



Advies Raad van State inzake Regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

Nader Rapport

24 maart 2023

Nr. 4511108

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake Regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 december 2022, nr. 2022002873, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 februari 2023, nr. W16.22.00210/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2022, no. 2022002873, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot houdende regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen), met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel wil de regering verandering brengen in de situatie dat het Centraal orgaan opvang Asielzoeker (COA) afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten bij het realiseren van asielopvang. Het introduceert daartoe een (structurele) wettelijke taak voor gemeenten om asielopvangvoorzieningen te bieden. Het voorstel beoogt langs deze weg te komen tot een stabiel en robuust stelsel en een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over alle gemeenten.

Hiertoe creëert het voorstel een op een eerste ministeriële raming volgende verdelingsprocedure op provinciaal niveau, onder leiding van de Commissaris van de Koning als rijksorgaan. Dit wordt gevolgd door een vaststellingsbesluit van de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister) waarin de gemeenten zijn opgenomen op wie de taak rust daadwerkelijk te voorzien in opvanglocaties. Gemeenten die vrijwillig opvangplaatsen beschikbaar stellen die langer dan vijf jaar beschikbaar zijn, kunnen, naast de reguliere kostenvergoeding, een financiële beloning verkrijgen.

Het wetsvoorstel kan, zo betoogt de toelichting, niet los gezien worden van de huidige crisis in de asielopvang. De regering streeft daarom spoedige inwerkingtreding van het voorstel na. Het voorstel is met verkorte termijnen voorbereid en is ook met een verzoek om spoedadvies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Tegelijkertijd moet nog veel worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De regering streeft ernaar gelijktijdig met de indiening van het voorstel aan de Tweede Kamer, daartoe een algemene maatregel van bestuur in consultatie te geven.

Het is niet haalbaar gebleken om gelijktijdig met de indiening van het voorstel aan de Tweede Kamer, de algemene maatregel van bestuur (amvb) in consultatie te brengen. Wel zullen de uitgangspunten van de amvb op dat moment gereed zijn. De amvb wordt op basis van deze uitgangspunten opgesteld en gestreefd wordt om de amvb op de zo kortst mogelijke termijn in consultatie te geven.

Met de regering en veel geconsulteerde partijen onderschrijft de Afdeling de noodzaak om te komen tot een effectief, robuust en duurzaam wettelijk stelsel waarmee kan worden voorzien in een eerlijkere en evenwichtigere verdeling van asielzoekers. Het is dan ook positief dat de regering daartoe nu stappen zet om te komen tot nieuwe wetgeving en dat gemeenten bij wet in medebewind worden geroepen.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is om zoveel mogelijk duurzame opvangplaatsen op vrijwillige

basis door de gemeenten te laten aanbieden. Duurzame opvangplaatsen zijn opvangplaatsen die voor vijf jaar of langer beschikbaar worden gesteld én uit meer dan 100 opvangplaatsen per gemeenten bestaan. Slechts wanneer het aantal opvangplaatsen dat vrijwillig wordt aangedragen onvoldoende blijkt te zijn, wordt door middel van een verdelbesluit van de Minister van Justitie en Veiligheid een wettelijke taak aan (bepaalde) gemeenten opgelegd. Hierbij slaat de Minister acht op het verslag van de commissaris van de Koning van het overleg aan de provinciale regietafel en streeft hij naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland.

De Afdeling onderstreept dat het wetsvoorstel een stelselwijziging is en geen tijdelijke noodwet. Het voorstel creëert een nieuwe bestuurlijke systematiek. Deze is permanent en structureel van karakter en beoogt een duurzaam toekomstperspectief voor asielopvang te bewerkstelligen. Een dergelijke stelselwijziging moet als zodanig behandeld worden. In het bijzonder met het oog op de uitvoerbaarheid moet het daarom ook met zorgvuldigheid worden voorbereid.

De regering is zich er van bewust dat dit wetsvoorstel een stelselwijziging is. Er is dan ook aandacht voor de uitvoerbaarheid. De regering streeft naar ondersteuning vanuit het Rijk richting medeoverheden en asielketenpartners voor de uitvoering van deze wet, zodat de gemeenten en provincies onder andere meer inzicht kunnen krijgen in de indicatieve verdeling van de opvangplaatsen en bijbehorende uitkeringen, bovenop de bekostiging van de met deze wet gemoeide nieuwe taken. *Dat betekent dat een wetsvoorstel, hoe urgent de totstandkoming daarvan ook is, niet op zeer korte termijn in werking kan treden. Zoals ook in de consultatie is opgemerkt zal een nieuw wettelijk stelsel op zijn vroegst in 2024 tot de realisatie van meer opvangplaatsen gaan leiden. Gelet op de urgentie van het vraagstuk ligt het wel voor de hand om vooruitlopend op een wettelijke regeling reeds op vrijwillige basis te werken langs de lijnen van een wettelijk stelsel waarin alle gemeenten in goed overleg bijdragen aan het mogelijk maken van opvangvoorzieningen (punt 2).*

De regering onderschrijft dit volledig. Daarom wordt er met gemeenten, provincies en het COA reeds bezien wat de opvangopgave is voor de komende periode en wordt die opgave waar mogelijk ingevuld langs de lijnen van dit wetsvoorstel. Zo zijn met de Groninger gemeenten reeds afspraken gemaakt over de opvangplaatsen in de provincie Groningen in 2023 en 2024. Ook andere provincies werken aan regionale planvorming ten behoeve van de tijdige realisatie van voldoende opvangplaatsen. De regering zet zich er voor in dat dergelijke afspraken gemaakt worden met en/of tussen alle gemeenten en provincies en ondersteunt de provinciale regietafels bij het invullen van de provinciale opvangopgave.

Dat de Afdeling de noodzaak van wetgeving onderschrijft laat onverlet dat zij kanttekeningen plaatst bij de wijze waarop het in dit wetsvoorstel opgenomen stelsel is ingericht en bij de uitvoerbaarheid daarvan. De voorgestelde systematiek acht de Afdeling onnodig complex. De besluitvorming in twee fasen en de daarmee gepaard gaande financiële prikkels dragen niet bij aan het effectief bereiken van de doelstellingen van het voorstel. Ook bevordert het de interbestuurlijke verhoudingen niet.

Het wetsvoorstel is de uitkomst van politieke besprekingen waarbij het uitgangspunt was een balans te vinden tussen enerzijds het neerleggen van een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken, en anderzijds de gevoelde noodzaak om deze (mogelijke) wettelijke taak voor gemeenten zo klein als mogelijk te houden en zoveel mogelijk op basis van vrijwilligheid tot stand te laten komen. Dit heeft geleid tot het verdelen van asielopvangplaatsen in twee fasen, die tot doel hebben om de mogelijkheid te geven aan gemeenten om op basis van vrijwilligheid duurzame opvangplaatsen in te brengen. De hogere financiële uitkeringen voor de duurzame opvangplaatsen in de vrijwillige fase beogen hiertoe een prikkel te geven. Daarnaast stimuleert het wetsvoorstel de gemeenten om met elkaar om tafel te gaan om op provinciaal niveau de opvangopgave te realiseren. De regering zal ruim voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet de methodiek van de twee fasen (inclusief uitkeringen) nader toelichten aan betrokken medeoverheden en ketenpartners, onder andere via informatiemateriaal en voorlichtingsbijeenkomsten. De regering zal ook een informatiepunt inrichten waar medeoverheden en ketenpartners met hun vragen over dit wetsvoorstel terecht kunnen.

Daarnaast wordt het instrument van de specifieke uitkering oneigenlijk gebruikt en is de realisatietermijn die gemeenten krijgen om in de opvangopgave te voorzien onduidelijk (punt 3).

In voorbereiding op het wetsvoorstel is het benutten van de specifieke uitkering als best passend middel gekozen. De specifieke uitkering wordt volgens de regering niet op een oneigenlijke manier gebruikt. Op bladzijde 8 van de Memorie van Toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt. 'Gegeven de taak die opgelegd wordt aan gemeenten en de voorwaarden die gesteld worden om in aanmerking te kunnen komen voor de uitkering, wordt gekozen voor een specifieke uitkering. Achteraf zullen gemeenten in de jaarrekening het aantal gerealiseerde opvangplaatsen verantwoorden (in de

zogeneten SiSa-bijlage), waarna ook het definitieve bedrag door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld wordt.'

Het instrument van de specifieke uitkering is gekozen omdat de uitkering onder voorwaarden wordt verstrekt en omdat de gemeenten door de accountant gecontroleerde verantwoordingsinformatie moeten aanleveren aan het Rijk, in de zogeheten SiSa-bijlage als onderdeel van de jaarrekening. Dit vormt de basis voor de vaststelling. Een andere uitkeringsvorm is om die reden niet mogelijk. Ten aanzien van de realisatietermijn heeft de gemeente die in de eerste fase vrijwillig duurzame opvangplaatsen mogelijk maakt op basis van artikel 2, derde lid, twaalf maanden om dit te doen. Dit is op basis van wat in de praktijk wordt waargenomen een realistische termijn. Voor de overige opvangplaatsen geldt dat gemeenten deze mogelijk moeten hebben gemaakt uiterlijk zes maanden na het nemen van het verdeelbesluit (of zoveel langer als in het verdeelbesluit is bepaald), zo is terug te vinden in artikel 7, eerste lid, onderdeel a. Hier geldt dat de verwachting is dat gemeenten die aan de provinciale regietafel bekend maken asielopvang mogelijk te willen maken reeds voor het nemen van het verdeelbesluit hiermee aan de slag zullen gaan, waardoor de werkelijke termijn om opvangvoorzieningen mogelijk te maken langer dan 6 maanden is. Dit betekent dat de gehele landelijke opvangopgave 12 maanden na bekendmaking gerealiseerd dient te zijn.

