

Vastgoedvisie COA

Stabiel, duurzaam en doelmatig



Inhoud

1	Managementsamenvatting	3
2	Inleiding	4
2.1	Speelveld COA	4
2.2	Meerjarenstrategie COA 2020-2025	5
2.3	Visie op vastgoedopgave	6
2.4	Leeswijzer	6
3	Analyse vastgoedportefeuille	7
3.1	Opbouw vastgoedportefeuille	7
3.2	Op- en afschalen	9
3.3	Modaliteiten	9
3.4	Conclusies analyse vastgoedportefeuille	10
4	Trends en ontwikkelingen	11
4.1	Meerjarenstrategie 2020-2025- trends en ontwikkelingen	11
4.1.1	Aanhoudende onvoorspelbaarheid instroom EU en Nederland	11
4.1.2	Conjuncturele vastgoedmarkt en bouwconomie	11
4.1.3	Duurzaamheid hoog op de agenda	13
4.1.4	Verminderd draagvlak: polarisatie binnen de maatschappij neemt toe	13
4.2	Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen	14
4.3	Brainstorm trends en ontwikkelingen	14
5	Toekomstscenario's	16
5.1	Bezetting versus maatschappelijk- en politiek draagvlak	16
5.2	Exploitatiekosten versus beschikbare financiële middelen	17
5.3	Bezetting versus vastgoedaanbod	17
5.4	Conclusies scenario's	17
6	Een stabiele portefeuille	19
6.1	Vastgoedvoorraad en flexibiliteit	19
6.2	Voorspelbaar handelen	20
6.3	Uniformiteit van het vastgoed	21
6.4	Spreiding over Nederland	21
7	Een duurzame portefeuille	23
7.1	Verminderen energievraag, opwekken energie en reductie broeikasgassen	23
7.2	Circulariteit en verminderen restafval	24
7.3	Vergroten biodiversiteit	26
8	Een doelmatige portefeuille	27
8.1	Beheer en onderhoud portefeuille	27
8.2	Betaalbare portefeuille	28
9	Doorkijk naar portefeuilleplan	30
9.1	Acquisitiebeleid	30
9.2	Transitieplan voor de huidige vastgoedvoorraad	30
9.3	Assetmanagement	30

1. Managementsamenvatting



Dit document is een vernieuwing van de laatste vastgestelde Visie op COA huisvesting van 2015. In deze visie wordt ingesprongen op de ambities van de Meerjarenstrategie COA 2020-2025 met betrekking tot het vastgoed van het COA.

De visie is tot stand gekomen door eerst een analyse te maken van de huidige vastgoedportefeuille waar onder andere geconstateerd wordt dat de vastgoedvoorraad een kwetsbare voorraad is die sterk afhankelijk is van de bereidwilligheid van de lokale overheden om asielopvang toe te staan. Ook blijkt uit de analyse dat het proces van op en afschalen benodigd om de fluctuaties in de bezetting van de asielopvang te accommoderen een veel kortere reactietijd vergt dan redelijkerwijs mogelijk is in het ontwikkelen van vastgoed.

Vervolgens zijn de trends en ontwikkelingen die het COA vastgoed raken gedefinieerd en tezamen met de methode van het ‘Scenariodenken’ zijn er scenario’s ontwikkeld die zich kunnen voordoen.

Deze voorgaande stappen hebben geleid tot het identificeren van 3 pijlers voor de vastgoedvisie:

- Een stabiele portefeuille
- Een duurzame portefeuille
- Een doelmatige portefeuille.

Een stabiele portefeuille is noodzakelijk om de grote schommelingen in asielbezetting op een efficiënte en adequate manier op te vangen. Een duurzame portefeuille sluit aan bij de ambities van de Rijksoverheid om ook in het vastgoed Nederland klimaatneutraal te maken. Een doelmatige portefeuille sluit aan bij de visie om te zorgen dat exploitatie, onderhoud en betaalbaarheid van het vastgoed realistisch uit te voeren zijn.

2. Inleiding



2.1 Speelveld COA

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en begeleidt hen naar een toekomst in Nederland of het land van herkomst. Externe omstandigheden zoals de geopolitieke situatie in de wereld (brandhaarden, hongersnood, rebellie, onderdrukking, et cetera) en de politieke kleur van de Nederlandse regering beïnvloeden de migratiestromen. Een van de taken van het COA is om voldoende opvangplaatsen voor de asielzoekers in het asielproces beschikbaar te hebben. Dit is een sterk fluctuerende opdracht die gekenmerkt wordt door situaties buiten het COA om waar geen invloed op uit te oefenen is. Ook is COA sterk afhankelijk van de bereidwilligheid van de gemeentes om asielopvang toe te laten en van de (uitvoerings)processen van de hele migratieketen.

De opvangplaatsen worden in een vastgoedportefeuille geborgd. De politieke druk en soms maatschappelijke weerstand, de begrotingsruimte en ook de veranderingen van de politieke opdracht aan de migratieketen in Nederland leiden tot een continue vraag naar aanpassingen in de vastgoedportefeuille. Het proces van het ontwikkelen, vernieuwen, verwerven en verkopen van vastgoed daarentegen vergt lange doorlooptijden (7 tot 10 jaar). Dit rijmt niet met de hele korte reactietijden om voldoende kwalitatieve opvangplaatsen paraat te hebben. Een sterk wisselende capaciteitsbehoefte aan opvangplaatsen (kwantitatieve opgave) en de asielopvang als de uitvoering van een politieke opdracht (kwalitatieve opgave) vragen om flexibiliteit. Maar vastgoed is niet flexibel van aard. Het is daarom noodzakelijk om een visie op het vastgoed van het COA te hebben om de lange termijn te borgen en een kader te vormen voor het opbouwen van een portefeuille die operationeel is op de korte termijn en waar flexibel gereageerd kan worden op de schommelingen in de capaciteitsbehoefte. Met een zorgvuldig opgebouwde portefeuille kan COA inspelen en anticiperen op een wisselende capaciteitsbehoefte en borgen dat er altijd voldoende kwalitatieve opvangplaatsen zijn voor de asielopvang.

2.2 Meerjarenstrategie COA 2020-2025

De vluchtelingencrisis van 2015-2016 vormde mede aanleiding om beter te anticiperen en voorbereid te zijn op de toekomst, beter samen te werken met partners, slimmer om te gaan met capaciteit, en op deze wijze te werken aan de missie van het COA. Hier is richting aan gegeven in de 'Meerjarenstrategie COA 2020-2025'.

Missie COA 2020-2025

“Het COA biedt asielzoekers leefbare en veilige opvang en begeleidt hen naar een toekomst in Nederland of daarbuiten, in samenwerking met partners in de samenleving.”

De missie van het COA omvat drie elementen: opvang, begeleiding en samenwerking. In de meerjarenstrategie zijn deze drie elementen uitgewerkt naar wat de komende vijf jaar de belangrijkste uitdagingen zijn om deze missie goed uit te voeren.

1. Het COA biedt altijd genoeg menswaardige opvang en schaaft flexibel op en af.
2. Het COA stelt bewoners in staat en stimuleert hen zelfredzaam te zijn.
3. Het COA handelt transparant en voorspelbaar en creëert samen met partners maatschappelijke meerwaarde en draagvlak.

Deze drie strategische doelen zijn uitgewerkt in een zogenaamde doelenboom. Hierin zijn de strategische doelstellingen opgenomen en ondersteunende tactische doelstellingen. Vervolgens zijn deze vertaald naar concrete doelen op operationeel niveau met daaraan gekoppelde prestatie-indicatoren en doorsnedes. Een deel daarvan raakt ook het vastgoed van het COA.

Doelstellingen en thema's uit Meerjarenstrategie die het vastgoed betreffen

“Een stabiele portefeuille van opvanglocaties in Nederland met voldoende opvangplekken voor (middel)lange termijn kunnen we bereiken door samen met onze partners te innoveren en oude en nieuwe opvanglocaties te flexibiliseren.”

“Het COA neemt zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid en heeft ambities op het gebied van duurzaamheid. Bij alles wat we doen, streven we ernaar om waarde toe te voegen aan mens, maatschappij en milieu.”

“Meerwaarde voor het milieu bieden we onder andere door in te zetten op circulariteit (minder restafval en meer hergebruik van materialen), het verduurzamen van het energieverbruik en het opwekken van duurzame energie, inzetten op duurzame huisvesting en op duurzaam vervoer.”

2.3 Visie op vastgoedopgave

Voorgaande paragrafen geven een beeld van de kwantitatieve en kwalitatieve aard van de huisvestingsopgave van het COA. Om het vastgoed optimaal bij te laten dragen aan de missie, is een visie op de opgave van belang. Deze is beschreven in voorliggende ‘Vastgoedvisie COA’. Concreet vormt deze visie de basis om te komen tot een korte- en lange termijn portefeuillestrategie voor het vastgoed.

De vastgoedvisie berust op een drietal pijlers welke gedestilleerd zijn uit de Meerjarenstrategie COA 2020-2025.

1. Stabiele portefeuille:

‘COA realiseert een stabiele, lange termijn inzetbare portefeuille die op korte termijn flexibel kan worden in gezet’

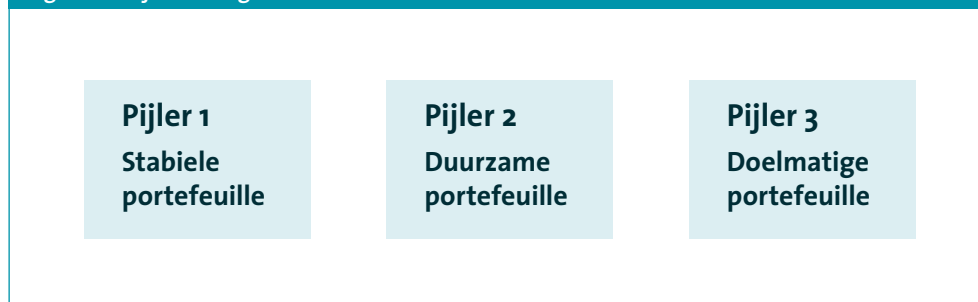
2. Duurzame portefeuille:

‘COA realiseert haar huisvesting humaan en betaalbaar, zonder belasting van het milieu’

3. Doelmatige portefeuille:

‘COA beheert en exploiteert haar vastgoedportefeuille efficiënt en doelmatig’

Figuur 1 Pijlers vastgoedvisie



2.4 Leeswijzer

De huidige vastgoedportefeuille vormt het vertrekpunt van de vastgoedvisie. In hoofdstuk 3 is een analyse van de huidige vastgoedportefeuille opgenomen. In aanvulling hierop, bevat hoofdstuk 4 een analyse van relevante trends en ontwikkelingen die raken aan de vastgoedportefeuille. De meest ingrijpende onzekerheden die uit deze analyse voortkomen, zijn vervolgens gebruikt om mogelijke toekomstscenario's te schetsen. Deze zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5. De hoofdstukken 6 t/m 8 vormen een uitwerking van de drie genoemde pijlers. Zo is in hoofdstuk 6 de visie op een stabiele portefeuille beschreven. Hierbij wordt ingegaan op hoe flexibel op- en afschalen mogelijk gemaakt kan worden, hoe een efficiënte en effectieve samenwerking met partners eruit ziet en hoe het COA de kwaliteit en spreiding van opvanglocaties kan waarborgen. Hoofdstuk 7 betreft de visie op een duurzame portefeuille en gaat in op het reduceren van broeikasgassen, circulair bouwen en het vergroten van de biodiversiteit op locaties. De visie op een efficiënte en doelmatige portefeuille is beschreven in hoofdstuk 8. Hier wordt onder meer ingegaan op de exploitatie en betaalbaarheid van het vastgoed. Tot slot is in hoofdstuk 9 een doorkijk beschreven naar de volgende stap, namelijk de totstandkoming van het portefeuilleplan.

