenleving. Dit blijkt uit de vele ingezonden brieven in de lokale krant van voor- en tegenstanders, maar ook uit diverse petitie's. Ook in januari 2025 was bekend dat asiel en migratie onderwerpen zijn die leven in de samenleving en gemakkelijk polariseren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de landelijke politiek van de voorgaande jaren, waarin een kabinetsval, verkiezingscampagne en verkiezingsuitslag hierdoor in grote mate beïnvloed werd;
- het aantal van 350 asielzoekers is procentueel een even grote toevoeging van inwoners aan Brummen als de wijk Lombok-Zuid bij Eerbeek.¹⁰ Dit is dus in perspectief een groot aantal met grote impact op de lokale samenleving, waarbij een oordeel van de volksvertegenwoordiging niet meer dan normaal is;
- het feit dat het COA zelf geen antwoord op de vraag had of het college tot een dergelijk besluit bevoegd was, en dus een rapport bij Pels Rijcken opgevraagd heeft, laat zien dat deze Brummense situatie waarin het college zelfstandig besluit, uniek is.¹¹ In alle andere gemeenten met dergelijke vraagstukken zou ofwel de bevoegdheidsvraag niet gesteld worden, ofwel neemt het college geen dergelijk besluit zonder instemming van de raad. Dat sprake is van de tweede optie blijkt ook uit informatie van de VNG, waarin de optie van een zelfstandig besluit door het college niet eens wordt genoemd.¹² Ook blijkt dit uit vergelijkingen met andere gemeenten. Zo waren er gemeenten waar 4% of meer werd opgevangen, waarbij het de raad was, die tot dit besluit kwamen, zie bijlage 1. Van de vergelijking met andere gemeenten uit bijlage 3 deed elke gemeente dit anders dan

⁷ D453742 - Adviesopvang gemeente Brummen—NIET-OPENBAAR, p. 6.

⁸ Kamerstukken II 2001/02, 27 751, nr. 3, p. 61.

⁹ Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 71.

¹⁰ Lombok-Zuid: 200 woningen * 2,1 (normhuishouden) = 4.1% t.o.v. inwoners Eerbeek (10.217). AZC: 350 op 8643 inwoners = 4%.

¹¹ Deze gang van zaken blijkt uit de WOO-documenten over dit onderwerp de delen 1-3.

¹² Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/bsluitvorming-opvang-asielzoekers_20210629.pdf, p. 8.

- Brummen. Gebruikelijk is een raadsvoorstel, of eerst een toetsingskader van de raad en daarbinnen een collegebesluit met wensen en bedenkingen;
- 350 asielzoekers voor de kern en gemeente Brummen is een uitzonderlijk hoog aantal als dit vergeleken wordt met landelijke cijfers. Relatief is bij 350 asielzoeker het aandeel op de kern Brummen 4% en op de gemeente Brummen 1,64%. Om deze getallen te kunnen waarderen, is er onderzoek gedaan naar azc's landelijk en naar wat de andere gemeenten in Gelderland moeten volgens het verdeelbesluit. Ten opzichte van landelijke gegevens is het gemiddelde percentage dat asielzoekers inbrengt per kern 1,32% (95%-BI: 1,04-1,59%) is. 4% ligt hier ver boven (ook boven het 95% betrouwbaarheidsinterval). Bij het verdeelbesluit is de gemiddelde bijdrage van het azc op het inwonertal van de gemeente 0,63% (95%-BI: 0,52-0,74%). Ook hier ligt het Brummense voorziene aandeel van 1,64% ver boven wat andere gemeenten moeten. Brummen ligt hier niet als enige buiten het statistische bereik. Voor de andere gemeenten boven het betrouwbaarheidsinterval sluit het verdeelbesluit echter aan bij een al bestaande situatie. Concluderend wil Brummen op landelijk en provinciaal niveau dus iets heel gek doen: significant veel meer asielzoekers opnemen dan landelijk en provinciaal gebruikelijk is. Dat dit niet langs de raad gaat, is redelijkerwijs ondenkbaar.

De gevolgtrekking van het college dat dit besluit behoort tot dagelijks bestuur en dus 'zorgdragen voor een goede dagelijkse gang van zaken' is, gelet op bovenstaande, lastig vol te houden. Het zonder de raad beslissen over een dergelijk gepolariseerd onderwerp en zulke hoge aantallen, absoluut én relatief, op een manier die uniek is voor Nederland, Gelderland en ook voor het COA zelf, is redelijkerwijs niet als dagelijks bestuur aan te merken. Het is zelfs discutabel of dit aan te merken is als goed bestuur, hetgeen ook een onderwerp is dat in de samenleving erg leeft. Dat de redeneerlijn van het college ondersteund wordt door Pels Rijcken, zegt weinig. Pels Rijcken is immers een advocatenkantoor. Advocaten zijn partijdig en behartigen de belangen van hun cliënten. Dat zij meegaan met het college is dus niet verwonderlijk en zegt niet veel over de duiding van het recht in het algemeen. Indieners hebben bovenstaande redeneerwijze getoetst bij een hoogleraar gemeenterecht, die bevestigde dat de meeste juristen bovenstaande eveneens aanhouden.