Zowel de complexiteit van de wet als zodanig, de veelheid aan nadere uitwerking in lagere regelgeving, de onzekerheid over de financiële voorwaarden en complicerende factoren zoals de ruimtelijke inpassing en de mede daaruit voortvloeiende juridische procedures roepen ten slotte indringende vragen op over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel (punt 4).

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te heroverwegen en daarbij te kiezen voor een eenvoudiger stelsel met meer duidelijkheid voor gemeenten. Zij adviseert in het bijzonder de fasering en de zogenoemde financiële prikkel opnieuw te bezien.

Zoals hiervoor is opgemerkt, is het wetsvoorstel de uitkomst van politieke besprekingen waarin een balans moest worden gevonden tussen enerzijds het neerleggen van een wettelijke taak en anderzijds de wens om deze wettelijke taak zo beperkt mogelijk te houden en zoveel mogelijk op basis van vrijwilligheid te realiseren.

Een voor de hand liggend alternatief biedt, zoals ook in de consultatie naar voren komt, het model van de Huisvestingswet. Een dergelijk stelsel is niet alleen eenvoudiger en duidelijker maar maakt het tevens mogelijk om op basis van vrijwilligheid en in overleg met andere gemeenten en de provincie, tot nadere afspraken te komen over asielopvang en/of de huisvesting van statushouders.

Ervan uitgaande dat voor de te realiseren opvang een ruimhartige en reële vergoeding wordt geboden, kan daarin een voor alle gemeenten adequate financiële randvoorwaarde en stimulans worden gezien om mee te werken aan de uitvoering van een wettelijke taak zonder dat gemeenten met elkaar in competitie zijn en zonder de daaruit voortvloeiende complicaties die inherent zijn aan het thans voorliggende wetsvoorstel. Zo'n aanpak hoeft niet tot vertraging te leiden, te meer omdat een vereenvoudigd stelsel waarschijnlijk op meer draagvlak kan rekenen van de partijen die de wet moeten uitvoeren (punt 5).

De methodiek voor de huisvesting van statushouders op basis van de Huisvestingswet is niet 1-op-1 toe te passen op het realiseren van opvangplaatsen voor asielzoekers. De statushouders die gemeenten via de taakstelling krijgen toegewezen, komen in beginsel ook daadwerkelijk in die gemeenten te wonen. Een uitzondering hierop is wanneer een gemeente (op vrijwillige basis) een samenwerking aangaat met een andere gemeente, op voorwaarde dat het totaal aantal statushouders dat is toegewezen aan gemeenten binnen een provincie wordt gehuisvest. In tegenstelling tot de huisvesting van statushouders, is het bij het opvangen van asielzoekers ongewenst om in alle 342 gemeenten één of meerdere opvangvoorzieningen te hebben, omdat dit tot gevolg heeft dat er in kleine gemeenten op zeer kleine schaal opvangvoorzieningen gerealiseerd moeten worden. Dit zorgt in de migratieketen voor een zeer moeilijk werkbare situatie voor het COA alsmede de andere ketenpartners, zoals IND en DT&V. Er is daarom niet gekozen voor een gemeentelijke taakstelling, maar voor een provinciale asielopgave in te vullen door gemeenten binnen de provincie. Zo worden gemeenten gestimuleerd om samenwerkingen aan te gaan, aangezien deze samenwerkingen cruciaal zijn voor het functioneren van het systeem.

Voor het bieden van asielopvang in Nederland zijn verschillende regelingen beschikbaar, die naar aanleiding van dit wetsvoorstel waar nodig worden aangepast en/of uitgebreid. De financiering van opvang wordt op dit moment uitgevoerd door het COA en bekostigd door het Rijk. Daarbij is het voor het COA ook mogelijk om investeringen te doen in, aan en rondom de opvangvoorziening.

Met het – verderop in dit rapport nader te bespreken – artikel 2 onderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd, wil de regering een beter beeld krijgen bij de directe uitvoeringskosten voor medeoverhe-

den. De uitkomsten hiervan vormen de basis voor verdere gesprekken over het vraagstuk reële compensatie en verwerking van de uitkomsten in de ministeriële bekostigingsregeling (bedoeld in artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel).

1. Context en inhoud van het voorstel

a. Aanleiding en doelstelling¹

In 2022 waren er te weinig opvangplaatsen om de Nederland binnengekomen asielzoekers opvang te bieden. Daarom heeft het kabinet op 17 juni 2022 de nationale crisisstructuur geactiveerd.² Op basis van bestuurlijke afspraken met medeoverheden konden eind 2022 meer dan 51.000 asielzoekers in opvangvoorzieningen verblijven. Dat betreft 17.000 extra plaatsen ten opzichte van de toen bestaande voorraad en staat los van de opvangplaatsen voor ontheemden uit Oekraïne.³ Deze extra gerealiseerde opvang voor asielzoekers is echter minder dan beoogd en onvoldoende gebleken in relatie tot de gestegen behoefte. Bovendien betreft het veelal (crisis)noodopvang, die tijdelijk van aard is.

Dat in onvoldoende opvangplaatsen kon worden voorzien, houdt onder meer verband met het feit dat het COA op dit moment afhankelijk is van de bereidwilligheid van gemeenten. Bij het ontbreken van bereidwilligheid wordt als veel gehoorde reden genoemd het gebrek aan draagvlak en onvrede bij gemeenten over het feit dat de opvangvoorzieningen die in 2015 en 2016 zijn gerealiseerd voor Syrische vluchtelingen niet in stand zijn gehouden. De (duurzame vaste) voorraad was aldus onvoldoende. Bovendien was de instroom hoger dan geraamd.⁴ Naar verwachting houdt die instroom de komende jaren aan en zal zonder nadere maatregelen niet in voldoende reguliere opvangcapaciteit kunnen worden voorzien.

Het wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Het beoogt te realiseren dat de asielopvang niet meer afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten. De regering wil door middel van dit voorstel komen tot een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over alle gemeenten. De toelichting benoemt in dat verband dat gemeenten die dat nu nog niet doen, door dit voorstel ook hun bijdrage moeten gaan leveren aan een duurzame opvang van asielzoekers. Als uitgangspunten daarbij noemt de toelichting 'solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen en het voorkomen van crisisnoodopvang'.

Om deze doelstellingen te realiseren streeft het voorstel naar een duurzaam stelsel met een 'voldoende duurzame flexibele opvangcapaciteit' die mee kan bewegen met de schommelingen van in- en uitstroom. Het gaat daarbij om het creëren van een grotere 'vaste voorraad' aan opvangplaatsen. Volgens de toelichting komt met dit voorstel 'meer rust, stabiliteit én flexibiliteit' in het wettelijk stelsel rondom de asielopvang.

b. Voorgestelde verdelings- en beloningssystematiek

Er wordt een tweejaarlijkse procedure voorgesteld, waarbinnen rijk, provincies en gemeenten komen tot een verdeling van opvanglocaties. Deze procedure begint met een door de minister te maken raming van het aantal benodigde opvangplaatsen (vóór 1 februari). Van dat aantal wordt het reeds bestaande aantal opvangplaatsen afgetrokken, zodat duidelijk is hoeveel nieuwe opvangplaatsen gerealiseerd moeten worden.

Die opgave wordt over provincies verdeeld en wordt vóór 1 mei bekend gemaakt. Bij deze provinciale opgave voegt de minister een 'indicatieve opgave' voor de gemeenten. Onder leiding van de Commissaris van de Koning (hierna: CdK) als rijksorgaan wordt tussen colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het COA overleg gevoerd over de verdeling van de opvangplaatsen binnen de provincie ('provinciale regietafel'). De CdK brengt daarover vóór 1 juli verslag uit aan de minister die dit betreft bij het door hem te nemen 'verdeelbesluit' (vóór 1 september).

Om gemeenten zoveel mogelijk aan te zetten tot een vrijwillige bijdrage, voorziet het voorstel in de

¹ Deze weergave is gebaseerd op verschillende Kamerbrieven van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (te weten die van 12 september 2022, Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2983; van 14 oktober 2022, Kamerstukken II, 2022/23, 19 637, nr. 2994; van 4 november 2022 (en bijlagen), Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 3006; van 18 november 2022, Kamerstukken II, 2022/23, 19 637, nr. 3009) alsmede op de memorie van toelichting.

² Zie Kamerbrief van de Minister van JenV van 17 juni 2022, mede namens de staatssecretaris van JenV, de Minister van BZK en de Minister voor VRO, Kamerstukken II, 2021/22, 19 637, nr. 2906.

³ Dat betreft blijkens de in voetnoot 1 aangehaalde brief van 14 oktober 2022 ruim 61.000 plaatsen.

⁴ De zogenoemde Meerjaren Productie Prognose van begin 2022 ging uit van een lagere instroom (6.700 minder) en de van begin 2021 van een nog lagere instroom (12.000 minder).

mogelijkheid om, in verschillende fasen van het bestuurlijke proces, aanvullende uitkeringen te verstrekken. De toelichting spreekt in dat verband over de 'financiële prikkels' om reeds in een vroeg stadium opvangplaatsen te leveren.⁵ Het gaat om aanvullende vergoedingen boven op de reële compensatie van gemaakte kosten.

De ontvangen extra vergoedingen kunnen blijken het voorstel in verschillende fasen van de procedure aan de orde zijn.⁶ Allereerst kunnen gemeenten tussen de capaciteitsraming (1 februari) en de vaststelling van de provinciale opgave (1 mei) aangeven dat zij een bepaald aantal opvangplaatsen ter beschikking willen stellen. Het moet daarbij gaan om opvanglocaties die voor vijf jaar (of langer) beschikbaar worden gesteld ('duurzaam').⁷ Het doel daarvan is een grotere vaste voorraad opvangplaatsen te realiseren.