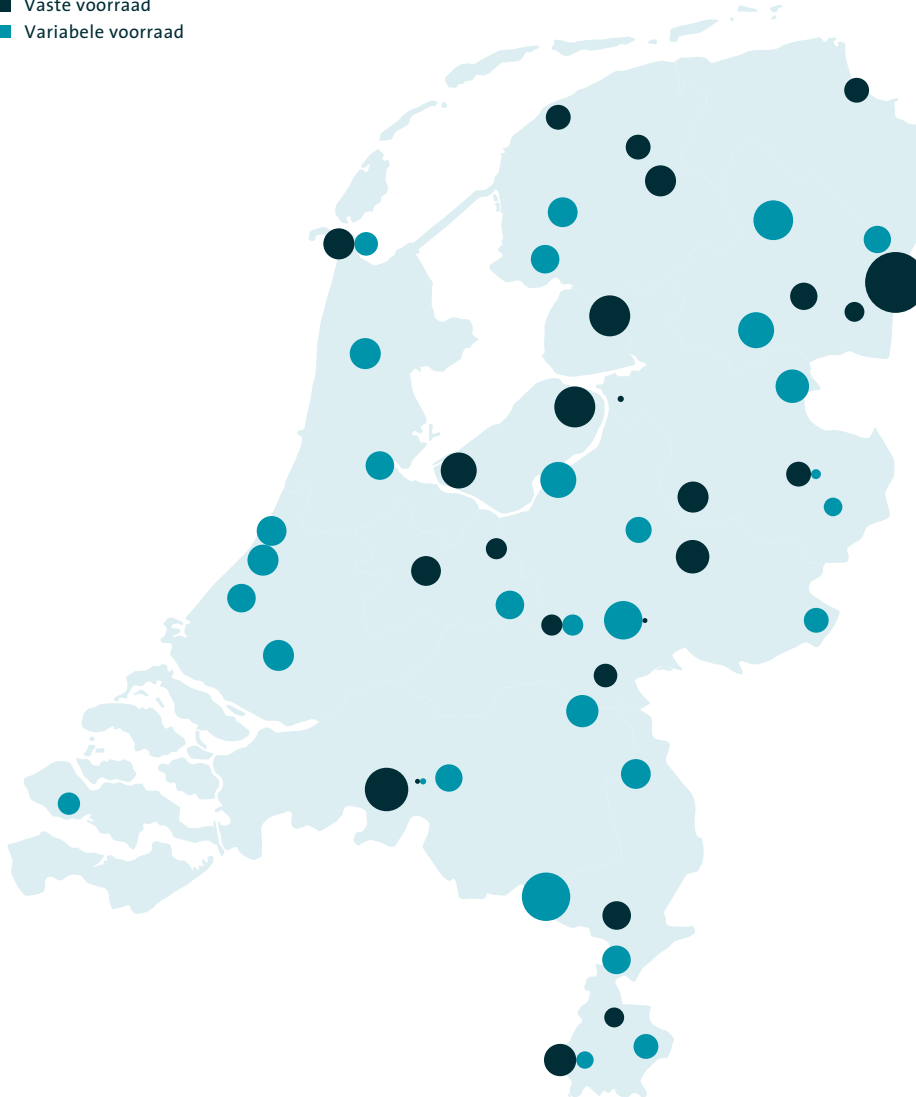
3. Analyse vastgoedportefeuille

3.1 Opbouw vastgoedportefeuille

Op 1 september 2020 is een analyse gemaakt van de vastgoedportefeuille. De vaste voorraad met langlopende contracten bestaat uit circa 14.000 capaciteitsplaatsen en de variabele voorraad (contracten die binnen 20 jaar aflopen) bestaat uit circa 19.000 plaatsen. Over de totale voorraad is het aandeel van de vaste voorraad 41% en bijna 60% van de totale opvangcapaciteit bestaat uit een variabele voorraad. Voor meer dan de helft van de variabele voorraad zijn er contracten die binnen 3 jaar aflopen.

Figuur 2 Spreiding locaties vaste en variabele voorraad op 1 september 2020

■ Vaste voorraad
■ Variabele voorraad

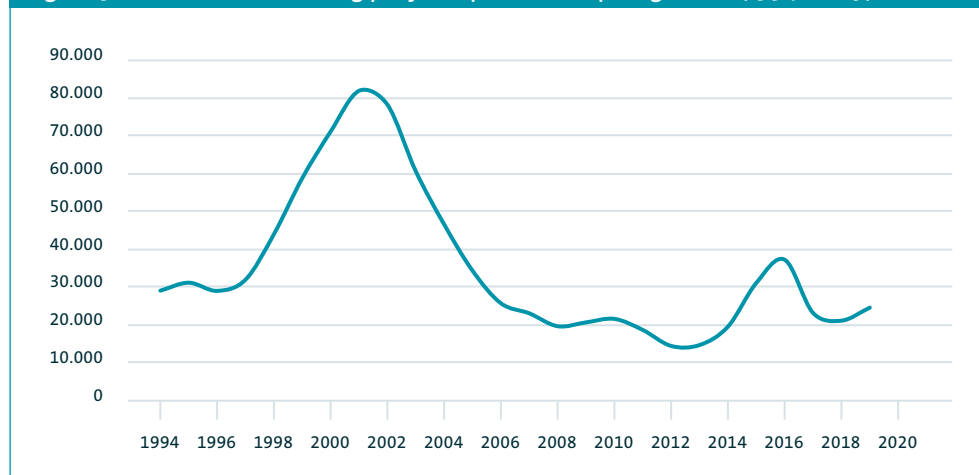




Het grootste deel van de huidige portefeuille heeft kortlopende contracten. Dit betekent dat het COA voor bijna 60% van de voorraad afhankelijk is van de bereidwilligheid van derden (gemeente, verhuurders) om het vastgoed te gebruiken voor asielopvang.

Kijkende naar de laagste bezetting (13.589 plekken in 2012, zie figuur 3) en rekening houdende met een bezettingsgraad van 91%, kan bovendien geconcludeerd worden dat de vaste voorraad niet toereikend is voor de laagste bezetting ooit.

Figuur 3 Gemiddelde bezetting per jaar op een COA opvanglocatie (1994 – 2019)



In de Meerjaren Strategie2020-2025 is als doel gesteld om de omvang van de vaste voorraad toe te laten nemen tot 75% van de totale vastgoedvoorraad.

3.2 Op- en afschalen

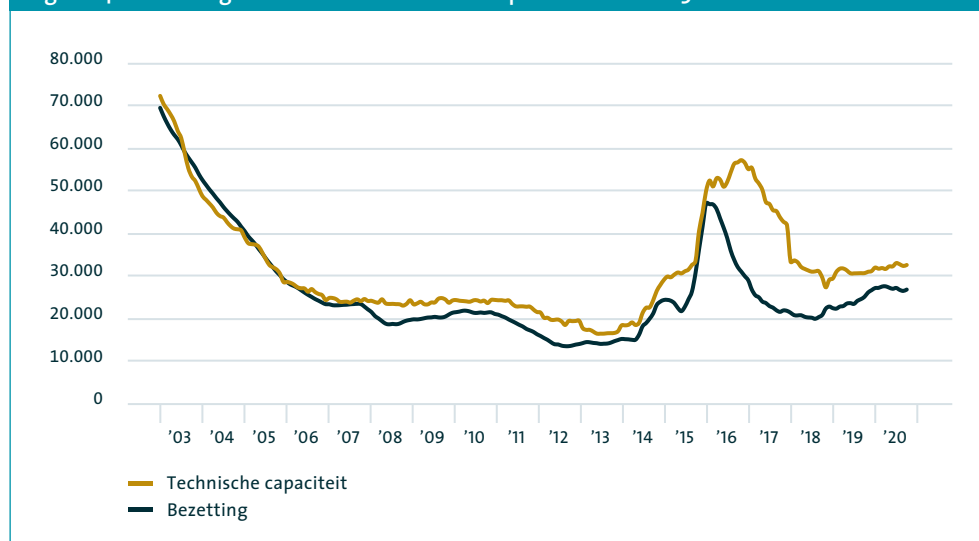
De capaciteitsbehoefte naar asielopvanglocaties varieert continue in de tijd. De vastgoedvoorraad volgt deze behoefte en wordt opgeschaald of afgeschaald naar gelang de capaciteitsbehoefte groeit of krimpt. Het COA zorgt 25 jaar voor opvang van asielzoekers en heeft in deze tijd meer dan 250 opvanglocaties in gebruik gehad.

Figuur 4 laat zien dat wanneer de bezetting weinig fluctueert, het verschil tussen bezetting en capaciteit redelijk stabiel is. Bij een snelle groei van de bezetting daarentegen, kan de capaciteit ternauwernood volgen. Wanneer de piek 'scherp' is en in korte tijd de bezetting afneemt, kan de capaciteit alleen volgen met een vertraging (van minimaal 8 maanden tot 2 jaar).

Bij opschalen wordt de vertraging veroorzaakt door de benodigde ontwikkel- en bouwtime om een locatie te openen (reactietijd). Bij afschalen wordt de vertraging veroorzaakt door de looptijd van het contract.

Het proces van op- en afschalen in vastgoed heeft een langere reactietijd dan de fluctuaties in de bezetting, kortom de capaciteit kan bij grote variaties de bezetting ternauwernood volgen.