Initiatiefvoorstel

Gelet op voorgaande heeft de raad het eindoordeel over de invulling van het dagelijks bestuur. Dit komt omdat de raad als uitgangspunt alle autonome bevoegdheden van de gemeente bezit.¹³ Dit komt tot uiting in de bevoegdheid van de raad tot het vaststellen van gemeentelijke verordeningen.¹⁴ In dit initiatiefvoorstel beoogt de raad hieraan uitvoering te geven. Dit doet zij door allereerst te stellen dat de aantallen asielzoekers in de gemeente Brummen niet behoren tot dagelijks bestuur, de argumentatie hiervoor is in de voorgaande paragraaf opgesomd. De raad heeft immers het eindoordeel over de inhoud van het begrip dagelijks bestuur.¹⁵ Vervolgens geeft de raad uiting aan haar kaderstellende bevoegdheid (welke zij volgens het college overigens in dit proces behouden heeft¹⁶) en bepaalt via dit voorstel tot hoeveel asielzoekers het college bevoegd is.

Onderbouwing van het voorgestelde aantal

In dit voorstel wordt het college gemandateerd tot een aantal van 119 asielzoekers. Dit aantal is gebaseerd op de gemiddelde relatieve inbreng van asielzoekers op het inwonertal van de kern. Dit bedraagt 1,32%. Op de kern Brummen komt deze berekening uit op 114 asielzoekers.¹⁷ Naar een rond aantal afgerond is dit 119, ook conform het eerste verdeelbesluit uit 2024. Volgens het college

¹³ Kortmann, De gemeentewet en haar toepassing, art. 160 Gemw, aant. 2.1.

¹⁴ Artikel 147 Gemeentewet.

¹⁵ Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 71.

¹⁶ Raadsbrief van 18 februari 2025, D453598.

¹⁷ $0.0132 * 8643 = 114$.

wordt een azc van een dergelijke grootte niet volledig 'ontzorgd' voor wat betreft bijvoorbeeld zorg, onderwijs en beveiliging.¹⁸ Dit blijkt echter een onjuiste stelling op basis van openbare informatie en vergelijkend onderzoek met andere gemeenten.

Ten aanzien van het onderwijs zijn er bijvoorbeeld in Gouda en Dordrecht azc's die even groot of groter zijn (350 en 580 asielzoekers), maar niet ontzorgd zijn.¹⁹ Het laten instromen van kinderen van het azc in het lokale onderwijs ziet het college ook voor zich in de huidige conceptbestuursovereenkomst.²⁰ Dit laat zien dat grootte van het azc geen verband lijkt te houden met de ontzorging van het onderwijs. Zo gaan de kinderen van het azc te Krimpenerwaard en Rijssen-Holt en (80 en 250 asielzoekers) naar nabijgelegen grote steden voor het onderwijs. Een dergelijke constructie zou bij Brummen ook kunnen. In Zutphen bevindt zich namelijk AZS de Waaier, een school op het azc speciaal voor asielzoekerskinderen.²¹ Hier zouden de kinderen van de Michaëlshoeve naar school kunnen, op een afstand van iets minder dan een kwartier.

Ten aanzien van de ontzorging stelde het college dat een aantal kleiner dan 350 asielzoekers voor een grotere druk zorgt op de lokale huisartsenzorg. Dit omdat bij een kleiner aantal de lokale asielzoekers bij de lokale huisarts zouden moeten aankloppen. Dit is niet waar. Zoals in bijlage 3 beschreven is, worden ook de kleinere azc's ten aanzien van de gezondheidszorg ontzorgd. Dit geldt echter alleen voor de kantooruren. Voor acute huisartsenzorg buiten kantooruren is een aparte analyse gemaakt, welke weergegeven is in bijlage 4. Hieruit blijkt dat er ook voor deze 'ANW-uren' (avondnachtweekenduren) geen significant verschil bestaat in druk op de lokale zorg. Overigens is 'volledige' huisartsenzorg bij een azc van 350 asielzoekers ook niet zalmakend. Een gemiddelde normpraktijk in Nederland (een praktijk voor een voltijd huisarts volgens de NZA) is 2100 patiënten.²² Het is dus niet te verwachten dat voor 350 asielzoekers binnen kantooruren altijd een huisarts op locatie is. Dit blijkt bijvoorbeeld ook bij het azc in Nijmegen, waar op 400 asielzoekers 6 uur per week een spreekuur is, die door een verpleegkundige en dus niet door een huisarts wordt gedaan.²³ Het valt te verwachten dat een dergelijke constructie gezien het vergelijkbare aantal ook in Brummen toegepast zou worden. Omgerekend zou dit voor 350 asielzoekers gaan om 5.25 uur aan verpleegkundig spreekuur per week. Afgaand op de normale bereikbaarheid van een huisarts (45 uur/wk) betekent dit dat er 39.75 uur géén gezondheidszorgmedewerker aanwezig is op het azc.²⁴