Voor die vrijwillig ingebrachte, duurzaam beschikbare opvangplaatsen kunnen gemeenten een aanvullende vergoeding krijgen. Gedacht wordt aan een eenmalig bedrag van € 2.500 per opvangplaats.⁸ Het aantal vrijwillig ingebrachte opvanglocaties wordt in mindering gebracht op de capaciteitsraming. Het aantal dat overblijft vormt het minimaal aantal opvanglocaties dat door middel van het provinciale overleg moet worden verdeeld onder de gemeenten.

Om te komen tot het daadwerkelijk realiseren van het aantal vastgestelde opvanglocaties is in een volgende fase opnieuw een financiële prikkel ingebouwd, gekoppeld aan een termijn van twee jaar. Wanneer binnen de termijn van twee jaar 75% of meer opvangplaatsen gerealiseerd zijn ten opzichte van het aantal dat in het verdeelbesluit is vastgesteld, dan verstrekt de minister de provincie en betreffende gemeenten een uitkering. Nadere uitwerking van de verdeling van die uitkering tussen de provincie en gemeenten vindt plaats bij ministeriële regeling.

De voorgestelde systematiek komt daarmee schematisch op het volgende neer.

Tweejaarlijkse cyclus			
	Datum	Processtap	Bijzonderheden
	Vóór 1 februari	Bekendmaking door de minister hoeveel opvangplaatsen de komende twee jaar naar verwachting behoefte zal zijn.	
Nationale inbreng	Tussen 1 februari en 1 mei	Mogelijkheid voor gemeenten om vrijwillig opvangplaatsen ter beschikking te stellen die voor vijf jaar of langer beschikbaar zijn.	Deze opvangplaatsen leveren (in de vorm van een specifieke uitkering) een bonus van € 2.500 op.
	Vóór 1 mei	Bekendmaking door de minister van het bindende aantal opvangplaatsen per provincie moet worden gerealiseerd ('provinciale opgave'). Daarbij stelt de minister tevens een indicatieve verdeling per gemeente op.	Betreft de verwachte behoefte (raming 1 februari) minus het aantal bestaande plaatsen en de vrijwillig door gemeenten aangeboden aantal plaatsen. De provinciale opgave wordt volgens de bij amvb vastgelegde systematiek bekend gemaakt. ¹
Provinciale inbreng	Tussen 1 mei en 1 juli	Provinciale regietafels onder leiding van de CdK's om overeenstemming te bereiken over welke gemeenten de opvangplaatsen gaan realiseren en welke aantallen het betreft.	
	Vóór 1 juli	Verslag van de CdK's over de uitkomst van provinciale regietafels aan de minister.	Verslag is voor de minister niet bindend.
	Vóór 1 september	Verdeelbesluit per provincie door de minister met de betreffende gemeenten die de opvangplaatsen gaan realiseren en welke aantallen het betreft.	Deze bevoegdheid is niet geclausuleerd. De minister 'slaat acht' op het verslag van de CdK en bepaalt vervolgens per provincie de concrete verdeling over gemeenten. Verdeelbesluit betreft bindend en appellabel besluit.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Beloningssystematiek) en paragraaf 10.2 (Beloningssystematiek).

⁶ Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat voor opvangplaatsen van bijzondere aard (opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, plaatsen in een handhaving- en toezichtlocatie en in een gezinslocatie) een aanvullende vergoeding kan worden ontvangen.

⁷ Op dat moment beschikbaar worden gesteld, dan wel binnen twaalf maanden daarvoor beschikbaar komen (zie voorgesteld artikel 2, derde lid, eerste volzin).

⁸ Zie bijvoorbeeld binnenlandsbestuur.nl, 'Bonus voor gemeenten die asielzoekers opnemen' (9 februari 2022). Deze bedragen blijken niet uit de toelichting.

Tweejaarlijkse cyclus			
	Datum	Processtap	Bijzonderheden
	Vóór 1 februari twee jaar later	Opvangplaatsen uit het verdeelbesluit gerealiseerd hebben.	Evenwel wordt ook een termijn van zes maanden genoemd; en voor de vrijwillig aangedragen locaties (die vallen buiten de provinciale opgave) een termijn van twaalf maanden. De termijnen zijn inclusief de benodigde vergunningverlening en omgevingsrechtelijke aanpassingen en de afhandeling van eventuele juridische procedures. ²

¹ Toelichting op voorgesteld artikel 3.

² Toelichting op voorgesteld artikel 7.

Tot slot zij gewezen op de voorgestelde ‘overgangsvoorziening’. Dit behelst dat op het tijdstip van de inwerkingtreding door de minister bekend wordt gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen de komende twee jaar behoefte zal zijn. Daarbij wordt direct een indicatieve verdeling over de gemeenten bepaald. Een beloning (vrij te besteden specifieke uitkering) wordt verstrekt aan de gemeenten voor iedere opvangplaats die ter beschikking wordt gesteld bovenop het indicatief toebedeelde aantal. Dit is bedoeld om gemeenten te stimuleren zo snel mogelijk na inwerkingtreding opvangplaatsen ter beschikking te stellen.⁹

d. Consultatie¹⁰

Onder de geconsulteerde partijen bestaat overeenstemming dat de huidige situatie in de asielopvang niet langer houdbaar is.¹¹ De VNG, het IPO, de Kring van Commissarissen van de Koning en het Veiligheidsberaad noemen het belang van een oplossing, en daarbij ook het belang van het creëren van duidelijkheid voor gemeenten. Juridisch instrumentarium om asielzoekers evenwichtig(er) over gemeenten te verdelen wordt ook door deze partijen als een *noodzakelijke oplossing voor de opvangcrisis* gezien. Ook vanuit de migratieketen wordt het voorstel een belangrijke stap genoemd om (binnen een breder palet aan maatregelen) uit de ‘crisismodus’ te komen.

Het aldus vormgegeven wetsvoorstel heeft echter ook geleid tot de breed gedragen kritische reactie dat het voorstel een te complexe systematiek kent.¹² Daarbij wordt getwijfeld aan de effectiviteit ervan. Niet verwacht wordt dat de financiële prikkel het beoogde effect zal hebben, terwijl de procedure in verschillende fasen maakt dat lange tijd onduidelijk is wat de uiteindelijke (verplichte) verdeling van de opvangplaatsen zal zijn.

Verskillende partijen vrezen dat de financiële beloningen vooral schadelijk zullen zijn voor de samenwerking tussen gemeenten. Daarnaast wordt benoemd dat het ongepast is om het behalen van maatschappelijke opgaven en het naleven van mensenrechtelijke verplichtingen te koppelen aan een financiële beloning. Concreet wordt gevraagd om een versimpeling van de procedure door beperking tot één fase. Daarbij wordt ook verwezen naar de bestaande wettelijke systematiek voor de huisvesting van statushouders.

De regering houdt ondanks deze breed gedragen kritiek, in het bijzonder ook van de organisaties die de wet moeten gaan uitvoeren, vast aan de voorgestelde systematiek. De regering handhaaft de twee fases in de verdelingsprocedure en de financiële prikkel om vroegtijdig asielopvangplaatsen ter beschikking te stellen. De regering erkent, blijkens de toelichting, dat er zorgen bestaan over de uitwerking van dit onderdeel van het wetsvoorstel en de invloed van financiële beloningen op de bestuurlijke verhoudingen. Volgens de regering bieden de specifieke uitkeringen desalniettemin een ‘extra prikkel’ om in een vroeg stadium asielopvangplaatsen te realiseren. Wel zal bij de uitvoering van de wet nauwgezet in de gaten worden gehouden of de beloningssystematiek zoals deze is vormgegeven het beoogde effect sorteren of dat aanpassing nodig is, aldus de toelichting.¹³

Artikel 12, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat er vier jaar na de inwerkingtreding van de wet een evaluatie plaatsvindt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. In deze

⁹ Toelichting op voorgesteld artikel 13.

¹⁰ Deze samengevatte weergave van de consultatiereacties is gebaseerd op alle bij de Afdeling advisering bekende consultatiereacties en uitvoeringsscans. Daarnaast is de Afdeling aangeschreven door de VNG en Vluchtelingenwerk Nederland.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Actuele ontwikkelingen; Bestuurlijke afspraken).

¹² De VNG wijst in de consultatiereactie in dat verband op een minder complex en ‘wezenlijk ander’ voorstel dat in september in concept aan hen is voorgelegd.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 10.2 (Beloningssystematiek).

evaluatie wordt ook de verstrekking van de specifieke uitkeringen om het vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen te stimuleren meegenomen en afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie eventueel heroverwogen. Daarnaast bepaalt artikel 12, eerste lid, dat er twee jaar na de inwerkingtreding een invoeringstoets plaatsvindt over de effecten van de wet in de praktijk.¹⁴

2. Het wetsvoorstel: stelselwijziging, geen noodwet

Om het wetsvoorstel goed te begrijpen is allereerst inzicht nodig in de aard van het wetsvoorstel en hoe dat zich verhoudt tot de huidige situatie. Zowel het COA als de gemeenten hebben aangegeven dat 75.500 opvangplaatsen nodig zijn in het jaar 2023. De toelichting spreekt in dat verband over 40.000 nieuw te realiseren opvangplaatsen vóór 1 januari 2024.¹⁵ Dit tekent de urgentie van het voorliggende vraagstuk.