Figuur 4 Bezetting en de netto technische capaciteit van 2003 – 2020



3.3 Modaliteiten

De huisvesting van asielzoekers is onderhevig aan kwantitatieve en kwalitatieve randvoorwaarden voor huisvesting. Het aantal opvangplekken, of benodigde capaciteit (kwantitatief), wordt bepaald door:

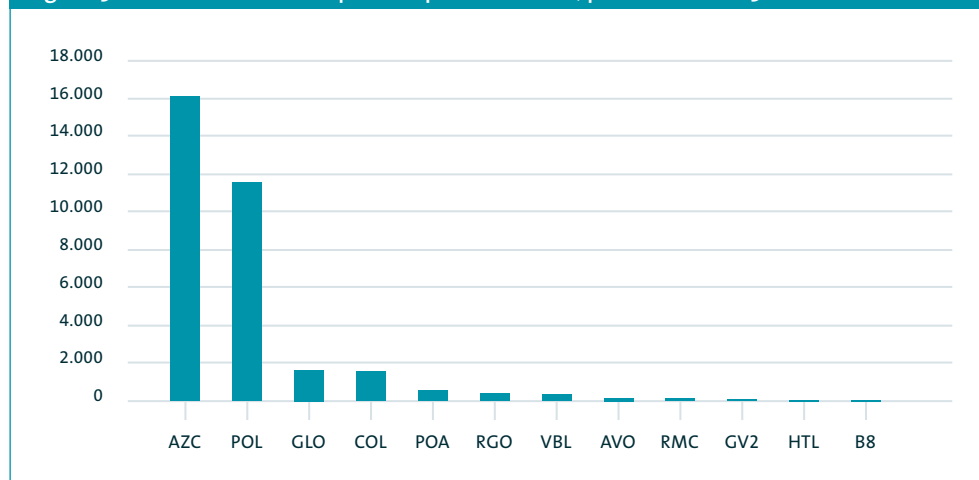
- De hoeveelheid vluchtelingen die asiel aanvragen ('instroom').
- De hoeveelheid asielzoekers die zich hebben geregistreerd en de asielzoekers waarvan het dossier in de asielprocedure in behandeling is ('doorstroom').
- De hoeveelheid asielzoekers die een positieve of negatieve beschikking hebben op de asiel-aanvraag. Bij een positieve tijdelijke verblijfsbeschikking wordt de 'vergunninghouder' (of 'statushouder') in een Nederlandse gemeente gehuisvest. Bij een negatieve beschikking heeft de asielzoeker geen recht op verblijf in Nederland en moet terugkeren. ('uitstroom').

De opgave van het COA is niet alleen een sterk fluctuerende kwantitatieve opgave maar ook een onder maatschappelijke druk / politieke opdracht wijzigende kwalitatieve opgave. De kwaliteit van de huisvesting wordt grotendeels bepaald door het moment van de asielzoeker in de asielprocedure (de modaliteiten col, pol, azc, vbl¹) en /of de bijzondere aard van de asielzoeker (de modaliteiten amv, htl, glo²).

In figuur 5 is de huidige capaciteitsverdeling per modaliteit weergegeven.

Per modaliteit kunnen verschillende eisen aan het vastgoed worden gesteld, zoals voor col, vbl en de kleinschalige woonvoorzieningen voor amv. Het vastgoed van het merendeel van de modaliteiten is echter redelijk goed uitwisselbaar. De bijzondere opvangvormen met specifieke vastgoedeisen zijn 7% van de totale capaciteit.

Figuur 5 Netto technische capaciteit per modaliteit, peildatum 01-09-2020



3.4 Conclusies analyse vastgoedportefeuille

Uit de analyse van de huidige voorraad en de capaciteitsbehoefte zijn onderstaande conclusies te trekken:

- Afspraken met de gemeente over onder andere capaciteit en looptijd in een bestuursovereenkomst zijn randvoorwaardelijk voor het gebruiken van een locatie voor de opvang van asielzoekers.
- Voor bijna 60% van de huidige capaciteit is COA afhankelijk van de bereidwilligheid van externe partijen om het vastgoed te gebruiken voor asielopvang. Dit is een kwetsbare vastgoedvoorraad.
- De samenstelling van de huidige vastgoedvoorraad is niet toereikend om op korte termijn op te schalen vanwege grote afhankelijkheid van externe partijen en omstandigheden die niet door het COA te beïnvloeden zijn.
- Het tempo van op- en afschalen is afhankelijk van de vastgoedmarkt.
- De opvangcapaciteit volgt de bezetting, ondanks de langere ontwikkeltijd benodigd voor vastgoedontwikkeling.
- Leegstandsbeheer moeten worden toegestaan om de portefeuilleomvang financieel te borgen in plaats van direct te kiezen voor afstoting bij krimp.

1 Col: Centrale OpvangLocatie, Pol: ProcesOpvangLocatie, Azc: AsielzoekersCentrum, Vbl: VrijheidsBeperkende Locatie.

2 Amv: Alleenstaande Minderjarige Vluchteling, Htl: HoogToezicht Locatie, Glo: Gezins Locatie.

4. Trends en ontwikkelingen

Welke trends en ontwikkelingen hebben (in potentie) de grootse impact op de vastgoedportefeuille van het COA? In onder andere de Meerjarenstrategie 2020-2025 en de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen zijn enkele trends en ontwikkelingen beschreven. Ten behoeve van de vastgoedvisie is een bijeenkomst georganiseerd om met diverse disciplines binnen het COA aanvullende trends en ontwikkelingen in kaart te brengen. In dit hoofdstuk zijn de meest relevante trends en ontwikkelingen beschreven, evenals de wijze waarop zij de vastgoedportefeuille van het COA raken.

4.1 Meerjarenstrategie 2020-2025 trends en ontwikkelingen

In 2020 is de Meerjarenstrategie 2020-2025 vastgesteld. Hierin zijn enkele trends en ontwikkelingen die impact hebben op de vastgoedportefeuille beschreven:

1. Aanhoudende onvoorspelbaarheid instroom EU en Nederland
2. Conjuncturele vastgoedmarkt en bouwconomie
3. Duurzaamheid hoog op de agenda
4. Verminderd draagvlak: polarisatie binnen de maatschappij neemt toe
5. Arbeidsmarkt

4.1.1 Aanhoudende onvoorspelbaarheid instroom EU en Nederland

Het aantal vluchtelingen wereldwijd stijgt. In 2018 waren er als gevolg van vervolging, conflicten, geweld of geschonden mensenrechten 70,8 miljoen ontheemden in de wereld. Dit aantal is bijna een verdubbeling ten opzicht van 2012.

Toename van het aantal asielzoekers wereldwijd betekent naar alle waarschijnlijkheid ook meer mensen die asiel aanvragen in Europa. De verwachting is dat deze stijging ook in Nederland te zien zal zijn. De huisvesting die het COA biedt, moet daarop voorbereid zijn. Tegelijkertijd maakt de onvoorspelbaarheid van de instroom in Europa, en in Nederland in het bijzonder, het voor het COA zeer uitdagend om te allen tijde klaar te zijn voor plotselinge pieken en dalen in de aantallen op te vangen mensen. De onzekerheid over de benodigde kwantiteit en kwaliteit van de capaciteit en begeleiding vraagt om voorbereiding aan de hand van verschillende scenario's en om regelmatige monitoring van signalen uit de wereld om ons heen.

4.1.2 Conjuncturele vastgoedmarkt en bouwconomie

De bouwconomie en vastgoedmarkt volgen een conjuncturele ontwikkeling, waarbij we ons de afgelopen jaren in een hoogconjunctuur bevonden. Vanwege het afgelopen Coronajaar is het moeilijk te prognosticeren hoe de (deel)markten zich gaan ontwikkelen.

Vastgoed is voor het COA onderdeel van het primaire proces van huisvesting en heeft geen investeringsdoel. Zo is COA minder gevoelig voor de conjuncturele schommelingen in de vastgoedmarkt en kan zij, met een beheerst proces van op en afschalen, zich deels 'markcontraire' gedragen. Voor het openen van nieuwe opvanglocaties begeeft COA zich op de vastgoedmarkt. Een kentering van de hoogconjunctuur naar een aanbodmarkt is voor COA gunstig voor het openen van nieuwe opvanglocaties. Met een aflopende vraag is COA een aantrekkelijke partij om vastgoed aan te bieden.



Regionale vastgoedmarkt

Locatie is en blijft 'key' met betrekking tot de waardering van vastgoed (en grond). Bij een afname van de vraag naar vastgoed is de verwachting dat de (grote) steden een grotere aantrekkingskracht zullen hebben voor vastgoedinvestering. De krimpregio's die in tijden van hoog conjunctuur minder achterbleven zullen dan weer krimpen. Nieuwbouwlocaties zijn direct onderhevig aan de conjuncturele schommelingen in de vastgoedmarkt. Bouwgrond is schaars in Nederland en de lokale overheid is geneigd om de bouwgrond te bestemmen voor woningbouw om de woningproductie toe te laten nemen.

Woningmarkt

De uitstroom van statushouders uit de opvang wordt mede bepaald door de mogelijkheden om een woning in de sociale huursector in een gemeente te kunnen betrekken. Het aanbod van sociale huurwoningen is afhankelijk van onder andere de middeldure huur, koopwoningmarkt en de nieuwbouwproductie. In het afgelopen jaar is een gebrek aan aanbod in het koop-huizensegment ontstaan mede vanwege een stagnatie in de nieuwbouwproductie. De vraag naar koophuizen, mede door de lage rente op financiering, is onverminderd hoog waardoor de prijzen stijgen. De doorstroom vanuit middeldure huur richting de koopmarkt is daardoor verminderd waardoor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen laag is. Dit kan een direct gevolg hebben voor de opvangcapaciteit van het COA.

Bouweconomie

Door personeelstekorten in de bouw schakelt de groei van de investeringen in woningen terug naar een lager tempo, ondanks de schaarste die heerst op de woningmarkt. Hoewel bouwbedrijven op dit moment nog gevulde orderportefeuilles hebben, kan dat op korte termijn veranderen omdat er minder nieuwe bouwvergunningen worden afgegeven vanwege de PAS uitspraak van de Raad van State en de PFas problematiek³.

³ Economisch Instituut voor de Bouw, 2019.

De recente PFas problematiek en stikstofcrisis raken ook het COA wanneer zij een omgevingsvergunning aanvraagt. Dit heeft tot gevolg dat de doorlooptijden om opvanglocaties te vernieuwen of te openen verlengd worden en er op korte termijn geen vergunningsplichtige opvangcapaciteit gerealiseerd kan worden.