Ten aanzien van beveiliging stelt het college dat bij een aantal onder de 300 asielzoekers hier geen sprake van is. Ook dit is niet waar. Het COA hanteert zelf een ondergrens van 100 en uit de vergelijking zoals weergegeven in bijlage 3 blijkt ook dat kleinere azc's qua beveiliging ontlast worden.²⁵ Dit geldt uiteraard alleen voor 24-uurs beveiliging op het azc-terrein zelf. Openbare orde blijft in alle gevallen bij de gemeente (ook bij grote azc's).

Concluderend wordt ook een aantal van lager dan 350, in dit geval 119, ontzorgd door het COA. Er zijn constructies te bedenken om de al hoge druk op lokale openbare voorzieningen als zorg en onderwijs niet verder op te hogen. Bovendien volgt Brummen met de opvang voor 119 asielzoekers

¹⁸ Zie de forumvergadering van 3 april 2025, te vinden via: https://www.youtube.com/watch?v=vVHTH_mt0s8 en de Raadsinformatiebrief van 4 maart 2025 met kenmerk D454261.

¹⁹ Zie <https://Raad.dordrecht.nl/Documenten/ONGETEKENDE-RIB-Voortgang-Bestuursovereenkomst-AZC-1.pdf> en <https://gouda.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/78f761a4-65b5-4a40-9c6a-98db786dfbc2>.

²⁰ Zie concept bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een opvanglocatie in de Michaelshoeve te Brummen dd 20-08-2025, p.19, onder nr. 54.

²¹ <https://azsdewaaier.nl/>.

²² <https://www.lhv.nl/opkomen-voor-belangen/feiten-en-cijfers-huisartsenzorg/>.

²³ <https://welcometonijmegen.nl/nl/gezondheid/gza-zorg-azc/>.

²⁴ Een normale huisartsenpraktijk is van 0800-1700, 5 dagen/week bereikbaar, zie: <https://www.lhv.nl/wp-content/uploads/2021/09/20230717-LHV-Richtlijnen-beschikbaar-bereikbaar-DEF.pdf>, richtlijn 4.

²⁵ <https://www.coa.nl/nl/kleinschalige-opvang>.

het landelijke gemiddelde relatieve aandeel en doet zij hiermee meer dan haar plicht vanuit de Spreidingswet (dit is immers 31). Daarom vinden de indieners dat 119, in tegenstelling tot 350 een goed aantal is om in Brummen op te vangen.

De gemeenteraad kiest hiermee voor een constructieve en humane invulling van de opvangtaak, zonder de lasten onevenredig op de lokale samenleving te leggen. Kleinschalige opvanglocaties dragen daarnaast bij aan:

- betere integratie van bewoners;
- minder maatschappelijke spanningen;
- grotere betrokkenheid van lokale netwerken.

Met een maximale duur van vijf jaar blijft de gemeente flexibel in het inspelen op veranderende omstandigheden. De gekozen vorm sluit bovendien aan bij landelijke trends van spreiding en differentiatie in opvangcapaciteit.

Juridische en financiële aspecten

In artikel 147 Gemeentewet staat dat de raad bevoegd is gemeentelijke verordeningen vast te stellen voor zover deze bevoegdheden niet door de wet of krachtens de wet ergens anders zijn belegd. Zoals door het college en Pels Rijcken gesteld is er géén bepaling in de Spreidingswet die de bevoegdheid tot hogere aantallen dan het verdeelbesluit bij college en/of burgemeester toekent. Er is geen andere wet die in dit kader bevoegdheden regelt. Dit initiatiefvoorstel levert dus geen strijd op met hoger recht en geeft uitvoer aan de kaderstellende bevoegdheid van de raad.