Duidelijk is dat zonder wettelijke verplichtingen onvoldoende locaties zullen worden gerealiseerd die voldoen aan de daaraan, ook internationaal, gestelde eisen. Dat de regering stappen zet om te komen tot juridisch instrumentarium teneinde een solide en duurzaam opvangstelsel te creëren, is daarom aangewezen. Daartoe roept het voorstel gemeenten in medebewind op het terrein van de asielopvang, creëert het een nieuwe, permanente bestuurlijke en financiële systematiek en wijzigt het de relatie tussen de gemeenten en het COA (zie hierna punt 3f). Het wetsvoorstel is dus geen tijdelijke noodwet maar een stelselwijziging. Wil een stelselwijziging duurzaam en effectief zijn dan moet het voorstel als zodanig worden benaderd en zorgvuldig op zijn effecten in de uitvoeringspraktijk bezien en beoordeeld worden.

Verschillende partijen hebben tegen de achtergrond van het voorgaande opgemerkt dat het voorliggende wetsvoorstel, dat nog de gehele parlementaire wetgevingsprocedure moet doorlopen, op zijn vroegst in 2024 tot de realisatie van meer opvangplaatsen gaat leiden. Gelet op de urgentie van het vraagstuk ligt het wel voor de hand om vooruitlopend op een wet reeds op vrijwillige basis te werken langs de lijnen van een stelsel waarin alle gemeenten in goed overleg bijdragen aan het mogelijk maken van opvangvoorzieningen.

Het voorgaande neemt niet weg dat bij het voorgestelde stelsel zoals het nu is ingericht (punt 3) en bij de uitvoerbaarheid daarvan (punt 4), kanttekeningen zijn te plaatsen. Wil het wetsvoorstel, zoals de regering beoogt, daadwerkelijk en duurzaam effect hebben dan is een aanmerkelijke vereenvoudiging noodzakelijk (punt 5).

Met de in het wetsvoorstel gekozen systematiek wordt uitdrukkelijk beoogd dat voldoende duurzame en flexibele opvangcapaciteit wordt gerealiseerd. Onder meer door het stimuleren van het beschikbaar stellen van duurzame opvangplaatsen – beschikbaar voor vijf jaar of langer én bestaande uit meer dan 100 opvangplaatsen per gemeente – kunnen schommelingen in instroom en bezetting in de toekomst worden opgevangen. Alle opvangplaatsen die op een duurzame wijze worden georganiseerd, maken vervolgens onderdeel uit van de vaste voorraad van het COA. Bij de volgende cyclus in 2025 geldt dan dat er meer duurzame opvangplaatsen beschikbaar zijn die op de totaal te verdelen opvangplaatsen in mindering kunnen worden gebracht. Bij iedere wetscyclus bouwt de vaste voorraad naar verwachting dus op. De inzet van het kabinet is dat daardoor steeds meer opvangplaatsen voortkomen uit een vrijwillig ter beschikking gestelde duurzame vaste voorraad en minder opvangplaatsen tot stand hoeven te komen via toebedeling van een taak op grond van deze wet.

3. Complexiteit voorgestelde systematiek

a. Samenhang procedures en financiële prikkels

De Afdeling constateert dat de geschetste systematiek van twee fases direct verband houdt met de financiële prikkel om gemeenten ertoe te bewegen vroegtijdig (de eerste fase, de nationale inbreng) opvangplaatsen ter beschikking te stellen. De verdeling in twee fases houdt in het bijzonder verband met het uitgangspunt van het zoveel als mogelijk vrijwillig realiseren van asielopvang. Dit heeft echter geleid tot een ingewikkelde procedure die veel tijd in beslag gaat nemen en bovendien mogelijk aanleiding zal geven tot strategisch gedrag.

De Afdeling merkt daarbij op dat de financiële prikkel om vroegtijdig opvangplaatsen bij de minister

¹⁴ Zie over inkleuring en stand van zaken invoeringstoets, brieven van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 21 april en 23 september 2022, Kamerstukken 35 510, nr. 96 en 103.

¹⁵ De toelichting spreekt in paragraaf 4.2 (Werkwijze totstandkoming gemeentelijke taak) over een totaal benodigd aantal van 55.000, meldt dat de duurzame voorraad 15.000 is en dat daarom 40.000 extra opvangplaatsen gerealiseerd moeten worden. Daarmee wijken deze cijfers af van het aantal dat het COA en gemeenten noemen. In de hiervoor genoemde brief van 4 november 2022 worden wel de door de VNG en het COA genoemde cijfers aangehaald.

aan te bieden, gemeenten voor een dilemma plaatst. De gemeenten die (nu) wel vroegtijdig een nationale inbreng leveren, krijgen een aanvullende vergoeding in het vooruitzicht gesteld maar kunnen daardoor minder (of geheel niet) bijdragen aan de provinciale taakstelling. Omgekeerd geldt dat de verdelingsprocedure bepaalde provincies en gemeenten kan uitnodigen om lang te wachten met het inbrengen van beschikbare opvangplaatsen. Zij kunnen ervoor kiezen het aan andere gemeenten over te laten om een vrijwillige nationale inbreng te leveren. Deze keuze kan zijn ingegeven door de verwachting dat de indicatieve verdeling van de minister op 1 mei voor hen mee zal blijken te vallen en mogelijk zelfs op nihil kan worden gesteld door de onderhandelingen aan de provinciale regietafel.

Het wetsvoorstel bevat als gevolg van het voorgaande een competitief element. De voor het welslagen van de wet noodzakelijke goede interbestuurlijke verhoudingen worden er waarschijnlijk niet door bevorderd. De vraag is daarmee hoe het voorgestelde stelsel zich verhoudt tot de uitgangspunten van solidariteit en evenwichtigheid in de spreiding van asielzoekers en in hoeverre het voorstel gelet daarop gaat bijdragen aan het effectief realiseren van de door de regering beoogde doelstellingen.

De regering heeft bij het opstellen van dit wetsvoorstel onderlinge solidariteit en een evenwichtige spreiding als uitgangspunten genomen en zal zich daar ook als de wet in werking is getreden is, te allen tijde volledig voor blijven inzetten. Onderlinge solidariteit en samenwerking zijn essentieel in het realiseren van een robuuste en duurzame voorraad aan asielopvangplaatsen. De eerste fase richt zich op vrijwillige inbreng van duurzame opvangplaatsen. De gemeenten die vrijwillig duurzame opvangplaatsen inbrengen tonen daarmee hun solidariteit naar andere gemeenten, omdat dit zorgt voor een lager restant aan nog te verdelen opvangplaatsen. Deze gemeenten ontvangen daarvoor dan ook een hogere financiële uitkering. Indien er onvoldoende opvangplaatsen vrijwillig worden ingebracht, geeft het wetsvoorstel de gemeenten onder leiding van de commissaris van de Koning vervolgens de prikkel om op provinciaal niveau vrijwillig voldoende opvangplaatsen aan te dragen. Daarbij wordt de resterende provinciale opvangopgave gecommuniceerd met een indicatieve verdeling naar gemeenten op basis van een verdeelsleutel naar inwoneraantal. Op basis van het overleg aan de provinciale tafels, en het door de commissaris van de Koning opgestelde verslag daarvan, neemt de Minister per provincie een verdeelbesluit. Hierbij zal de Minister streven naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling van opvangplaatsen over het Nederlandse grondgebied, maar ook oog hebben voor de duur van de aangeboden opvang en omvang van de opvang, en de aanwezigheid van bijzondere opvangmodaliteiten binnen gemeenten.

b. Reikwijdte medebewindstaak

Het voorstel roept de vraag op wat de precieze reikwijdte van de gemeentelijke taak is. Het voorgestelde artikel 6 bepaalt dat het college van een in het verdeelbesluit aangewezen gemeente zorgdraagt voor 'het mogelijk maken' van asielopvang, en wel binnen een termijn van twee jaar. Dit betreft daarmee niet alle gemeenten maar alleen die gemeenten die na de provinciale uitwerking daartoe in het verdeelbesluit zijn aangewezen. Zij dienen het daarin vastgestelde aantal opvanglocaties daadwerkelijk te realiseren. Volgens de artikelsgewijze toelichting betreft deze bepaling de 'kern' van het voorstel.

In het algemeen deel van de toelichting wordt in dat verband gesteld dat op alle gemeenten 'een verplichting rust' mee te werken aan asielopvang, maar dat deze verplichting wordt ingevuld door een taak voor bepaalde gemeenten om een vastgesteld aantal opvangplaatsen asielopvang mogelijk te maken.¹⁶ De artikelsgewijze toelichting stelt echter dat het voorstel alle gemeenten in medebewind roept. De in de toelichting genoemde verplichting om 'mee te werken' aan asielopvang – losstaand van een realisatieverplichting – is echter in het wetsvoorstel niet opgenomen. Daarbij komt dat het realiseren van de vrijwillig vroegtijdig ingebrachte opvangplaatsen buiten de reikwijdte van artikel 6 valt omdat de provinciale opgave de uitkomst is van de capaciteitsraming minus de vrijwillig ingebrachte opvanglocaties.¹⁷

De reikwijdte van de medebewindstaak strekt ertoe dat uitvoering wordt gegeven aan het verdeelbesluit van artikel 5. Het verdeelbesluit wordt eens per twee jaar (voor 1 september genomen). De realisatietermijn voor het door gemeenten ter beschikking stellen aan het COA van locaties of accommodaties waarmee het aantal opvangplaatsen dat in het verdeelbesluit voor de desbetreffende gemeente is bepaald kan worden gerealiseerd, is zes maanden of zoveel langer als in het verdeelbe-

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3 (Taak gemeenten).