4.1.3 Duurzaamheid hoog op de agenda

Het realiseren van een duurzame wereld is een van de belangrijkste uitdagingen van deze tijd, waarbij zorgen over de toekomst van mens, milieu en maatschappij centraal staan. Actuele duurzaamheidsvraagstukken zijn veelzijdig: van het bevorderen van de biodiversiteit, tot het realiseren van een CO₂ reductie van 49% in 2030 en 95% CO₂ reductie in 2050⁴. Ook een slimme omgang van hulpbronnen (circulariteit) komt steeds hoger op de agenda te staan.

Het klimaat en duurzaamheid kunnen de vastgoedportefeuille van het COA op verschillende manieren raken:

- **Klimaatverandering:** wanneer mensen hun woonplaats of land ontvluchten als zij getroffen worden voor de gevolgen van klimaatverandering (denk aan bijvoorbeeld extreme warmte), neemt het aantal klimaatvluchtelingen toe.
- **Circulariteit:** om in de toekomst welvarend te kunnen leven op aarde, is het beperken van onze ecologisch footprint steeds belangrijker. De bouwsector neemt 50% van het grondstofverbruik in Nederland voor zijn rekening. Zeker voor de bouw geldt dat de transitie naar een circulaire economie is daarmee geen must maar noodzaak is. Dit raakt de bouwactiviteiten van het COA.
- **Stikstof:** de recente PFas problematiek en stikstofcrisis raken het COA-vastgoed wanneer een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Dit heeft tot gevolg dat de doorlooptijden om opvanglocaties te vernieuwen of te openen verlengd worden en er op korte termijn geen vergunningsplichtige opvangcapaciteit gerealiseerd kan worden.
- **Toegenomen maatschappelijke en politieke aandacht:** van de gemeente Cranendonck tot op de klimaatop in Parijs worden visies op duurzaamheid geformuleerd met effecten voor het COA. Deze aandacht maakt dat niet handelen op het thema duurzaamheid een potentieel politiek risico oplevert.

4.1.4 Verminderd draagvlak: polarisatie binnen de maatschappij neemt toe

De opkomst van (sociale) media lijkt polarisatie ('wij-zij'denken) in de hand te werken. Dit resulteert in groei aan de flanken op links en rechts, met als gevolg dat het 'midden' van de samenleving en in de politiek kleiner wordt. Dit heeft een uitwerking op het maatschappelijke, politiek en bestuurlijk draagvlak ten aanzien van asielzoekers. Ook kan het politieke klimaat en politiek draagvlak door polarisatie veranderen als colleges van BenW, de Tweede Kamer of het kabinet een andere politieke kleur krijgen na verkiezingen.

De balans in die meningen heeft invloed op het draagvlak voor de opvang van asielzoekers en vindt zijn weerslag bij lokale bestuurders als het gaat om het aangaan of verlengen van overeenkomsten voor locaties voor de opvang van asielzoekers.

De polarisatie is ook herkenbaar in de ontwikkeling vanaf 2016 dat overlast vooral toe te kennen is aan asielzoekers voornamelijk uit veilige landen. Deze trend heeft het maatschappelijk draagvlak voor asielopvang binnen de gemeente verminderd en heeft tot gevolg dat weinig vastgoed aan de portefeuille is toegevoegd.

4 Ten opzichte van referentiejaar 1990.



4.2 Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen

In Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen wordt geconstateerd dat het huidige asielstelsel beter moet kunnen inspelen op veranderingen in de asielstroom. Daarnaast wordt gewezen op de noodzaak tot verbetering van het proces van asielopvang naar huisvesting en integratie in de gemeente (ook benadrukt in het Regeerakkoord 2017). Hiervoor is een versterking van de samenwerking tussen gezamenlijke overheden (rijk, provincie en gemeente) vereist. Meer flexibiliteit in het asielstelsel moet bijdragen aan het draagvlak in de samenleving voor opvang van asielzoekers en integratie van vergunninghouders.

Om veranderingen in de asielstroom goed op te kunnen vangen, is er een streven naar het ontwikkelen van flexibele opvangvormen (zoals gvl, Satelliet en rol⁵) met mogelijkheden tot dubbelgebruik. Daarnaast zorgen de flexibele opvangvormen ervoor dat bij een fluctuerende behoefte aan opvangplekken minder locaties geopend of gesloten hoeven te worden.

Bovendien bevorderen de mogelijkheden voor dubbelgebruik de samenwerking met de lokale overheden en maatschappelijk organisaties, de integratie van vergunninghouders (statushouders) in de nieuwe gemeente en maakt participatie van asielzoekers aan de Nederlandse samenleving toegankelijker. Het dubbelgebruik, multi inzetbaarheid van opvangplaatsen kan volgtijdelijk (wanneer er leegstand is in de asielcapaciteit) of gelijktijdig (wanneer op een opvanglocatie andere doelgroepen worden gehuisvest).

De verantwoordelijkheden van de overheden met betrekking tot asiel zijn nauw met elkaar verbonden. Het op- en afschalen van opvangcapaciteit vereist dat het COA, gemeentes, Provincie en Rijk hiervoor geschikte locaties ontwikkelen. Gezamenlijke afspraken over een meer flexibele asielopvang kunnen leiden tot minder bestuurlijke en maatschappelijke onrust.

5 Gvl: Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locatie, Rol: Regionale OpvangLocatie.

4.3 Brainstorm trends en ontwikkelingen

Naast de meerjarenstrategie en uitvoeringsagenda is ten behoeve van de vastgoedvisie een verkenning uitgevoerd naar mogelijke aanvullende gebeurtenissen, trends en ontwikkelingen die raken aan het vastgoed. Deze verkenning is uitgevoerd tijdens een werksessie waaraan diverse disciplines (zowel vanuit het COA als externen) deelnamen. Een overzicht van de besproken trends en ontwikkelingen is opgenomen in tabel 1.

Tabel 1 Samenvattend overzicht besproken gebeurtenissen, trends en ontwikkelingen	
#	Gebeurtenissen, trends en ontwikkelingen
1	Complexiteit bij aanvraag (omgevings)vergunningen als gevolg van onder meer stikstofproblematiek, omgevingswet en overige wet- en regelgeving.
2	Bouweconomie/personeelstekort bouw.
3	Laag- of hoogconjunctuur op de vastgoedmarkt.
4	Meer roep om kleinere locaties, vraag vanuit gemeenten.
5	Wijze waarop asielzoekers worden toegewezen binnen Nederland.
6	Samenwerking/gemeenschappelijk oplossing met andere partijen met een soortgelijk vraagstuk (daklozen, arbeidsmigranten, ...).
7	Doorloop asielprocedure.
8	Mate waarin flexibiliteit (opvangen andere doelgroepen) kan worden gerealiseerd.
9	Mate waarin de flexibele plekken kunnen worden gevuld door andere doelgroepen.
10	Andere (duurzamere/circulaire) bouwvormen om flexibiliteit te vergroten.
11	Veranderingen in de hoogte van vergoedingen vanuit J&V.
12	Digitalisering. Roep om goede data/systeem. Momenteel wordt veel gewerkt met Excel.
13	Mate waarin gemeenten bereid zijn om kansarme asielzoekers te huisvesten.
14	Maatschappelijk draagvlak, zowel landelijk als op gemeentelijk niveau.
15	Politiek (Europa, Tweede Kamer en gemeenten).
16	Impact/nasleep van Covid-19 maatregelen.
17	Druk op de (sociale) woningmarkt.
18	Wijze waarop asielzoekers worden toegewezen binnen Europa.
19	Mate van kansrijkheid vergunningaanvragen.
20	Omvang instroom van asielzoekers.
21	Betaalbaarheid ambities COA, bijvoorbeeld gelet op locaties en duurzaamheid.
22	Beschikbaarheid personeel op arbeidsmarkt.
23	Schommelingen in bezetting.
24	Beschikbare capaciteit.

5. Toekomstscenario's

Om te komen tot een vastgoedvisie zijn de onzekerheden (hoofdstuk 4) met de grootste impact gebruikt voor het opstellen van reële scenario's. Door mogelijke toekomstbeelden te schetsen, kan hier rekening mee worden gehouden in de visie en kan de impact van sommige scenario's verkleind worden.

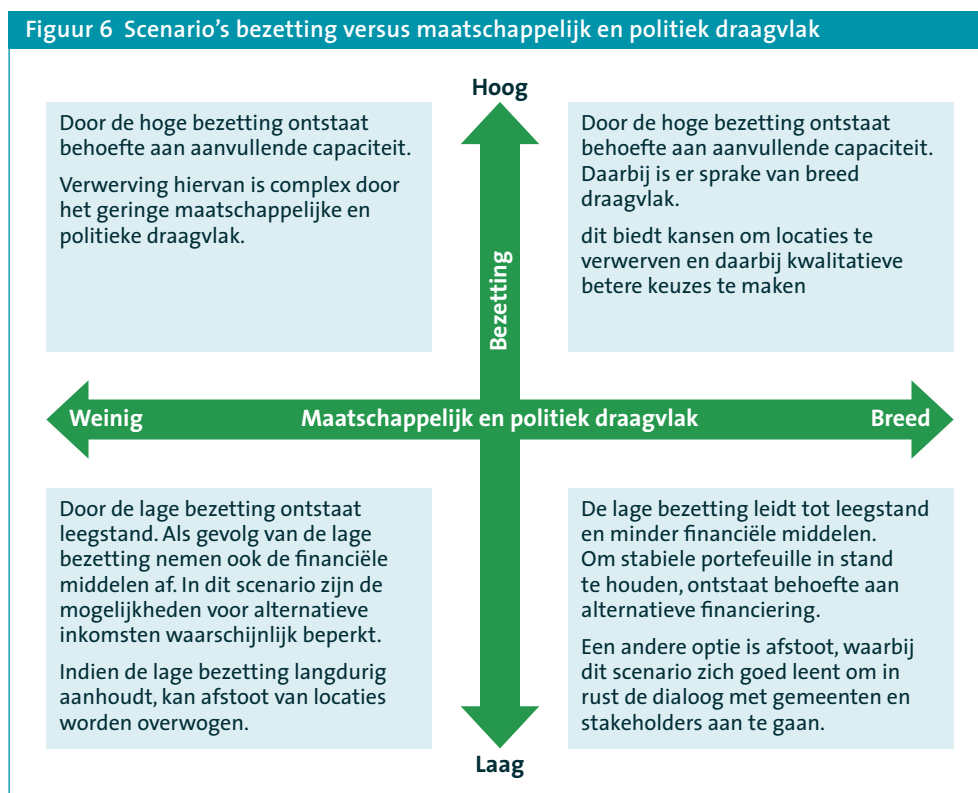
De scenario's zijn opgesteld op basis van de methodiek zoals beschreven in de 'Handreiking Scenariodenken'. Elke scenario schetst een mogelijk beeld over de toekomst. Ten behoeve van de vastgoedvisie zijn de volgende onzekerheden tegen elkaar afgezet:

- bezetting versus het maatschappelijk- en politiek draagvlak;
- exploitatiekosten versus de beschikbare financiële middelen;
- bezetting versus het vastgoedaanbod.