Overgangsrecht en uitvoeringsvragen

De vervolgvraag die rijst is hoe dit voorstel zich verhoudt tot het voorwaardelijk besluit van 28 januari 2025. Dit is immers genomen vóór dit initiatiefvoorstel. Zoals eerder beargumenteerd is het door het college op 28 januari 2025 genomen besluit redelijkerwijs niet te classificeren als dagelijks bestuur. Het college heeft dit besluit in deze redeneerwijze dan ook onbevoegd genomen. De problemen die hieruit voortkomen in relatie tot het COA zijn dan ook voor rekening van het college. Maar ook als gesteld zou worden dat het college bevoegd was tot dit besluit, dan is er met het aannemen van dit initiatiefvoorstel geen nood aan de man. Het COA heeft nog geen koopovereenkomst gesloten met de eigenaar van de Michaëlshoeve.²⁶ Eventuele financiële repercussies zijn dus niet te verwachten of ze zijn beperkt. Daarnaast geeft ook het college zelf aan dat het besluit voorwaardelijk is.²⁷ Zelf stelt het college dit afhankelijk van een definitieve bestuursovereenkomst, maar met een onbevoegd onderliggend besluit zal hiervoor eerst het kader ontwikkeld moeten worden. De voorwaardelijkheid van het (onbevoegd genomen) collegebesluit maakt echter dat bij het aannemen van dit initiatiefvoorstel geen nood aan de man is. Het besluit is immers nog niet definitief.

Financiën

De uitvoering van dit voorstel vereist afstemming met het COA, waarbij wordt uitgegaan van cofinanciering en ondersteuning door het rijk, conform het landelijk opvangbeleid. De inzet van gemeentelijke middelen beperkt zich tot planvorming en procesbegeleiding. Eventuele kosten worden in beeld gebracht in het nog op te stellen plan en voorgelegd aan de raad.

²⁶ Zie de Stentor 31 juli 2025 'meer boa's, pendelbus en extra bankjes: zo wil Brummen asielopvang veilig maken'.

²⁷ Raadsvoorstel 19 augustus 2025, kenmerk: D466712.

Bijlage 2: vergelijking relatief aandeel asielzoekers t.o.v. inwonertal kern

Methoden

Om te toetsen of de beoogde 4% relatief aandeel van asielzoekers aan bevolking van Brummen normaal is en om vervolgens te kijken wat een goed alternatief zou zijn, is in kaart gebracht wat in den lande een normaal relatief aandeel van aantallen asielzoekers op inwonertal van een kern is. Hierbij is gekeken naar de kern waar het azc staat, en niet de gemeente.

Dit is gedaan via de informatie van het COA, zoals die op zijn site vermeldt. Elk azc heeft zijn eigen pagina met kerngetallen (als voorbeeld: <https://www.coa.nl/nl/locatie/haastrecht-provincialeweg-oost>).

Hierbij is beoogd alleen azc's met een vergelijkbare situatie als Brummen te includeren. Derhalve werden alleen azc's meegenomen in de analyse die:

- één azc per kern hebben;
- bedoeld zijn voor 2 jaar of meer (zodat crisis en kortdurende noodopvang uitgeselecteerd worden);
- opvang niet al meer dan 30 jaar bestaat.
- qua locatie niet te veel moeten afwijken en die uniek zijn (bijvoorbeeld een oude kazerne is qua structuur en ligging dermate groot dat dit niet vergelijkbaar is met de Brummense situatie).
- Bovendien gaat het in dezen dan om dorpen met kernen die meer dan 1000 inwoners hebben, anders geeft het een onbetrouwbaar beeld.

Van de betreffende azc's werd het inwonertal van azc en kern waarin het azc zich bevindt geëxtraheerd en de relatieve bijdrage berekend. Van de azc's met een relatieve bijdragen van 4% of meer (zoals Brummen) werd nader gekeken welke procedure hiervoor gevolgd was. Ook werd gekeken naar de azc's die een vergelijkbare absolute grootte hebben (tussen de 300 en 400 inwoners) en wat hier een gemiddelde kern-/plaatsgrootte voor is. Tevens is als voorbeeld voor omliggende grote steden berekend wat een azc-grootte van 4% voor deze kern zou zijn.

Resultaten

Relatieve bijdrage asielzoekers aan inwonertal kern

Er waren 97 azc's die voldeden aan bovenstaande criteria. De gemiddelde relatieve bijdragen van asielzoekers aan het totale inwonertal van de kern waar het azc staat (en dus niet de gemeente) was 1,32% (95%-BI: 1,04-1,59%). Het gemiddelde wordt weergegeven door het kruisje in de boxplot. In onderstaande boxplot kan de spreiding afgelezen worden. De bovenste streep betekent dat het grootste deel van de gevonden waarden hieronder ligt, de stipjes hierboven zijn uitschieters. De bovenste lijn van de box betekent dat 75% van de waarden hieronder ligt, onder de middelste lijn ligt 50% van de waarden en onder de onderste lijn van de box 25%. De rode lijn is het beoogde relatief aandeel dat het College voor ogen heeft.