¹⁷ In die bepaling gaat het over te realiseren opvangvoorzieningen dat in het verdeelbesluit (voorgesteld artikel 5) is opgenomen. Het verdeelbesluit behelst het minimale aantal opvangplaatsen gegeven de provinciale opgave (voorgesteld artikel 3). De vroegtijdige, vrijwillige nationale inbreng is geregeld in het voorgestelde artikel 2, derde lid, en valt hier dus buiten. Voor deze opvangplaatsen wordt een termijn van twaalf maanden genoemd (zie memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen)). Of die termijn verband houdt met de in artikel 5, derde lid, bedoelde twaalf maanden wordt niet toegelicht.

sluit is bepaald. Het realiseren van de vrijwillig vroegtijdig ingebrachte opvangplaatsen (nationale inbreng) valt, zoals de Afdeling opmerkt, buiten de medebewindstaak. Voor deze plaatsen geldt een realisatietermijn van twaalf maanden (artikel 2, derde lid).

De zin in de toelichting die de Afdeling aanhaalt, houdt verband met de in het wetsvoorstel uitgewerkte variant. Deze variant werd eerder als 2b aangeduid. Reden hiervoor is dat deze variant uitgaat van samenwerking tussen gemeenten om opvangvoorzieningen mogelijk te maken. Gemeenten bezien samen de mogelijkheden, ook in relatie met de opdracht van het huisvesten van vergunninghouders. In verband daarmee is in artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel een verplichting tot samenwerking neergelegd tussen colleges, gedeputeerde staten en het COA bij de uitvoering van de taken op grond van deze wet, alsmede een verplichting voor deze partijen om te overleggen over de verdeling van opvangplaatsen aan de provinciale regietafels onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning. Dat maakt dat uiteindelijk dus alle gemeenten in medebewind worden geroepen om te participeren in de bestuurlijke systematiek van deze wet en de processen die hiermee verbonden zijn. Het wetsvoorstel beoogt om tot clustering van opvangvoorzieningen bij *bepaalde* gemeenten te komen (in plaats van verspreid over alle 342 gemeenten). Een clustering van opvangvoorzieningen beschouwt de regering als randvoorwaardelijk voor een effectieve dienstverlening binnen de migratieketen.

c. Realisatietermijn

Ten aanzien van de realisatietermijn voor de op grond van het verdeelbesluit te realiseren opvangplaatsen is het voorstel tegenstrijdig. Het voorgestelde artikel 6 spreekt over een termijn van twee jaar waarbinnen het college van burgemeester en wethouders de in het verdeelbesluit aangewezen opvanglocatie gerealiseerd moet hebben. Het voorgestelde artikel 7 spreekt – evenals de toelichting – bij het realiseren van deze opgave echter over een realisatietermijn van zes maanden (dan wel een in het verdeelbesluit gestelde langere termijn). Binnen die termijn dienen door het college aan het COA locaties en accommodaties ter beschikking te zijn gesteld dan wel de benodigde vergunningen voor ingebruikneming te zijn verstrekt. De gemeenteraad wordt opgedragen de benodigde aanpassingen van het bestemmingsplan of de beheersverordening binnen de in het wetsvoorstel genoemde termijnen te realiseren.¹⁸

De verwijzing in artikel 6 naar de termijn van twee jaar beoogt niet anders dan eraan te herinneren dat het verdeelbesluit waaruit voor de aangewezen gemeenten een medebewindstaak voortvloeit tweejaarlijks wordt genomen. Artikel 7 regelt vervolgens de invulling van de gemeentelijke taak. Die taak zal drieledig kunnen zijn. Ten eerste moet de gemeente – altijd – een accommodatie of locatie (of combinatie(s) daarvan) aan het COA ter beschikking stellen, zodat het aantal opvangplaatsen dat de individuele gemeente volgens het verdeelbesluit moet realiseren wordt ‘gehaald’. Verder zal van de lokale omstandigheden afhankelijk zijn of daarvoor ook (nieuwe) lokale vergunningen moeten worden afgegeven, dan wel of het bestemmingsplan of de beheersverordening moeten worden aangepast. Het gaat bij de realisatietermijn voor gemeenten op grond van het verdeelbesluit dus nadrukkelijk om de termijn van zes maanden of zoveel langer een individuele gemeente in het verdeelbesluit de tijd heeft gekregen (artikel 6, eerste lid, onder a). Binnen deze termijn moet de gemeente eventuele vergunningprocedures of ruimtelijke inpassingsprocedures doorlopen. Reflecterend op de schematische weergave van de systematiek zoals de Afdeling die hierboven heeft opgenomen: de termijn van twee jaar in de onderste rij, linker kolom, is niet de uitleg die regering aan het wetsvoorstel geeft.

Met dit vraagstuk hangt samen dat het voorgestelde artikel 8 bepaalt dat indien zich feiten of omstandigheden voordoen die maken dat de verplichtingen uit artikel 7 (de genoemde zes maanden) ‘niet tijdig’ kunnen worden gerealiseerd, het college daarvan ‘onverwijld’ melding doet aan de minister. Die regeling verdraagt zich niet met de gestelde termijn van twee jaar. Dat geldt ook voor de specifieke regeling die is opgenomen voor ‘bijzondere omstandigheden’ waaronder de minister het verdeelbesluit tussentijds kan aanpassen.¹⁹ Het algemeen deel van de toelichting benoemt dat het denkbaar is deze procedure toe te passen wanneer het ter beschikking stellen van de locaties niet tijdig tot stand kan komen door derden.²⁰ Het gaat daarbij om situaties als bedoeld in artikel 7, eerste lid, en ziet derhalve op de termijn van zes maanden. Ook hier is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de eerder genoemde termijn van twee jaar.

Ook voor artikel 8 geldt dat dit in de context van de tweejaarlijkse verdeelsystematiek moet worden

¹⁸ Omdat artikel 7 wordt beschouwd als precisering van artikel 6, zouden die termijnen nog in onderling verband te brengen zijn indien een onderscheid zou zijn gemaakt tussen de taak van het college (bijvoorbeeld zes maanden) en die van de raad (bijvoorbeeld achttien maanden). Echter, zowel artikel 6, eerste lid, als artikel 7, eerste lid, zich richten tot het college.

¹⁹ Voorgesteld artikel 5 (Verdeelbesluit per provincie), derde lid.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.7 (Verhouding monitoring, meldplicht en interbestuurlijk toezicht).

gelezen en dat de realisatietermijn voor een individuele gemeente zes maanden bedraagt of de langere termijn die in het verdeelbesluit is opgenomen. Indien blijkt dat realisatie binnen de gestelde termijn niet mogelijk is zal een individuele gemeente aan de Minister, als toezichthouder, de niet tijdige realisering onverwijld moeten melden. Voorts geldt een bestuurlijk afgesproken meldplicht aan de provinciale regietafel.

De vraag is verder hoe deze onduidelijkheid over de realisatietermijn zich verhoudt tot het generieke kader van interbestuurlijk toezicht bij medebewind zoals bepaald in artikel 124 van de Gemeentewet. Op grond van dat kader kan de toezichthouder interveniëren (in de plaats treden) indien een medebewindstaak 'niet tijdig' wordt uitgevoerd. Gelet op artikel 6 moet daarbij worden uitgegaan van een termijn van twee jaar. Pas na die termijn kan er sprake zijn van taakverwaarlozing en in verband daarmee van een grondslag voor toezichthoudend optreden. Dit voor de werking van het stelsel belangrijke aspect versterkt het belang om in het wetsvoorstel duidelijkheid te creëren omtrent de beoogde realisatietermijn.

Naar het oordeel van de regering bestaat er geen onduidelijkheid over de realisatietermijn voor gemeenten die in een verdeelbesluit zijn aangewezen. Voor een toelichting wordt naar het voorgaande verwezen.

d. Specifieke uitkering als instrument

Naast de reële compensatie voor de gemaakte kosten regelt het wetsvoorstel dat gemeenten verschillende specifieke uitkeringen kunnen aanvragen. In het bijzonder wijst de Afdeling op de € 2.500 per vrijwillig ingebracht, duurzaam beschikbare opvangplaats (nationale inbreng) en de aanvullende uitkering die kan worden verkregen wanneer 75% van de provinciale opgave binnen twee jaar is gerealiseerd (zie ook hierna punt 4). In beide gevallen geldt dat de uitkeringen kunnen worden besteed aan een ander doel dan de opvang van asielzoekers.²¹ Aldus is er steeds sprake van een vrij te besteden specifieke uitkering.

Bij de op deze wijze vormgegeven financiële prikkel plaatst de Afdeling vraagtekens. Medebewinds-wetgeving betekent dat gemeenten uitvoering moeten geven aan nationale opgaven. Dat betekent ook dat zij geen eigen afweging kunnen maken om het betreffende onderwerp wel of niet ter hand te nemen. Zij zijn wettelijk gehouden dat te doen. Het is gelet daarop, zoals ook in de consultatie is opgemerkt, niet passend om de uitvoering van een wettelijke taak, naast en bovenop de noodzakelijke vergoeding van de kosten, te koppelen aan een financiële beloning.

De financiële prikkels zijn juist bedoeld om het aanleveren van duurzame opvangplaatsen in de vrijwillige fase – dus de fase waarin er nog geen aantal opvangplaatsen is bepaald waarop de wettelijke taak ziet – te vergroten. Dit is volgens de regering een extra stimulans om te komen tot een zo groot mogelijk aantal vrijwillig geleverde duurzame asielopvangplaatsen. Ook heeft de inzet van deze uitkering ten doel om tot een stabiel opvanglandschap te komen door het creëren van een vaste voorraad aan opvangplaatsen.

Daarbij rijst tevens de vraag waarom een dergelijke aanvulling verkregen wordt terwijl niet 100% van de wettelijke taak wordt gerealiseerd. De aanvullende vergoeding is immers niet afhankelijk gesteld van het alsnog volledig voldoen aan de realisatie van het aantal vastgestelde opvangplaatsen.