In dit hoofdstuk zijn de scenariostelsels samengevat.

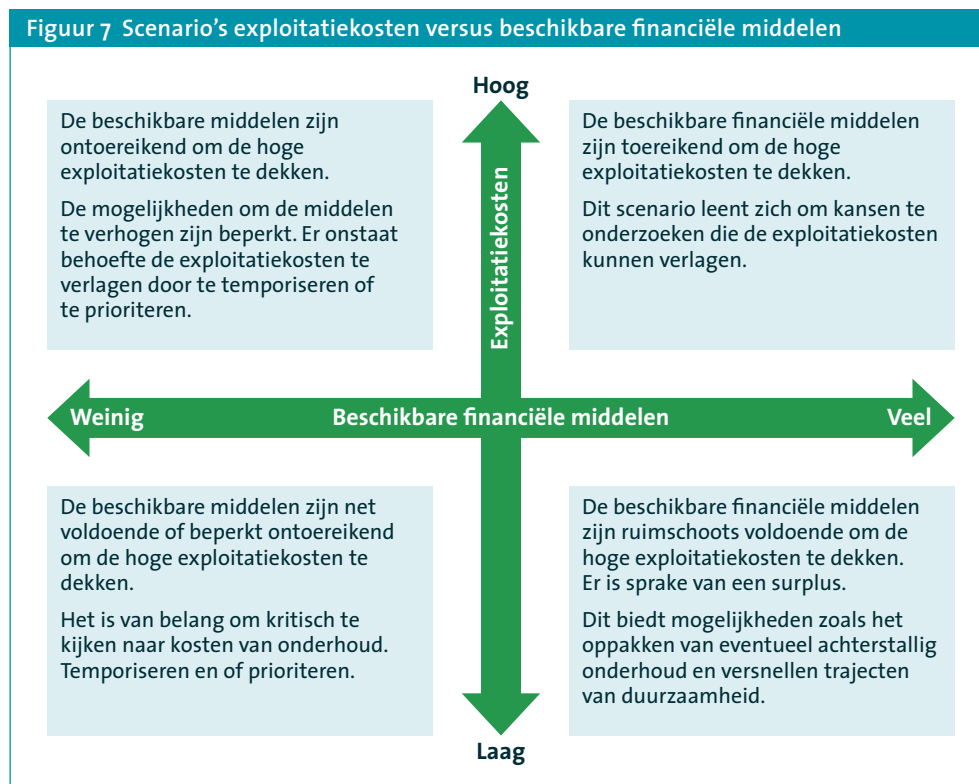
5.1 Bezetting versus maatschappelijk- en politiek draagvlak

De bezetting is onder meer afhankelijk van de sterk fluctuerende instroom (zie ook paragraaf 3.2), maar ook van de uitstroom en de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Als gevolg hiervan kan het wenselijk zijn om op- of af te schalen. De mogelijkheden hiertoe zijn onder meer afhankelijk van het maatschappelijke- en politieke draagvlak, een andere onzekerheid. Dit resulteert in de scenario's zoals weergegeven in figuur 6.



5.2 Exploitatiekosten versus beschikbare financiële middelen

De benodigde financiële middelen voor het vastgoed zijn deels afhankelijk van de exploitatiekosten. De mogelijkheden om de beschikbare financiële middelen te beïnvloeden is beperkt. In het geval van ontoereikende beschikbare middelen, kan het dan ook wenselijk zijn om de exploitatiekosten te verlagen. Een surplus aan beschikbare middelen daarentegen biedt mogelijkheden om op bepaalde trajecten (bijvoorbeeld verduurzaming) te versnellen. Deze scenario's zijn weergegeven in Figuur 7.



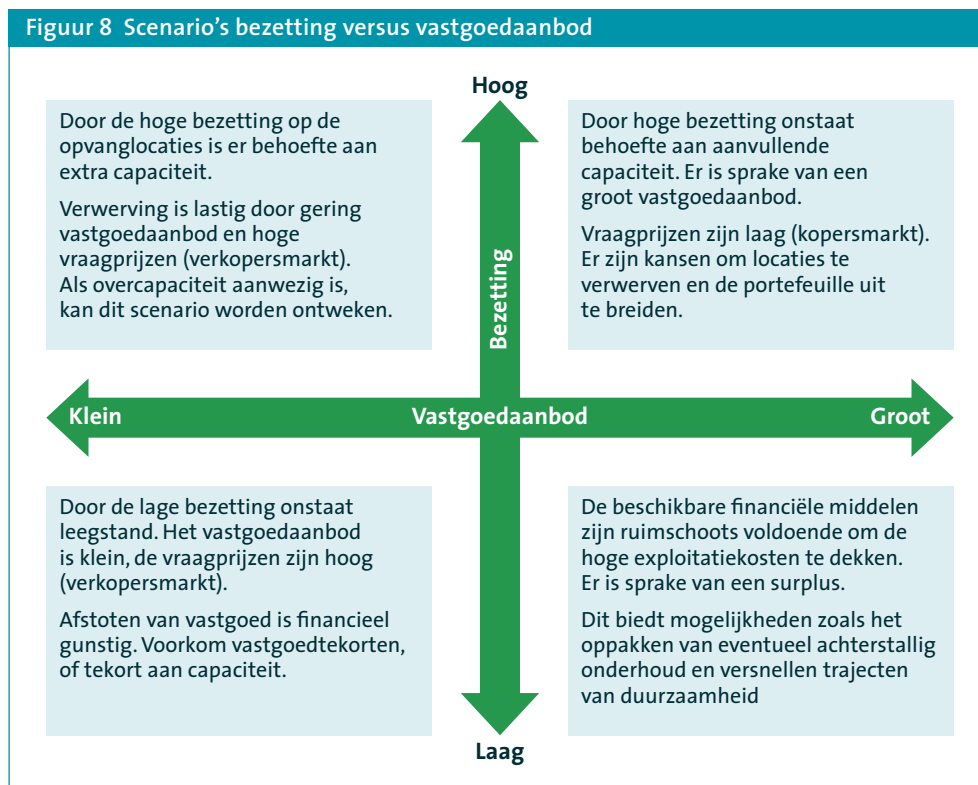
5.3 Bezetting versus vastgoedaanbod

Zoals eerder beschreven in paragraaf 3.2 is de bezetting een onzekerheid met veel impact op de vastgoedportefeuille. Als gevolg van wisselingen in de capaciteit kan het wenselijk zijn om opvanglocaties op- of af te schalen. De mogelijkheid hiertoe wordt beïnvloedt door het vastgoedaanbod. Het vastgoedaanbod bepaalt niet alleen de keuzevrijheid in locaties, maar heeft ook invloed op de vraagprijzen (kopersmarkt versus verkopersmarkt). Deze scenario's zijn weergegeven in 8.

5.4 Conclusies scenario's

De belangrijkste aandachtspunten voor de vastgoedvisie die voortkomen uit de beschreven scenario's zijn hieronder benoemd.

1. Het continue op- en afschalen van de opvangcapaciteit kost tijd en geld. Het is daarom wenselijk een stabiele portefeuille te hebben.
2. Een stabiele portefeuille vraagt onder meer aandacht voor de verhouding eigendom/huur en de looptijd van bestuursovereenkomsten.



3. Het heeft de voorkeur om vastgoed te verwerven in een kopersmarkt. Het grote aanbod leidt tot een gunstige vraag- of huurprijs en biedt mogelijkheden kwalitatief betere keuzes te kunnen maken.
4. Een verkopersmarkt in combinatie met een lage bezetting leent zich om vastgoed (in eigendom) dat niet past binnen de gewenste portefeuille af te stoten. Verkoop in een dergelijke markt resulteert mogelijk in winst welke opnieuw geïnvesteerd kan worden. Conclusie: COA kan anticyclisch handelen op de vastgoedmarkt.
5. Een lage bezetting leidt tot schuifruimte en daarmee tot mogelijkheden voor het uitvoeren van (groot) onderhoud of andere investeringen (bijvoorbeeld op gebied van duurzaamheid), indien de beschikbare financiële middelen hiervoor toereikend te zijn.
6. De beschikbare financiële middelen zijn onder meer afhankelijk van de bezetting. Een lage bezetting heeft mogelijk tot gevolg dat de vergoeding ontoereikend is om de exploitatiekosten te dekken. Hierdoor kan de noodzaak ontstaan om gepland onderhoud en investeringen te temporiseren en/of opnieuw te prioriteren. Conclusie: Uitvoeren van groot onderhoud en investeringen zouden moeten worden gepland en gefinancierd onafhankelijk van de bezetting. Je moet het dak repareren als het niet regent.
7. Verhuur aan alternatieve doelgroepen vergroot de kans dat financieel het hoofd kan worden geboden aan scenario's waarin sprake is van een (te) lage bezetting (en dus minder inkomsten). Hiermee kan de noodzaak tot temporisering en/of prioritering van het geplande onderhoud en investeringen (deels) voorkomen worden. Dit geldt ook voor eventuele noodzaak tot afstoot.
8. Dubbelgebruik vergt inzicht op wat voor doelgroepen dit kunnen zijn en hun woonvoorkeuren, bijvoorbeeld gelet op locatie en bereikbaarheid.

6. Een stabiele portefeuille

Het COA biedt altijd genoeg menswaardige opvang en schaalt flexibel op en af. Vastgoed is naar haar aard niet flexibel en het proces van afstoten en verwerven van vastgoed kent een ontwikkeltijd die vele malen langer is dan de fluctuaties in de capaciteitsbehoefte naar asielopvang. Een stabiele vastgoedportefeuille is nodig om het vastgoed onafhankelijk te maken van de dagkoersen van de bezetting en zorgt ervoor dat het COA meer voorspelbaar is in haar opvangtaak in de gemeente. De flexibiliteit om de fluctuerende asielstroom op te kunnen vangen wordt gezocht in het gebruik van het vastgoed en in de afgesproken uitbreidingsmogelijkheden op de opvanglocaties volgens een 'Handelingsperspectief op en afschalen'.