Als gekeken wordt naar de boxplot vallen een tweetal dingen op. Allereerst is te zien dat de onderste lijnen van de boxplot (onderste lijn, onderste lijn van box en middelste lijn box) veel dicht bij elkaar liggen dan de lijnen hierboven. Dit betekent dat de helft van de waarden in dit onderste gebied dicht bij elkaar liggen. De helft van de landelijke azc's heeft een relatieve bijdrage tussen de 0.06-0.70%. De andere helft ligt hoger. Hieruit kan afgelezen worden dat een meerderheid van de Nederlandse azc's een zeer kleine relatieve bijdrage levert aan het inwonertal van de kern. Daarnaast, en nog belangrijker, valt op dat Brummen een significant hoger relatief aandeel asielzoekers voor ogen heeft dan normaal is in de rest van Nederland. Nu hoeft een hoger relatief aandeel uiteraard niet per se een probleem te zijn. Om te kijken hoe andere gemeenten dit procedureel aangepakt hebben, is nader gekeken naar de uitschietende azc's (de stippen boven de box-plot).

Er was een viertal azc's dat meer dan 4% asielzoekers opving. Van een tweetal (Vledder en Burgum) was de procedure helaas niet vindbaar via het raadsinformatiesysteem van de betreffende gemeenten. Bij de andere twee locaties (Balk en Uithuizen) is de procedure t.a.v. het azc gevoerd via een raadsvoorstel.

Aantal asielzoekers voor Brummen n.a.v. berekende relatieve aantallen

Als Brummen gaat voor een azc dat evenveel bijdraagt als het gemiddelde van Nederland, dan gaat het om een azc van 114 asielzoekers (1,32% van 8643). Als Brummen kiest voor een azc waarbij driekwart van Nederland een kleiner azc heeft en een kwart een groter azc, dan komt dit op 159 asielzoekers (bovenste lijn box van boxplot: 1,84% van 8643).

Inwonertal bij kernen met vergelijkbaar aantal asielzoekers

Een ander perspectief is vanuit absolute aantallen: welke kerngrootte past bij een azc van 350 plekken? Daartoe is gekeken naar azc's met 300-400 inwoners en de betreffende inwonertallen van de kern. Er was een drietal azc's met precies 350 asielzoekers, vier met 300 asielzoekers en twee met 400 asielzoekers. Het gemiddelde aantal inwoners van een kern met een azc van 350 asielzoekers is 47.537. Dit is ruim 5 keer zoveel als het inwonertal van Brummen.

Plaats	Aantal AZC	Aantal inwoners	Relatieve bijdrage
Alphen aan de Rijn	400	74790	0,53%
Balk	300	4255	7,05%
Bergschenhoek	300	19275	1,56%
Leeuwarden	350	95890	0,37%
Rijswijk	350	59642	0,59%
Veldhoven	300	46827	0,64%
Venray	350	29295	1,19%
Zeist	400	56895	0,70%
Zwijndrecht	300	40960	0,73%

AZC-grootte voor grote steden in de omgeving bij 4%

Om de 4% in orde van grootte te kunnen bezien, is ook gekeken wat een azc van 4% zou betekenen voor de grote steden in de regio. Welke AZC-grootte past bij een relatief aandeel van 4%? Hierin is te zien dat Apeldoorn bijvoorbeeld 5720 asielzoekers zou moeten opvangen om aan 4% te komen. Dit staat in schril contrast tot de huidig opgevangen 600.

Plaats	Aantal AZC bij 4%	Huidig aantal
Brummen	350	
Deventer	4224	550
Apeldoorn	5720	600
Zutphen	1606	740
Arnhem	6706	2047

Appendix: tabel met data

Plaats A-L	Aantal AZC	Aantal inwoners	Relatieve bijdrage		Plaats M-Z	Aantal AZC	Aantal inwoners	Relatieve bijdrage
Aerdenhout	20	4865	0,41%		Markelo	75	7300	1,03%
Alkmaar	150	92675	0,16%		Meppel	192	31000	0,62%
Alphen ad Rijn	400	74790	0,53%		Middelharnis	150	7720	1,94%
Apeldoorn	600	141255	0,42%		Nieuwegein	200	65971	0,30%
Baarn	153	23780	0,64%		Nunspeet	100	21095	0,47%
Balk	300	4255	7,05%		Oegstgeest	175	25948	0,67%
Barendrecht	50	47890	0,10%		Oirschot	150	13555	1,11%
Beetsterzwaag	20	3685	0,54%		Oosterbeek	100	11410	0,88%
Berg en Dal	60	2440	2,46%		Oosterwolde	190	9825	1,93%
Bergschenhoek	300	19275	1,56%		Papendrecht	50	32260	0,15%
Berkel-Enschot	148	13855	1,07%		Purmerend	80	82635	0,10%
Blaricum	250	12724	1,96%		Rekken	44	1305	3,37%
Bodegraven	100	19690	0,51%		Ridderkerk	92	39505	0,23%
Burgum	600	9960	6,02%		Rijsbergen	190	6870	2,77%
Capelle ad IJssel	100	67925	0,15%		Rijswijk	350	59642	0,59%
De Meern	16	21965	0,07%		Schiedam	66	80210	0,08%
Diever	50	2850	1,75%		Serooskerke	30	1870	1,60%
Dronten	1000	27690	3,61%		St.-Oedenrode	48	18530	0,26%
Druten	100	12940	0,77%		Sittard	30	37490	0,08%