Deze financiële prikkel heeft ten doel om binnen de provinciale opvangopgave tot zoveel mogelijk beschikbare opvangplaatsen te komen. Voor iedere opvangplaats die de provincie realiseert boven de 75% van de wettelijke taak, ontvangt de provincie een uitkering. Deze uitkering wordt verdeeld over de provincie en naar rato over de gemeenten die hieraan een bijdrage leveren.

De Afdeling wijst er verder op dat de Financiële-verhoudingswet twee criteria kent voor het verstrekken van specifieke uitkeringen. Het gaat volgens die wet om een uitkering 'onder voorwaarden' én ten behoeve van 'een bepaald openbaar belang'.²² Aan het laatste criterium voldoet het voorstel niet. De te stellen voorwaarden waaronder de specifieke uitkeringen worden verstrekt, zijn in het voorstel immers niet gekoppeld aan een bepaald openbaar belang.

Expliciet bepaalt het voorstel dat er juist geen specifiek doel is waaraan de verkregen gelden moeten worden ontleend. Het ontbreken van een specifiek bestedingsdoel ('oormerken') in het voorstel is niet

²¹ Artikel 9 (Specifieke uitkering), tweede en derde lid. Memorie van toelichting, paragraaf 4.8 (Financiële uitkering bij realiseren taak).

²² Artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet.

in lijn met het op dit punt bepaalde in de Financiële-verhoudingswet. De toelichting besteedt aan deze afwijking in het geheel geen aandacht.²³

In artikel 15a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) wordt omschreven wat een specifieke uitkering precies is. Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering.

Het criterium is allereerst het onder voorwaarden verstrekken, waarbij de wetstekst niet vereist naar 'oormerken'. Vervolgens is het aspect van het openbaar belang relevant. De memorie van toelichting bij de Fvw gaf hierbij de volgende omschrijving:

*'Onder dienen van een openbaar belang worden in dit verband alle activiteiten van een medeoverheid verstaan, behalve voor zover die medeoverheid optreedt als marktpartij of werkgever, of als eigenaar of huurder van een onroerende en roerende zaak en voor zover bovendien andere natuurlijke en rechtspersonen, niet zijnde medeoverheden ook onder dezelfde voorwaarden voor de betreffende bijdrage in aanmerking komen. Bij het uitvoeren van een wettelijke taak zal steeds sprake zijn van het dienen van een openbaar belang.'*²⁴

Het is duidelijk dat de activiteiten hier ontplooid worden door de gemeenten in hun publiekrechtelijke hoedanigheid van overheid, waarmee tevens uitvoering gegeven wordt aan een wettelijke taak. De specifieke uitkering is voorts wel degelijk bedoeld om een bepaald openbaar belang te dienen. Dit is het collectieve belang dat voldoende opvangplaatsen in Nederland worden georganiseerd teneinde een situatie zoals in de zomer van 2022 te voorkomen. Het beeld van de regering is dat de voorwaarde is dat er duurzame opvanglocaties worden gecreëerd en dat het collectieve openbaar belang is dat er voldoende opvangplaatsen in Nederland zijn.

e. Rol provincies

Zoals hiervoor is opgemerkt, roept het wetsvoorstel gemeenten, los van de precieze reikwijdte daarvan (zie hiervoor punt b), in medebewind. Tegelijkertijd spelen ook de provincies een rol. De uiteindelijke opgave voor (bepaalde) gemeenten loopt immers langs de lijn van de 'provinciale' opgave. Verder nemen gedeputeerde staten deel aan de 'provinciale regietafel' en zijn daarmee 'gesprekspartner'.

Ook zijn de provincies bij de uitwerking van de opgave betrokken gelet op de eventueel benodigde omgevingsrechtelijke aanpassingen. Dit betekent dat provinciale omgevingswensen van invloed kunnen zijn op de ruimte die gemeenten hebben om in onderling overleg afspraken te maken over de verdeling van de asielopgave.

De Afdeling onderkent de rol van provinciale regietafels voor regionale afstemming. De vraag dringt zich echter op hoe de rol van de provincies zowel juridisch als in termen van de bestuurlijke verhoudingen moet worden geduid. Meer in het bijzonder is de vraag of de 'provinciale' opgave die aan de 'provinciale' regietafel wordt verdeeld, samenvalt met een wettelijke taak voor de provincie als zijnde een in medebewind geroepen bestuurslaag. Dat lijkt niet het geval. Een expliciete taak is immers slechts vastgesteld voor de Commissaris van de Koning in zijn hoedanigheid als rijksorgaan, niet als provinciaal orgaan. Onder zijn leiding als rijksorgaan wordt de provinciale opgave onder gemeenten verdeeld, waarover hij verslag uitbrengt aan de minister. Ook het monitoren van de voortgang dat als taak aan de provinciale regietafel wordt toegeschreven,²⁵ is niet nader aan bijvoorbeeld gedeputeerde staten opgedragen.

De regering onderkent dat het provinciebestuur in dit wetsvoorstel niet in medebewind wordt geroepen in de zin van artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. Wel bevat het wetsvoorstel een volgens de ambtsinstructie opgedragen taak van de commissaris van de Koning als bedoeld in artikel 126 van de Grondwet. De taak in deze wet sluit aan bij bestaande wettelijke taak in artikel 182, eerste lid, onder a, van de Provinciewet. Op grond van die bepaling heeft de commissaris van de Koning reeds de opdracht de samenwerking tussen de besturen van gemeenten en de in de provincie werkzame rijksambtenaren te bevorderen.

De vraag naar de rol en positie van de provincie als bestuurslaag houdt ook verband met de aanvul-

²³ Zie ook artikel 1 van de Code interbestuurlijke verhoudingen van januari 2023 waarin wordt gesproken over een toereikende bekostiging van het takenpakket in medebewind 'via een passende uitkeringsvorm'. In het verlengde daarvan zij gewezen op de controle- en verantwoordingsverplichtingen die op grond van artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet gelden bij specifieke uitkeringen. De keuze voor dit instrument valt moeilijk te rijmen met het gelijktijdige streven van de regering om de 'administratieve en controlekosten' zo laag mogelijk te houden. Zie Memorie van toelichting, paragraaf 4.8 (Financiële uitkering bij realiseren taak).

²⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 3, p. 4.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 (Werkwijze totstandkoming gemeentelijke taak).

lende vergoeding in de vorm van een specifieke uitkering die kan worden verstrekt wanneer 75% van de opgave is gerealiseerd. Deze specifieke uitkering wordt (ook) aan de provincie verstrekt. De vraag is of ook ten aanzien van provincies geldt dat dit een aanvulling is op reëel gemaakte kosten in het kader van medebewind of dat het een bijzondere wijze van vergoeden is voor een meer bestuurlijk ingevulde taak (zie ook hierna punt 4d).

De aanvullende uitkering is niet bedoeld ter bekostiging van medebewindstaken, zoals voorgeschreven in artikel 108, derde lid, Gemeentewet en artikel 105, derde lid, Gemeentewet. De uitkering heeft tot doel gemeenten te verleiden om de provinciale asielopgave in te vullen en wordt naar rato van hun bijdrage aan hen en de provincie toegekend. Hierbij kan worden opgemerkt dat de commissaris van de Koning voor diens taakuitoefening afhankelijk zal zijn van ambtelijke ondersteuning vanuit de provincie.

De vraag wordt versterkt doordat daar waar de toelichting spreekt over toegenomen lasten van provincies, dit gerelateerd wordt aan de werkzaamheden van de Commissaris van de Koning terwijl deze zijn werkzaamheden verricht als rijksorgaan en niet als provinciaal orgaan.²⁶

Voor zijn ambtelijke ondersteuning en daarmee gemoeide kosten zal de commissaris van de Koning zoals hiervoor opgemerkt een beroep moeten doen op de mensen en middelen van de provincie. Voor de taakuitoefening van rijkstaken door de commissaris van de Koning bestaat geen afzonderlijk financieringsinstrument. Ontvanger van geld is immers de rechtspersoon, in casu de provincie, niet het bestuursorgaan aan wie bevoegdheden zijn geattribueerd of taken zijn opgedragen.

f. Rol van het COA

Het voorstel wijzigt ook de Wet COA. Toegevoegd wordt een definitie van een opvangvoorziening. Daarin wordt tot uitdrukking gebracht dat het een accommodatie betreft waarin door het COA dan wel door het college van b en w opvang wordt geboden aan asielzoekers. Verder wordt een nieuwe bepaling voorgesteld waaruit volgt dat het COA met het college overeen kan komen dat het college verantwoordelijk is voor de exploitatie van de opvang.

De toelichting zet uiteen dat hiermee wordt ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvangvoorzieningen en huisvesting van andere aandachtsgroepen. Daarover kunnen nadere regels worden gesteld.²⁷ Daarnaast wordt voorgesteld in de wet op te nemen – in plaats van bij ministeriële regeling – dat het COA de verantwoordelijkheid heeft over de plaatsing van asielzoekers en de overplaatsing naar een andere voorziening.²⁸

Door de partijen in de migratieketen wordt in dit verband in de consultatie gewezen op de implicaties van het voorstel als het gaat om de coördinatie, informatievoorziening, zicht en sturing op het asielproces alsmede het interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de asielopvang. Waar nu de IND over plaatsing en beschikbaarheid alleen contact heeft met het COA, wordt dit verbreed naar in beginsel alle colleges van burgemeester en wethouders, dan wel de onder diens verantwoordelijkheid werkende derden. Dit is temeer een complicerende factor omdat gemeenten niet zijn aangesloten op het centrale informatiesysteem in de vreemdelingenketen. Gepleit wordt daarom voor een coördinerende rol bij één partij.²⁹

De regering stelt slechts dat pleidooi 'te onderschrijven', en dat de wijze van opvang geen belemmering mag vormen voor het asielproces. Bij 'de uitwerking van de randvoorwaarden' zal hiermee rekening worden gehouden.³⁰ De Afdeling acht deze toelichting niet toereikend.