6.1 Vastgoedvoorraad en flexibiliteit

Vaste voorraad

Een vaste vastgoedvoorraad die COA altijd in kan zetten om asielzoekers op te vangen, heeft een bestuursovereenkomst met de gemeente die tenminste 30 jaar gebruik van de locatie toestaat en er is sprake van eigendom van het kavel met opstallen of een huurcontract met een looptijd van tenminste 20 jaar. Om de afhankelijkheid van het maatschappelijk draagvlak, en daarmee de kwetsbaarheid van het COA te verkleinen, moet de vaste vastgoedvoorraad 75% van de totale voorraad zijn zodat de redelijk constante schommelingen in de bezetting opgevangen kunnen worden. Met deze omvang van de vaste vastgoedvoorraad is er kans op leegstand, immers het vastgoed wordt bij een afname van de bezetting niet afgestoten.

Leegstand

Het streven is om zo min mogelijk capaciteitsplaatsen onbezet te houden. Een zekere mate van overmaat aan capaciteitsplaatsen is onontbeerlijk vanwege de continue onvoorspelbaarheid van de capaciteitsbehoefte naar asielopvangplaatsen. Daarnaast is de aard van de samenstelling van de 'huishoudens' van de bewoners ook wisselend en heeft het de voorkeur om bijvoorbeeld gezinnen bij elkaar te huisvesten en niet altijd de resterende bedden toe te wijzen. Op die manier is de bezettingsgraad van de opvanglocaties rond de 91%.

Multi-inzetbare opvangvormen

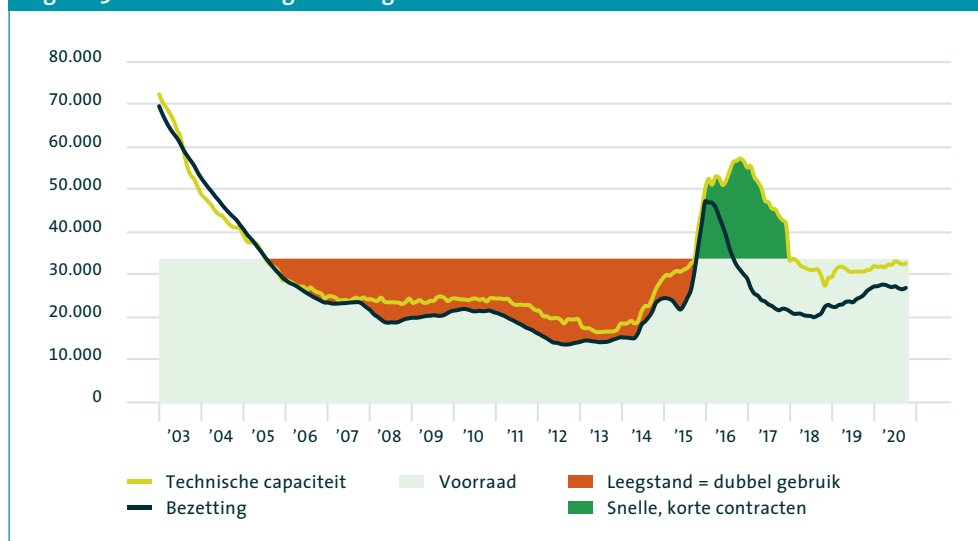
Wanneer een opvanglocatie zich bevindt in de nabijheid van een gemeente kunnen de leegstaande capaciteitsplaatsen tijdelijk in gebruik worden gegeven aan andere doelgroepen dan asielzoekers. Op deze manier ontstaan er samenwerkingen met onder andere lokale woningcorporaties en kan er een bijdrage worden geleverd aan de huisvestingsopgave. Het maatschappelijk draagvlak om een opvanglocatie te vestigen en te beheren zal toenemen, immers de asielopvanglocatie is geen gesloten centrum maar een open centrum waar niet alleen de COA doelgroep wordt opgevangen. Flexibiliteit van het vastgoed wordt op deze manier gezocht in het dubbelgebruik van het vastgoed. Het dubbelgebruik kan volgtijdelijk en gelijktijdig plaatsvinden.

Niet alleen de woningen kunnen worden ingezet voor andere dan COA doelgroepen, immers er zijn faciliteiten die het COA aanbiedt zoals leslokalen, fitnessruimte, activiteitenruimtes en ontvangstruimtes die ook ingezet kunnen worden voor de lokale maatschappij.

Variabele voorraad

De variabele voorraad heeft in tegenstelling tot de vaste voorraad beperkte looptijden in de overeenkomsten met de gemeente (bestuursovereenkomst) en met de eigenaren van het vastgoed (huurovereenkomst). Deze variabele voorraad wordt ingezet voor de asielopvang zodra de behoefte aan capaciteitsplaatsen groter is geprognostiseerd dan de aanwezige vaste voorraad. De variabele voorraad bestaat uit tijdelijke huisvesting met contracten tot maximaal 15 jaar. De variabele voorraad kan een uitbreiding zijn van een opvanglocatie maar kan zich ook op een nieuw te ontsluiten kavel bevinden.

Figuur 9 Grafische weergave van gebruik vaste voorraad – variabele voorraad



6.2 Voorspelbaar handelen

De taak van het COA om voldoende opvangplaatsen voor de asielzoekers in het asielproces beschikbaar te hebben, is een sterk fluctuerende opdracht die gekenmerkt wordt door situaties buiten het COA om waar geen invloed op uit te oefenen is. Externe omstandigheden zoals de geopolitieke situatie in de wereld (brandhaarden, hongersnood, rebellie, onderdrukking et cetera) sturen de migratiestromen en zijn onvoorspelbaar in hoeveelheid en in tijd. Het is noodzakelijk om het proces van het afstoten, uitbreiden en openen nieuwe vastgoedlocaties niet direct afhankelijk te maken van de onvoorspelbare migratiestromen. Het maatschappelijk draagvlak en de goodwill bij de gemeente neemt toe wanneer het voor alle partijen inzichtelijk is wanneer en waar het COA actie onderneemt ten aanzien van het huisvesten van de asielopvang.

Op een aantal manieren is het mogelijk om op (of af) te schalen, namelijk leegstaande capaciteit in gebruik nemen, capaciteit die door andere doelgroepen in gebruik is weer in te zetten voor de COA doelgroep, uitbreiden op bestaande locaties en nieuwe locaties openen. Door de capaciteit eenduidig te oormerken en in een draaiboek vast te leggen op welke manier wordt op- of afgeschaald kan de opschaling tot het niveau van het openen van nieuwe locaties voorspelbaar tot stand komen. De voorspelbaarheid van het handelen is volledig transparant wanneer via www.coa.nl wordt aangegeven wat de actie zal zijn met betrekking tot een opvanglocatie bij overstijgen van een bepaalde bezetting. De bezetting op de opvanglocaties wordt transparant gecommuniceerd en dient als een norm voor het handelen. Het COA zal nauw optrekken samen met haar partners en afstemmen.

Voorbeeld

In het draaiboek is vastgelegd dat bij een bezetting van 21.000 op locatie X de bovenste verdieping ingezet gaat worden voor asielopvang. Bij een bezetting van 27.000 zal de locatie Y uitgebreid gaan worden met een vastgelegd aantal. Bij een bezetting van 29.000 worden de capaciteitsplaatsen die in gebruik zijn bij een andere doelgroep op locatie Z ingezet voor de asielopvang.

Het op- en afschalen gebeurt transparant zodat gemeente, inwoners, Rijk, provincie en COA weten wanneer er opgeschaald gaat worden en op welke manier. Door publicatie van de capaciteitsbehoefte op de openbare website en door afspraken met de desbetreffende gemeente dat bij een overschrijding van een met elkaar afgesproken capaciteitsbehoefte de opvanglocatie gaat uitbreiden is het handelen van het COA voorspelbaar geworden. Dit kan bijdragen aan de betrouwbaarheid van het COA als partner.

6.3 Uniformiteit van het vastgoed

Het COA is een uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid en voert de opdracht uit van de regering om zorg te dragen voor de materiele en immateriële opvang van asielzoekers in Nederland⁶. Vanaf het moment dat een vluchteling asiel aanvraagt in Nederland levert COA de opvang.

In materiele zin moet het COA onder andere onderdak bieden aan alle asielzoekers. Het vastgoed moet altijd geschikt zijn om aan deze opdracht te voldoen.

De asielprocedure, en ook de asielopvang wijzigen onder invloed van het maatschappelijk draagvlak, of de politieke opdracht, maar de ontwikkeltijd om wijzigingen in huisvesting door te voeren is veel langer dan een regeerperiode. Het heeft daarom de voorkeur om voor tenminste de vaste voorraad te zoeken naar uniforme huisvesting die geschikt is voor asielopvang ongeacht wijzigingen in de asielprocedure.

Om de continuïteit van de asielopvang te garanderen heeft het de voorkeur om het vastgoed van de asielopvang zo uniform mogelijk te laten zijn. Er is een streven naar 'modaliteitsvrij' vastgoed waarbij het vastgoed zo min mogelijk specifiek op maat van de asielprocedure wordt gemaakt.

6.4 Spreiding over Nederland

Een evenwichtige spreiding van de asielopvang over Nederland is altijd een onderdeel geweest van de vastgoedstrategie van het COA. Een spreiding zorgt voor een 'fair share' onder de diverse gemeentes die de asielopvang huisvesten hetgeen een positieve invloed kan hebben op de bereidheid om asielopvang in de gemeente op te nemen.

⁶ Artikel 3.1 Wet COA: "Het COA is belast met:

- a. de materiele en immateriële opvang van asielzoekers;
- b. het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening;
- c. het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen, alsmede het betalen van bijdragen aan de desbetreffende gemeente ten behoeve van de kosten van deze opvang;
- d. werkzaamheden m.b.t. de bemiddeling bij uitstroom van verblijfsgerechtigden als bedoeld...
- e. door Onze Minister aan het COA op te dragen andere taken die samenhangen met de opvang van asielzoekers"



Vanuit het perspectief van flexibiliteit is een zekere regionale spreiding nodig, bijvoorbeeld in verband met de plaatsing van de vergunninghouders. Door de afname in het aantal opvanglocaties en het toenemende belang van geschikte locaties is spreiding over alle provincies wenselijk, maar niet altijd haalbaar. Het COA spreekt zich niet uit voor meer ‘stedelijke’ of juist meer ‘landelijke’ locaties maar wel voor efficiënte locaties die diverse doelgroepen kunnen huisvesten.