Duivendrecht	30	5265	0,57%		Sneek	600	34105	1,76%
Echt	420	14810	2,84%		Spijkenisse	80	72830	0,11%
Eelde	80	7090	1,13%		Stellendam	120	3590	3,34%
Eemnes	32	9600	0,33%		Tiel	40	40645	0,10%
Enschede	550	134295	0,41%		Uden	200	37325	0,54%
Epe	268	15670	1,71%		Uithuizen	250	5520	4,53%
Etten-Leur	250	42450	0,59%		Veendam	100	21670	0,46%
Geldrop	54	29245	0,18%		Veenhuizen	43	1280	3,36%
Goes	450	29370	1,53%		Veldhoven	300	46827	0,64%
Gorinchem	150	38305	0,39%		Velp	130	18280	0,71%
Gouda	246	75310	0,33%		Venlo	600	69440	0,86%
Goutum	110	3360	3,27%		Venray	350	29295	1,19%
Haaksbergen	34	18395	0,18%		Vianen	100	16670	0,60%
Haastrecht	80	4345	1,84%		Vledder	140	2005	6,98%
Hardenberg	750	20285	3,70%		Vlissingen	575	44620	1,29%
Harderwijk	800	44450	1,80%		Vries	28	4125	0,68%
Harlingen	160	15200	1,05%		Wassenaar	930	27100	3,43%
Heemstede	16	27593	0,06%		Wierden	56	13620	0,41%
Hellevoetsluis	140	39680	0,35%		Winschoten	180	17985	1,00%
Helmond	50	89335	0,06%		Winsum	250	7525	3,32%
Hendr-Ido-Amb	200	32689	0,61%		Winterswijk	500	23840	2,10%
Hilversum	174	92390	0,19%		Zeewolde	600	23899	2,51%
Holten	225	9595	2,34%		Zeist	400	56895	0,70%
Hoogeveen	1000	41200	2,43%		Zevenaar	100	26640	0,38%
Huizen	200	39925	0,50%		Zevenbergen	200	14655	1,36%
Katwijk	610	43302	1,41%		Zierikzee	250	12015	2,08%
KrimpenadIjssel	140	29793	0,47%		Zoetermeer	630	126610	0,50%
Leeuwarden	350	95890	0,37%		Zutphen	740	40150	1,84%
Liessel	30	3220	0,93%		Zwijndrecht	300	40960	0,73%
Lochem	65	13880	0,47%					

Bijlage 3: relatief aandeel asielzoekers per gemeente in het verdeelbesluit

Voor deze analyse is gekeken naar het geldende verdeelbesluit.²⁸ Hierbij is vergeleken wat een gemiddeld percentage aan asielzoekers is om op te vangen volgens het verdeelbesluit. Dit bleek 0,63% (95%-BI: 0,52-0,74%). Een opvang van 350 asielzoekers zou voor de gemeente Brummen een aandeel betekenen van 1,64%. Voor de andere locaties die boven het betrouwbaarheidsinterval liggen (en dus statistisch 'outliers' zijn), is gekeken of hier een verklaring voor was. In verreweg het grootste deel van de gevallen sloot het verdeelbesluit aan bij de al bestaande situatie. In een geval waren er kaders door de Raad, in een ander geval bleef de uitvoering rondom het verdeelbesluit (180 i.p.v. 160). In geen van deze gevallen met een hoog aandeel asielzoekers werd het aantal verelvoudigd ten opzichte van het verdeelbesluit zoals het college van plan is.

Gemeente	Totaal te huisvesten	Inwoners gemeente	Relatief aandeel	Opmerkingen
Brummen	350	21.286	1,64%	
Harderwijk	800	50.070	1,60%	Sluit aan bij bestaande situatie.
Wageningen	650	42.802	1,52%	Sluit aan bij bestaande situatie.
Zutphen	740	49.038	1,5%	Sluit aan bij bestaande situatie.
Winterswijk	400	29.217	1,4%	Sluit aan bij bestaande situatie.
Oude IJsselstreek	500	39.502	1,3%	Via kaders door Raad.
Arnhem	2068	169.302	1,2%	Sluit aan bij bestaande situatie.
Ede	330	33.469	1,0%	Sluit aan bij bestaande situatie.
Epe	276	33.469	0,8%	Sluit aan bij bestaande situatie.
West Maas en Waal	159	20.601	0,8%	Aantal blijft rond verdeelbesluit
Lochem	250	34.314	0,7%	
Aalten	200	27.741	0,7%	
Montferland	250	36.994	0,7%	
Heumen	105	16.866	0,6%	
Buren	174	27.976	0,6%	
Voorst	156	25.567	0,6%	
Putten	152	24.953	0,6%	
Nijkerk	278	45.725	0,6%	
Scherpenzeel	64	10.541	0,6%	
Overbetuwe	297	48.943	0,6%	
Oost Gelre	182	30.048	0,6%	
Hatterm	77	12.744	0,6%	
Lingewaard	284	47.655	0,6%	
Culemborg	176	30.293	0,6%	
Wijchen	243	41.833	0,6%	
Elburg	138	23.903	0,6%	
Oldebroek	141	24.426	0,6%	
Rheden	250	43.785	0,6%	
Ermelo	160	28.127	0,6%	
Nunspeet	167	29.390	0,6%	
Neder-Betuwe	145	25.800	0,6%	
Zaltbommel	168	30.396	0,6%	