Aan dit onderwerp wordt aandacht besteed in de uitwerking van de amvb en/of de ministeriële regeling. Bij het opstellen hiervan zoekt de regering waar mogelijk afstemming met ketenpartners en medeoverheden.

De beantwoording van de fundamentele vragen die hieruit voortvloeien zouden – gelet op het karakter van het voorstel als stelselwijziging – niet en in elk geval niet volledig moeten worden verdaagd naar de uitwerking in lagere regelgeving

De regering is zich ervan bewust dat het voorstel fundamentele vragen kan oproepen over de

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 9 (Financiële gevolgen). De opsomming is als volgt: 'Door gemeenten, provincies (CdK), het Rijk...'

²⁷ Voorgesteld artikel 3c van de Wet COA.

²⁸ Dat betreft artikel 11 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen).

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen).

verhouding tussen het COA en de gemeenten nu het gaat om een stelselwijziging. Gelet op de maatschappelijke urgentie van het opvangvraagstuk, is in het wetsvoorstel gekozen voor aansluiting bij de huidige wettelijke constellatie waarin het COA is belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers in tal van gemeenten, en voorts taken verricht met betrekking tot de uitplaatsing ten behoeve van de definitieve huisvesting van vergunninghouders in gemeenten en taken uitvoert met betrekking tot voorinburgering. Hiervoor bestaan reeds landelijke informatiesystemen (COA/gemeenten). De regering heeft er vertrouwen in dat uitwerking in lagere regelgeving en vertaling daarvan naar praktische werkafspraken tussen het COA en de gemeenten mogelijk zal zijn. Het instrument van delegatie naar een lager regelingsniveau staat daar niet aan in de weg.

g. Toezicht en voorschot op overdracht aan gedeputeerde staten

Een ander complicerend aspect van het voorstel betreft het toezicht op de opvangvoorzieningen – en daarmee verband houdend de hiervoor benoemde posities van de provincie en het COA.

De toelichting vermeldt dat het gaat om toezicht op ‘de kwaliteit’ van de asielopvang en dat de daarvoor benodigde expertise ligt bij de centrale overheid. Om die reden wordt voorgesteld de minister als toezichthouder aan te wijzen (in plaats van de provincies zoals het uitgangspunt is bij medebewind).³¹ Blijkens het voorstel is dit een tijdelijke voorziening; zij geldt alleen voor de eerste vier jaar.³² Daarna nemen gedeputeerde staten die rol over, zo stelt de toelichting.

Het wetsvoorstel bepaalt in dat verband dat uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een wetsvoorstel in procedure moet worden gebracht om het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taak door gemeenten ‘definitief’ vorm te geven.³³ De toelichting stelt dat het ‘goed denkbaar is’ dat de (na twee en vier jaar³⁴) te houden evaluatie van het wetsvoorstel leidt tot herijking van onder meer dit punt. Dat roept de vraag op waarom reeds nu wordt geregeld dat uiterlijk over vier jaar na inwerkingtreding een wetsvoorstel wordt ingediend die het toezicht over doet gaan op gedeputeerde staten.

Het wetsvoorstel voorziet met de opdracht aan Onze Minister in artikel 12, derde lid, om binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet een voorstel van wet in procedure te brengen, expliciet in een ‘herijking van de toezichtsystematiek’. Het gaat daarbij niet alleen om de in artikel 14, derde lid, reeds voorziene overgang van het interbestuurlijk toezicht op het ‘mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen’ door gemeenten, van Onze Minister naar gedeputeerde staten, maar ook om de definitieve vormgeving van het interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de door gemeenten ‘te exploiteren asielopvangvoorzieningen’. Dit is nu in het wetsvoorstel op niet-tijdelijke basis aan Onze Minister toebedeeld. De regering voorziet echter dat de systeemvragen, die gekoppeld zijn aan het inrichten van een definitief stelsel van interbestuurlijk toezicht in relatie tot door gemeenten te verrichten taken, beter in samenhang kunnen worden beantwoord aan de hand van de bevindingen uit de evaluaties van de wet. De gevolgtrekking van de Afdeling dat het toezicht op het ‘mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen’ reeds op grond van het binnen vier jaar na inwerkingtreding in procedure te brengen wetsvoorstel over gaat op gedeputeerde staten, is niet juist. Die overgang wordt in artikel 14, tweede lid, van het wetsvoorstel al geregeld. Hiermee is bedoeld dat na vier jaar wordt teruggevallen op de reguliere systematiek van de Gemeentewet en dat deze situatie voortduurt totdat de definitieve vormgeving van het toezicht van kracht is.

Tegelijkertijd spreekt de toelichting over een rol voor het COA om te monitoren of het totaal aantal benodigde opvangvoorzieningen tijdig is gerealiseerd. Die informatie levert het COA aan bij ‘de toezichthouder’.³⁵ Inhoudelijk zal voor gemeenten – nu en in de toekomst – helder moeten zijn welk bestuursorgaan toezichthoudend kan optreden. Die duidelijkheid dient te bestaan als het gaat om zowel de realisatie van de opvanglocaties (zie ook hiervoor punt c) als de kwaliteit ervan. In dat verband moet ook duidelijk zijn wat daarbij de rol is van de minister, het COA en de provincie.

Dat een rol voor het COA is voorzien bij het monitoren of het totaal aantal benodigde opvangvoorzieningen tijdig is gerealiseerd, is omdat het gezien de positie van het COA waarschijnlijk is dat het COA goed zicht heeft op deze gegevens. Daarmee heeft COA echter geen toezichthoudende taak in het wetsvoorstel. Het betreft hier een praktische taaktoedeling. Welk bestuursorgaan toezichthoudend kan

³¹ Toelichting op artikel 11 (Wijziging Gemeentewet).

³² Voorgesteld artikel 11 (Wijziging Gemeentewet).

³³ Voorgesteld artikel 12 (Invoeringstoets, evaluatie en herijking toezichtsystematiek), derde lid. Memorie van toelichting, paragraaf 4.6 (Interbestuurlijk toezicht op de taak van de gemeente) en par. 8.6 (Interbestuurlijk toezicht).

³⁴ Voorgesteld artikel 12 (Invoeringstoets, evaluatie en herijking toezichtsystematiek), eerste en tweede lid.

³⁵ Aldaar worden gedeputeerde staten genoemd als zijnde de toezichthouder. Dat strookt niet met het wetsvoorstel waaruit blijkt dat het toezicht (in ieder geval de eerste jaren) bij de minister zal worden belegd.

optreden zal steeds duidelijk worden aangegeven richting gemeenten; ook na de herijking van de toezichtssystematiek.

h. Benodigde nadere uitwerking in lagere regelgeving

Tot slot – maar niet in het minst – wijst de Afdeling erop dat veel aspecten nog nadere uitwerking vergen en volgens het voorstel in lagere regelingen zullen worden opgenomen. Beoogd is om de algemene maatregel van bestuur in concept voor advies en internetconsultatie gereed te hebben zodra het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.³⁶ De (bevoegdheid tot het stellen van) nadere regelgeving betreft blijkens het wetsvoorstel de volgende aspecten:

Bij of krachtens amvb: De minimale omvang van opvanglocaties- of accommodaties die door gemeenten beschikbaar worden gesteld en in mindering kunnen worden gebracht van de provinciale opvangopgave.³⁷

Bij of krachtens amvb: De wijze waarop de minimaal vereiste opvangplaatsen over de provincies en (indicatief over) de gemeenten worden verdeeld.³⁸

Bij amvb: een uitwerking van het voorzitten van de provinciale regietafel door de CdK en het verslag daarvan aan de minister.³⁹

Bij ministeriële regeling: de (hoogte van de) specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies alsmede de modaliteiten van de verstrekking ervan (aanvraag, verlenen, vaststellen, uitbetalen, terugvorderen).⁴⁰

Bij ministeriële regeling: regels over de uitkeringen aan gemeenten bij de overgangsregeling.⁴¹

Bij ministeriële regeling: de wijze van toekenning aan en de inhoud van de financiële beloningen voor provincies en gemeenten die vrijwillig en vroegtijdig bijzondere vormen van opvang realiseren.⁴²

Bij of krachtens amvb: de regels die van toepassing zijn op de exploitatie van een opvangvoorziening door het college van burgemeesters en wethouders van een gemeente (in de plaats van het COA).⁴³

Bij ministeriële regeling: de eisen waaraan voorzieningen voor reguliere opvang, opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere opvang van bijzondere aard, dienen te voldoen. De toelichting spreekt daarbij in het kader van interbestuurlijk toezicht over een 'kwaliteitskader' met materiele en immateriële eisen.⁴⁴

Duidelijk wordt dat de nader te stellen regels onder meer gaan over de wijze waarop gekomen wordt tot verdeling van de locaties, mede in relatie tot de verantwoordelijkheden van het COA, het te ontwikkelen kwaliteitskader en het daaraan gerelateerde toezicht. Daarbij geldt dat de eisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen – gelet op mensenrechtenverdragen en recente rechterlijke uitspraken⁴⁵ – bepalend zijn voor de locaties die voor gemeenten geschikt zijn om aan te dragen (zowel bij de nationale inbreng als de provinciale inbreng).⁴⁶

De regering onderkent de noodzaak tot transparantie en voorspelbaarheid. In het wetsvoorstel zijn de structurele elementen van de regeling opgenomen. Het voorstel regelt de verschillende fasen waarin gemeenten opvangplaatsen kunnen aanbieden. Het wetsvoorstel regelt tevens de mogelijkheid om de gemeenten in medebewind te roepen wanneer er na de vrijwillige nationale inbreng van opvangplaatsen onvoldoende plaatsen bestaan om te voorzien in de behoefte aan opvangplaatsen als geraamd door de Minister voor de twee toekomstige jaren. Aangezien er sprake is van een stelselwijziging, is er wel een zeker behoefte aan flexibiliteit om te kunnen acteren op de uitkomsten van de mede in het wetsvoorstel opgenomen verplichting tot evaluatie van het systeem (artikel 12). De wijze van vaststelling van de opvangbehoefte en de verdeling van de vereiste opvangplaatsen (deze bestaat uit de totale opvangbehoefte minus de in de nationale inbrengfase ingebrachte vrijwillige duurzame plaatsen) zal nog enige afstemming en evaluatie vergen. Bij amvb wordt een integrale materiele

³⁶ Memorie van toelichting, inleiding op paragraaf 8 (Uitvoeringsgevolgen) en inleiding op paragraaf 10 (Advies en internetconsultatie).