De vastgoedmarkt is een regionale markt terwijl de capaciteitsvergoeding voor het realiseren van capaciteitsplaatsen niet regionaal gebonden is. Financieel ontstaat er een groot verschil tussen het realiseren van opvangcapaciteit in de duurdere Randstad ten opzichte van de krimpregio's. Door spreiding zou de betaalbaarheid gemiddeld op de capaciteitsvergoeding uit moeten komen. De werkelijkheid is dat de locaties in de Randstad niet aangeboden worden aan COA vanwege de hoge potentiële opbrengsten in de markt die COA, als Rijksoverheid niet kan bieden.

Door de portefeuille stabiel te houden over heel Nederland kan een vaste kern van kennis en ervaring altijd behouden blijven voor het COA en kan de arbeidsmarkt ook in krimpgebieden een impuls krijgen.

Een stabiele portefeuille verspreid over Nederland maakt dat de verkeersbewegingen van COA personeel verminderen. Dit is een positief effect ook voor de gewenste duurzaamheidsmaatregelen.

7. Een duurzame portefeuille



Het streven naar duurzaamheid is een toetssteen van ons handelen. De manier waarop het COA asielzoekers opvangt en begeleidt is gericht op het toevoegen van waarde voor mens, milieu en maatschappij. Daarbij is verduurzaming voor ons meer dan ‘vergroenen’. Het heeft ook betrekking op verandering in houding en gedrag. Of het nu gaat om HR, inkoop of vastgoed: elke afdeling binnen het COA heeft te maken met (aspecten van) duurzaamheid.

Voor het verduurzamen van onze vastgoedportefeuille en het creëren van meerwaarde, zetten wij in op:

1. Het verminderen van de energievraag, het zelf opwekken van energie en daarmee het sterk reduceren van uitstoot van broeikasgassen;
2. Een circulaire vastgoedportefeuille door het verminderen van restafval en meer hergebruik van materialen;
3. Het vergroten van de biodiversiteit op locaties.

7.1 Verminderen energievraag, opwekken energie en reductie broeikasgassen

De komende jaren werkt het COA aan het sterk terugbrengen van de CO₂ uitstoot van onze locaties en stelt zichzelf daarbij een reductie van 49% als doel in 2030 en een reductie van 95% in 2050⁷. Wij willen dit bereiken door de energievraag te verminderen en zelf energie op te wekken en/of te hergebruiken.

De voortgang omtrent dit streven zal worden gemonitord. In 2021 wordt nader uitgezocht hoe deze monitoring (en eventuele bijsturing) het beste kan worden vormgegeven.

⁷ Met dit streven sluit het COA aan op het door het kabinet gepresenteerde Klimaatakkoord: een belangrijke Nederlandse invulling van het Klimaatverdrag van Parijs. De 49% en 95% reductie wordt gezien ten opzichte van referentiejaar 1990.

Routekaart Verduurzaming

In 2020 is de 'Routekaart Verduurzaming COA' opgesteld waarin de implicaties van de verduurzaming van de huidige vastgoedportefeuille zijn verkend. In de komende jaren wordt per locatie een gedetailleerde verduurzamingsstrategie opgesteld. Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met locatie specifieke eigenschappen.

In de routekaart is de visie omtrent verduurzaming uitgesplitst naar huidig/nieuw vastgoed en eigendom/huur. Daarnaast is voor de huidige portefeuille een drietal strategieën verkend om de doelstellingen te behalen.

Huidig vastgoed, eigendom

De grootste uitdaging ligt bij het verduurzamen van onze huidige eigendomslocaties. Voor de verduurzaming van deze locaties, hanteert het COA de drie basisregels van de 'Trias Energetica'. De Trias Energetica duidt de volgende stappen in het proces van verduurzaming:

1. **Besparen van energie.** De eerste stap is het besparen van energie en daarmee het verminderen van de energievraag.
2. **Opwekken van energie.** Waar mogelijk worden maatregelen getroffen om energie op te wekken (of her te gebruiken).
3. **Duurzame inkoop.** Indien na de stappen 1 en 2 sprake is van een resterende energiebehoefte, wordt deze waar mogelijk duurzaam ingekocht.

Huidig vastgoed, huur

Een aanzienlijk deel van de huidige vastgoedportefeuille bestaat uit locaties of objecten die worden gehuurd. Hoewel de verantwoordelijkheid voor verduurzaming van deze locaties hoofdzakelijk bij de verhurende partij ligt⁸, spant het COA zich in om ook de energievraag van de huurlocaties te minimaliseren.

Nieuw vastgoed, eigendom

Voor toekomstig te (ver)nieuwbouwen vastgoed stelt het COA zich als doel om verder te gaan dan de wettelijke eisen met betrekking tot bijvoorbeeld BENG en gasloos bouwen. Ons streven is toe te werken naar energieneutrale locaties en staan nadrukkelijk stil bij de thema's circulariteit en biodiversiteit.

Nieuw vastgoed, huur

Ook voor toekomstige huurlocaties geldt dat het COA inzet op het minimaliseren van de energievraag. In tegenstelling tot onze huidige huurlocaties, bieden nieuwe locaties een uitgelezen kans om hier vooraf afspraken over te maken met de verhuurder.

7.2 Circulariteit en verminderen restafval

Het COA streeft naar een volledig circulaire vastgoedportefeuille in 2050, met in 2030 een tussendoel van 50% reductie wat betreft het gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen)⁹. Wij (her)ontwikkelen onze gebouwen en terreinen zoveel mogelijk zonder natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten, de leefomgeving te vervuilen en ecosystemen aan te tasten.

⁸ Uitzondering hierop zijn locaties die worden gehuurd van het Rijksvastgoedbedrijf. Voor deze locaties geldt dat de verantwoordelijkheid bij het COA zelf ligt.

⁹ Hiermee wordt tevens aangesloten op de doelstellingen uit het rijksbrede programma 'Nederland Circulair 2050' waarin de kabinetsvisie op de circulaire economie is neergezet.

Voorgaande betekent dat het COA waar mogelijk gebruik maakt van bestaand vastgoed en materialen zoveel mogelijk gaat hergebruiken. De grondstoffen die het COA inzet worden op een hoogwaardige manier gebruikt en hun waarde in de keten blijft zoveel mogelijk behouden. We gaan daarmee van het verbruik van grondstoffen en hulpbronnen naar gebruik van grondstoffen en hulpbronnen. We dagen opdrachtnemers voor toekomstige uitvragen uit om met ons mee te denken en circulaire oplossingen aan te dragen. Dit geldt niet alleen voor nieuwbouwopgaven, maar ook voor vervangingsonderhoud.

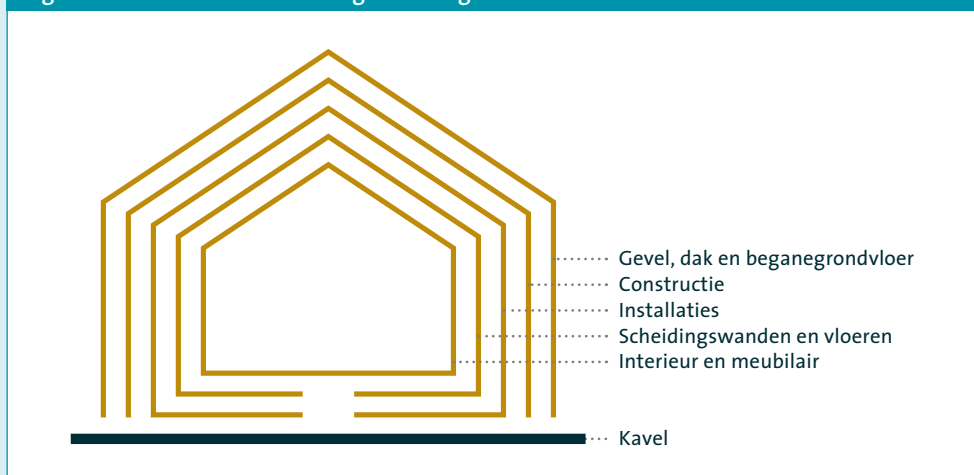
Het COA pakt de omslag van 'verbruik' naar 'gebruik' van grondstoffen en hulpbronnen de komende jaren gestructureerd aan. We kunnen niet in één keer de wereld veranderen, maar wel stap voor stap het verschil maken. We starten hiervoor verschillende pilotprojecten op waarmee we kennis en ervaring opdoen die vervolgens toegepast kan worden in andere, toekomstige projecten. Voor de komende jaren wordt een concreet plan van aanpak opgesteld. Hierbij is ook aandacht voor de financiële en maatschappelijke gevolgen.

Visie op aanpak Routekaart Circulariteit

Circulariteit is een breed begrip en kan op veel verschillende niveaus en wijzen worden toegepast. Een efficiënte en effectieve circulaire benadering van vastgoed vergt dat keuzes worden gemaakt omtrent focusgebieden, gebouwlagen en mogelijke strategieën.

1. Allereerst brengt het COA haar focusgebieden in kaart. Deze focusgebieden geven aan op welke aspecten wij de nadruk van circulariteit leggen. Dit kan adaptiviteit (van gebruik) zijn, maar ook materiaalgebruik of bijvoorbeeld bouwvolume.
2. Per focusgebied wordt bepaald op welk gebouwniveau hier invulling aan wordt gegeven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende gebouwlagen waar een gebouw uit bestaat die ieder een eigen functie en een eigen levensduur hebben.
3. Vervolgens wordt de strategie bepaald. Deze kan liggen in het product- of productieontwerp, maar bijvoorbeeld ook in het recyclen of upcyclen van materialen. Per project zullen afwegingen gemaakt moeten worden om te bepalen welke strategie het meest geschikt is. Deze afwegingen zijn mede afhankelijk van doorlooptijden en investeringen.

Figuur 10 Onderscheid diverse gebouwlagen





7.3 Vergroten biodiversiteit

Het COA is gevestigd op diverse locaties door Nederland. Naast de huisvesting voor asielzoekers en de benodigde dienstengebouwen kennen deze locaties ook veel buitenruimte. Hiermee wordt asielzoekers ook een veilige buitenruimte met buitenspelactiviteiten aangeboden. De buitenruimten zijn onderdeel van de opvanglocaties en vormen de nodige groene buffer tussen de privacy van de bewoners en de buitenwereld.

Anno 2020 is driekwart van het Nederlandse aardoppervlakte gecultiveerd met een afnemende bodemkwaliteit en biodiversiteit tot gevolg. Het COA ziet een kans om bij te dragen aan de verbetering van de biodiversiteit in Nederland en zet daarom in op natuurinclusieve opvanglocaties.

Natuurinclusief betekent dat op opvanglocaties en bij projecten er nadrukkelijk aandacht is voor het behoud van, of het compenseren voor, de reeds aanwezig biodiversiteit. We versterken of vergroten de huidige flora en fauna waar mogelijk. We kijken hierbij op de drie onderstaande niveaus naar mogelijkheden.