²⁸ Verdeelbesluit Gelderland

Westervoort	80	15.202	0,5%	
Apeldoorn	881	168.563	0,5%	
Zevenaar	227	45.212	0,5%	
Renkum	150	31.498	0,5%	
Doesburg	51	11.120	0,5%	
Bronckhorst	160	36.007	0,4%	
Nijmegen	832	188.891	0,4%	
Berkelland	180	43.922	0,4%	
Beuningen	80	26.742	0,3%	
Druten	57	19.748	0,3%	
Tiel	120	42.590	0,3%	
West Betuwe	150	53.263	0,3%	
Doetinchem	100	60.051	0,2%	
Maasdriel	40	26.288	0,2%	
Barneveld	0	63.160	0,0%	
Berg en Dal	0	35.556	0,0%	
Heerde	0	19.305	0,0%	
Rozendaal	0	1.836	0,0%	
Gemiddelde:			0,63%	95%-BI: 0,52-0,74%

Bijlage 4: vergelijkingen met andere gemeenten qua aantallen en voorzieningen

Gemeente	Wanneer	Aantal	(% t.o.v. aantal inw. kern waar AZC komt/is)	Relatie aantal t.o.v. verdeelbesl.	Procedure	Procedure vergelijkbaarheid met Brummen	Zorg ontzorgd	Onderwijs ontzorgd	Beveiliging ontzorgd	Opmerkingen
Brummen	Nu	350	4%	Meer (10x zoveel)	Wensen en bedenkingen					
Alphen ad Rijn ²⁹	11-2023	400	0,3%	Minder	Kader door Raad, hierna wensen en bedenkingen	Niet, want proces binnen bestaand kader	Ja	Ja	Ja	
Barneveld ³⁰	06-2023	300	0,8%	Meer (3x zoveel)	Toetsingskader, waarbinnen raadsvoorstel	Niet, want raadsvoorstel	Ja	Onbekend	Ja	Nieuwbouw, wordt in 2027 in gebruik genomen.
Hellendoorn ³¹	03-2024	200	0,8%	Conform	Toetsingskader ³² , waarbinnen wensen en bedenkingen	Niet want proces binnen bestaand kader. Aantal beslist door Raad	Ja	Ja	Ja	
Hollands Kroon ³³	Nu	255	6,7%	Conform	Wensen en bedenkingen	Niet, aantal cf verdeelbesluit	Ja	Ja	Ja	Was tijdelijke noodopvang van 1jr met 100 plekken.

²⁹ <https://alphenaanrijn.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/71bb6542-d7b6-44e2-94e8-2c86a6cef515?documentId=a17212c7-78d7-46b5-8d73-22434598b3e6&agendaltemId=7ffd08dd-e802-4d14-b296-6c6021db5594>

³⁰ <https://barneveld.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/ba7de186-9178-436d-9a22-6732dbc5cea4?documentId=d4b427f9-7810-48bb-bfb2-eaf1aee275eb&agendaltemId=57e9c48e-9695-492e-a514-b1b247bbd2ba>

³¹ <https://web.archive.org/web/20250114004046/https://www.hellendoorn.nl/opvang-asielzoekers-en-vluchtelingen/veelgestelde-vragen-over-het-azc/>

³² <https://www.hellendoorn.nl/wp-content/uploads/2024/03/Toetsingskader-locatie-asielopvang-gemeente-Hellendoorn-en-Raadsbesluit.pdf>

³³ <https://www.hollandskroon.nl/ontwikkelingen/woon-en-opvanglocaties/vragen-en-antwoorden-informatiebijeenkomsten-woon-en-opvanglocaties/>

Gemeente	Wanneer	Aantal	(% t.o.v. aantal inw. kern waar AZC komt/is)	Relatie aantal t.o.v. verdeelbesl.	Procedure	Procedure vergelijkbaarheid met Brummen	Zorg ontzorgd	Onderwijs ontzorgd	Beveiliging ontzorgd	Opmerkingen
Krimpenerwaard ³⁴	06-2023	80	1,8%	Conform (AMV)	Toetsingskader, waarbinnen collegebesluit	Niet, want binnen toetsingskader	Ja	Ja – via ISK Gouda	Ja	
Renkum	09-2024	115	1%	Minder	Wensen en bedenkingen	Niet, verlenging bestaande ovk.	Ja	Nee	Ja	Kader vanuit Raad nu ontw.
Rijssen-Holten ³⁵	07-2023	250	2,6%	Conform	raadsvoorstel + wensen en bedenkingen	Niet want raadsvoorstel.	Ja	Ja – via Palet Almelo	Ja	
Rijswijk ³⁶	08-2024	350	0,6%	Conform	raadsvoorstel	Niet, want raadsvoorstel	Ja	Nee	Ja	Voor 5 jaar
Wijchen	09-2024	300	0.8%	Conform	Wensen en bedenkingen	Niet, aantal cf verdeelbesluit	Ja	Onbekend	Ja	
Zwolle ³⁷	06-2025	400	0,3%	Minder	Toetsingskader ³⁸ , waarbinnen raadsvoorstel	Niet want raadsvoorstel.	Ja	Ja	Onbekend	

³⁴ <https://krimpenerwaard.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/31e28da7-cff0-415c-886d-dede2e620cf2>

³⁵ <https://www.rijssen-holten.nl/wp-content/uploads/2024/03/Bestuursovereenkomst-AZC-Rijssen-Holten-ondertekend.pdf>

³⁶ <https://rijswijk.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/7671a956-5561-45ad-a39e-0b52eefc402>

³⁷ <https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/b72b9cb6-3df0-49d9-bcfb-34d11164713b?documentId=5c4dcccc-559d-43e4-a401-883d852e9e2b&agendaItemid=21c85b12-9ad7-4604-8aa4-01e14e031004>

³⁸ <https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/297eaa55-0c69-4b98-a08e-9279dddb3dbc>

Bijlage 5: analyse van de druk op de lokale gezondheidszorg bij verschillende aantallen asielzoekers

Volgens het college wordt bij 350 asielzoekers de huisartsenzorg volledig 'ontzorgd'. In de ANW-uren zullen asielzoekers bij spoed echter alsnog aanspraak maken op de lokale huisartsenpost. In deze analyse is gekeken hoe de huisartsenzorg ingericht wordt bij een aantal van 350 asielzoekers in Brummen en bij een aantal van 119 asielzoekers. Voor wat betreft de huisartsenzorg zullen zorgzoekenden bij een AZC van onder de 300 personen ofwel zorg in Brummen ontvangen, ofwel aangewezen zijn op het azc te Zutphen (als dependance).

Voor de ANW-uren zou dit wel een druk op de lokale huisartsenzorg betekenen volgens de wethouder. De vraag is echter hoe groot deze druk is. In de ANW-uren wordt de huisartsenzorg voorzien door de huisartsenposten (HAP). Van de HAP Zutphen zijn helaas geen cijfers bekend, maar wel van de HAP Almelo. Er is geen reden om aan te nemen dat dit beeld anders is. In 2023 waren er 29.074 fysieke patiëntcontacten voor 213.000 inwoners. Omgerekend naar een AZC van 350 inwoners zijn dit 47 fysieke patiëntcontacten op jaarbasis, bij 119 inwoners zijn dit er afgerond 15. Dit is op een totale populatie van een huisartsenpost verwaarloosbaar. Telefonische hulpvragen worden door de organisatie GezondheidsZorg Asielzoekers zelf afgedaan via hun praktijklijn. Levensbedreigende situaties gaan, zoals voor heel Nederland gebruikelijk, via 112. Hierbij moet worden opgemerkt dat de populatie in een AZC relatief gezien jonger (en dus gezonder) dan de algehele populatie. Het valt dus te verwachten dat het aantal consulten in de praktijk lager zal liggen. De daadwerkelijke druk op de lokale huisartsenzorg in de ANW-uren – zoals de wethouder noemt – is dus op z'n minst zeer discutabel. De 'volledige ontzorging' in de daguren zal naar verwachting bestaan uit enkele uren verpleegkundig spreekuur per week. Tevens worden azc's met lagere aantallen volledig ontzorgd door COA. De facto lijkt er op het gebied van gezondheidszorg weinig verschil tussen 350 of 119 asielzoekers. Om deze cijfers overzichtelijk te maken zijn ze hieronder weergegeven in een tabel.

	350 asielzoekers	119 asielzoekers
Daguren	5,25 u/w verpleegkundig spreekuur	Afhankelijk afspraken COA
Te verwachten fysieke consulten (incl. visites) in de ANW-uren (ten laste voor HAP)	47	16