1. **In de bebouwing**, bijvoorbeeld door middel van nestelstenen in gevels en daken.
2. **Rondom het gebouw**, bijvoorbeeld door middel van groene gevels en daken.
3. **Op terreinen**, bijvoorbeeld door middel van aanvullende groenvoorzieningen.

Daarnaast zoeken we aansluiting bij bestaande lokale initiatieven. De aandacht voor biodiversiteit gaat verder dan enkel het planten van vegetatie of creëren van schuilplaatsen voor dieren. In de planvorming van toekomstige projecten is nadrukkelijk aandacht voor aspecten als lichtuitstraling vanuit gebouw en terreinverlichting of voor momenten en methoden van groenonderhoud. Dit om de aanwezige fauna zo min mogelijk te verstoren.

Om de biodiversiteit ook langjarig in stand te houden en te vergroten, worden de bewoners van een locatie waar mogelijk actief betrokken. Gedacht kan worden aan actieve participatie van bewoners bij natuuronderhoud op locatie, moestuinprojecten of bijvoorbeeld het vervaardigen van nestkasten voor vogels.

8. Een doelmatige portefeuille

8.1 Beheer en onderhoud portefeuille

Het COA rekent het tot haar primaire taak kwalitatief goede huisvesting aan te bieden aan asielzoekers. Niet alleen omdat wij vinden dat dit belangrijk is voor het leven en werken op de locaties, maar ook ten behoeve van een efficiëntere bedrijfsvoering. Het COA wil een eenduidige basiskwaliteit leveren, passend op maatschappelijke opvattingen, wettelijke normen en tegen een marktconforme prijs.

De huidige COA-kwaliteitsborging heeft aandacht voor de aspecten veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energie en maatschappelijk (VGBEM). In lijn met het willen bieden van veilige en gezonde opvang, hebben de veiligheid en gezondheid van de bewoners en gebruikers van een locatie de hoogste prioriteit. Maatschappelijke ontwikkelingen, wettelijke normen, maar ook onze eigen ambities maken dat de komende jaren hoge prioriteit wordt gegeven aan duurzaamheid (energie) binnen de COA-kwaliteitsborging. Dit betekent dat eerder actie wordt ondernomen wanneer een locatie of gebouw onderpresteert op gebied van duurzaamheid.

Het willen realiseren van een eenduidige basiskwaliteit, betekent dat we de komende jaren toewerken naar één enkel onderhoudsniveau voor alle bewoonde locaties binnen de vaste voorraad. Aan dit onderhoudsniveau worden uitgangspunten en KPI's voor het onderhoud volgens de BOEI-systematiek gekoppeld en wordt een uniforme ondergrens gehanteerd. Het toewerken naar één eenduidig en betrouwbaar onderhoudsniveau helpt ons:

- De flexibiliteit van de vastgoedportefeuille te bevorderen. Door overal hetzelfde onderhoudsniveau als ondergrens te hanteren, sluit het vastgoed altijd aan op de wensen en eisen voor verschillende (externe) doelgroepen.
- De onderhoudssystematiek te vereenvoudigen zodat deze zich (nog) beter leent om langjarige contracten aan te gaan.

Om de kwaliteit van de vastgoedportefeuille te monitoren, op orde te houden en de juiste afwegingen te kunnen maken, is goed inzicht in de vastgoedportefeuille voor ons essentieel. Om deze reden zijn in de afgelopen jaren onder meer de BOEI-systematiek en diverse vastgoedinformatiesystemen geïntroduceerd, waaronder het vastgoedmanagementsysteem Condor. Dit heeft ertoe geleid dat de uitvoering van onderhoud op locaties gebaseerd is op data en er prestatiegerichte contracten worden afgesloten met onderhoudspartijen. Het vastgoedmanagementsysteem maakt het bovendien mogelijk dat alle operationele processen, evenals de prestaties van derden, transparant en vanuit één integraal systeem worden gemanaged.

De komende jaren gaat het COA verder op de ingeslagen weg. Dit betekent dat wij inzetten op het verder versterken van de informatievoorziening, het digitaliseren van processen en data, maar ook op de ontwikkeling van nieuwe kennis en vaardigheden van onze eigen mensen. Hier wordt reeds invulling aan gegeven middels het programma Vastgoed in de Vingers (VidV). Met het inrichtingsplan wordt dit programma ook geborgd binnen de interne organisatie.



Met het oog op de toekomst maken we onderscheid tussen een drietal typen projecten, namelijk:

1. **Gebouwautomatisering**
2. **Vastgoedinformatiesystemen**
3. **Innovaties (Azc van de toekomst)**

Het toenemende belang van bijhouden van gebouwdata vormt een uitdaging wanneer het vastgoed, zoals beschreven in hoofdstuk 6, 'Stabiele portefeuille', ook verhuurd kan worden aan alternatieve doelgroepen. In een dergelijk scenario is het waarschijnlijk dat het vastgoed verhuurd wordt via een derde partij. Met deze partij(en) worden afspraken gemaakt over het actueel houden van de data in de diverse vastgoedinformatiesystemen. Uitgangspunt hierbij is dat er geen 'gaten' in de data mogen ontstaan.

De beschreven kwaliteitslagen en het bijhouden van meer gebouwdata leiden ertoe dat het accent nog meer op de kwaliteit van de portefeuille komt te liggen. De kwaliteit van locaties zal dan ook nadrukkelijk worden meegenomen in de besluitvorming.

8.2 Betaalbare portefeuille

Het COA gaat bewust om met kosten en kijkt vanuit dat perspectief ook naar kansen en uitdagingen op het gebied van huisvesting. Het is evident dat elk van onze locaties een ander kostenbeeld heeft. Afwegingen en besluiten met betrekking tot kosten en investeringen dienen daarom in een breder kader (portefeuilleniveau in plaats van projectniveau) te worden gemaakt. Het is van belang om op portefeuilleniveau een voorraad te handhaven die voor de lange termijn te exploiteren is en meerjarig goed te onderhouden.

Naast het hanteren van dit brede kader, is het van belang om naast de investering voor huisvesting ook de exploitatiekosten mee te nemen in een businesscase. Uitgangspunt hierbij is dat voor iedere locatie de businesscase minimaal sluitend is. Door een 'Total Cost Ownership' (TCO) benadering worden ook de investeringskosten voor duurzaamheid (bijvoorbeeld Bijna Energie Neutraal criterium) die een besparing in de exploitatie opleveren inzichtelijk gemaakt in de business case.

In het kader van een sluitende businesscase, schetst voorliggende vastgoedvisie enkele uitdagingen. Zo zullen onder meer de overcapaciteit ten behoeve van een stabiele portefeuille, maar ook de beschreven duurzaamheidsambities vragen om additionele investeringen. Om deze investeringen te dekken, wordt een verkenning uitgevoerd naar de meest optimale financieringssystematiek en wordt er onderzocht of er subsidies zijn om deze kosten te dekken en, of deze duurzaamheidsambities verrekend worden op projectniveau, portefeuilleniveau of COA-breed begroot worden.

Een stabiele portefeuille betekent dat ook nagedacht moet worden over de dekking van huisvestingslasten in het geval van leegstand. Dit ondervangen we door leegstaand vastgoed deels te verhuren aan alternatieve doelgroepen zoals studenten of spoedzoekers. Op portefeuillenniveau wordt onderzocht welke bestaande locaties hier het meest geschikt voor zijn, maar ook bij toekomstige locaties wordt gekeken naar mogelijkheden voor flexibel gebruik.

Wanneer het afstoten dan wel aantrekken van vastgoed onafhankelijk is van de bezetting en de capaciteitsbehoefte kan COA meer strategisch handelen op de vastgoedmarkt. COA ziet als een uitvoeringsorganisatie van het Rijk haar vastgoed niet als een belegging en is onafhankelijk van marktfinanciering. Het COA kan daarom anticyclisch handelen op de vastgoedmarkt. Zo heeft het de voorkeur om de vastgoedportefeuille te vergroten in een kopersmarkt en vastgoed af te stoten in een verkopersmarkt. Ook is voor het groot meerjarenonderhoud, herontwikkelingen en nieuwe investeringen in vastgoed het meer kosten efficiënt om de investeringen zoveel mogelijk te plannen en in te kopen in overeenstemming met de conjunctuur van de bouwconomie. Met een stabiele omvang van de vastgoedportefeuille is het meerjarenonderhoud en investeringen op lange termijn goed in te plannen. Uiteraard blijft het een zorgvuldige afweging van prognoses, bezetting, investeringen en meerjarenonderhoud.

9. Doorkijk naar portefeuilleplan



9.1 Acquisitiebeleid

Teneinde een stabiele vastgoedportefeuille voor de lange termijn te kunnen exploiteren is het noodzakelijk om vanuit de huidige voorraad een acquisitiebeleid op te stellen.

- De voorraad voor de lange termijn moet aangevuld worden. Conform de ambities van de Meerjarenstrategie 2020-2025 moet de vaste voorraad vergroot worden van een aandeel van 40% naar 75% van de totale vastgoedvoorraad. Gerichte acquisitie naar opvanglocaties met contracten (gebruikscontract huur of koop) en bestuursovereenkomsten met een looptijd van 20 jaar of langer moet worden ingezet.
- Het acquisitiebeleid kan alleen succesvol zijn als het maatschappelijk draagvlak voor het openen en langdurig exploiteren van een asielopvanglocatie ook groot is. Om dit draagvlak te vergroten c.q., te realiseren zijn een aantal beleidsmaatregelen in te zetten zoals het opzetten van Regionale OpvangLocaties als kleinere opvanglocaties voor het stimuleren van integratie en participatie. De ROL's zijn gericht op het huisvesten van vergunninghouders en kansrijke asielzoekers die door kunnen stromen naar de reguliere lokale woningmarkt.

9.2 Transitieplan voor de huidige vastgoedvoorraad

De huidige opvanglocaties worden geïnventariseerd en gelabeld naar vaste dan wel variabele voorraad, mogelijkheden voor gebruik door meerdere doelgroepen, mate van geschiktheid voor het uitwisselen van opvangvormen en op de huidige opvanglocaties worden routekaarten geïmplementeerd met betrekking tot duurzaamheid.

9.3 Assetmanagement

De diverse opvanglocaties worden als complexen gelabeld om van de strategie naar operationaliteit te gaan. Het onderhoudsbeleid wordt structureel meer data gedreven.

Deze Vastgoedvisie COA is vastgesteld door Bestuur COA op 6 juli 2021