³⁷ Voorgesteld artikel 2 (Capaciteitsraming), derde lid.

³⁸ Voorgesteld artikel 3 (Provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente), eerste lid.

³⁹ Voorgesteld artikel 4 (Overleg en verslag).

⁴⁰ Voorgesteld artikel 9 (Specifieke uitkering), vierde lid. Zie ook memorie van toelichting paragraaf 10.1 (Verdeelsystematiek) en paragraaf 10.2 (Beloningssystematiek).

⁴¹ Voorgesteld artikel 13, vierde lid (Overgangsvoorziening).

⁴² Voorgesteld artikel 9 (Specifieke uitkering), tweede lid.

⁴³ Voorgesteld nieuw art. 3b, tweede lid, Wet COA. Zie over de onduidelijkheden rondom deze exploitatie ook de memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen) en paragraaf 10.6 (Exploitatie van een opvangvoorziening door een gemeente).

⁴⁴ Voorgesteld nieuw art. 3c Wet COA. Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 8.6 (Interbestuurlijk toezicht).

⁴⁵ Denk aan het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden, het EU Handvest en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Zie ook: Rechtbank Den Haag, 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210 en Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

⁴⁶ Het voorgestelde artikel 6 (Taak), tweede lid, geeft hier uitdrukking aan evenals het voorgestelde artikel 3c van de Wet COA.

regeling tot stand gebracht die aanpasbaar is na evaluatie van de wet, voorzien na 4 jaar na inwerking-treding van de wet.

Over de amvb ad 3: dit betreft de ambtsinstructie. Wanneer de commissaris van de Koning optreedt als rijksorgaan, moeten daarover altijd regels worden gesteld in de ambtsinstructie op grond van artikel 126 van de Grondwet en artikel 182, derde lid, van de Provinciewet. De memorie van toelichting is op dit punt verbeterd. Overigens bevat de ambtsinstructie voornamelijk procesmatige bepalingen inzake de afstemming tussen commissaris en vakminister. Over diens handelen is de commissaris immers geen verantwoording verschuldigd aan provinciale staten. Dat rechtvaardigt een nadrukkelijkere betrokkenheid van het Rijk.

De onderwerpen die in het voorstel ter nadere regeling aan de regering of de minister zijn gedelegeerd kunnen daarom niet op voorhand als meer technische uitwerkingsvraagstukken worden beschouwd. Zij raken immers het stelsel als geheel en zouden daarom op adequate wijze in de voorbereiding van het wetsvoorstel moeten worden betrokken. Aannemelijk is dat doordenking van in elk geval een aantal van de genoemde aspecten mede van invloed zal zijn op de wijze waarop het stelsel in de wet zélf moet worden vormgegeven.⁴⁷

De regering onderkent dat de uit te werken onderdelen bij algemene maatregel van bestuur en/of ministeriële regeling(en) impact hebben op de uitwerking van de wet. De regering deelt echter niet het standpunt dat de elementaire onderdelen niet in de wet zijn vastgelegd. Gelet op de impact van de algemene maatregel van bestuur op de uitwerking van de wet, streeft de regering ernaar om de uitgangspunten van de algemene maatregel van bestuur gereed te hebben zodra het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend en de amvb binnen de zo kortst mogelijk termijn na indiening van het wetsvoorstel gereed te hebben voor advies en internetconsultatie.

Daarbij zal ook nader moeten worden gezien wat in de wet zélf geregeld moet worden en wat ter nadere regeling kan worden overgelaten aan een amvb of een ministeriële regeling. Daarbij is het aangewezen dat in ieder geval de wijze waarop de minimaal vereiste opvangplaatsen over de provincies en (indicatief over) de gemeenten worden verdeeld, uit een in de wet zelf opgenomen regeling voortvloeit.⁴⁸

Uit de wens om het aanbieden van opvangplaatsen door gemeenten zoveel mogelijk vrijwillig en autonoom te laten plaatsvinden, volgt automatisch een onzekerheid ten aanzien van de hoeveelheid plaatsen die wordt ingebracht, voor hoe lang deze plaatsen worden ingebracht, door welke gemeente deze worden ingebracht en in welke fase. Het is dus ook niet op voorhand volledig vast te leggen op welke wijze de overgebleven vereiste opvangplaatsen verdeeld dienen te worden over de provincies en of de afwegingskaders na een eerste evaluatie van de wet (na 4 jaar) gelijk blijven aan de afwegingskaders zoals die in de eerste cyclus gebruikt worden. Gelet op de behoefte aan flexibiliteit om in te spelen op uitkomsten van de evaluaties en de grote maatschappelijke behoefte om een oplossing te bieden aan de huidige crisis in de asielopvang, acht de regering het wenselijk dat ook de wijze waarop de minimaal vereiste opvangplaatsen over de provincies worden verdeeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld.

4. Uitvoerbaarheid

a. Beperkte voorbereidingstijd

Omdat er sprake is van een stelselwijziging (zie punt 2) die aanmerkelijke gevolgen zal hebben voor de uitvoering, valt het op dat het voorstel slechts twee weken ter consultatie heeft voorgelegd bij de medeoverheden en de partijen in de migratieketen. Daardoor is bijvoorbeeld door de VNG, het COA en de IND in plaats van de reguliere uitvoeringstoetsen volstaan met een 'uitvoeringsscan'. Ook de regering stelt dat vanwege 'de veel kortere tijdsperiode dan gebruikelijk' en de nog ontbrekende lagere regelgeving 'volstaan' moest worden met een 'quickscan' in plaats van een volledige financiële uitvoering toetst conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.⁴⁹

Hoewel de Code interbestuurlijke verhoudingen de mogelijkheid geeft om voor decentrale overheden de reguliere consultatietermijn van twee maanden te bekorten, en hoewel uitvoeringsscans een zeker inzicht geven, is de vraag is of bij dit wetsvoorstel de bekorting van de termijnen in deze mate gerechtvaardigd is.⁵⁰ Dat geldt ook ten aanzien van de partijen in de migratieketen.

⁴⁷ Gewezen zij ook op aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴⁸ Vergelijk artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet.

⁴⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 9 (Financiële gevolgen).

⁵⁰ Artikel 4 van de Code interbestuurlijke verhoudingen van januari 2023.



Aangezien het wetsvoorstel een nieuw en duurzaam stelsel voor asielopvang beoogt te scheppen is de vraag waarom dan juist degenen die het voorstel moeten uitvoeren, beperkt en onvoldoende in samenhang in de gelegenheid worden gesteld het voorstel van de gebruikelijke uitvoeringstoets te voorzien. Dat is immers voor de effectiviteit van het voorstel van wezenlijk belang. De gevolgde consultatieprocedure wringt temeer tegen de achtergrond van de daaraan voorafgaande langdurige politieke onderhandelingen in de afgelopen maanden.

Gezien de grote druk op het COA, de mogelijke tekorten aan opvangplaatsen en de noodzaak om de vaste voorraad van het COA op de zo kortst mogelijke termijn te vergroten, streeft de regering ernaar dit wetsvoorstel zo snel als mogelijk in werking te laten treden. Die omstandigheden maken een afwijking van de gebruikelijke termijnen in het wetgevingsproces helaas noodzakelijk.

Verder wijst de Afdeling er in dit verband op dat het voorstel zowel in de besluitvormingsfase als in de uitvoeringsfase (vergunningverlening, ruimtelijke inpassing) juridische procedures met zich kan brengen. Met het oog daarop is het opmerkelijk dat de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak niet geconsulteerd zijn om de verwachte gevolgen voor de rechtspraak, ook in termen van werklast, in kaart te brengen. De toelichting benoemt slechts dat eventuele procedures rondom de besluitvorming 'aanvullende inzet van het ministerie' vergen maar laat de noodzakelijke inzet van anderen daarbij nagenoeg onbesproken.⁵¹

Het is gelet op de korte voorbereidingstijd niet gelukt om vanuit het ministerie te verkennen wat de gevolgen van mogelijke juridische procedures voor de verschillende actoren waaronder de decentrale overheden, rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak in termen van werklast zouden kunnen zijn. De Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak zijn inderdaad niet geconsulteerd. Bij de verdere uitwerking zal dit worden meegenomen. Een goede afhandeling van juridische procedures door de rechtsprekende instanties is een wezenlijk onderdeel van de stelselwijziging.

b. Complexiteit stelsel en uitvoering

Het voorgaande betekent dat de tijd te kort is geweest om de beoogde stelselwijziging in voldoende mate op zijn uitvoeringseffecten te beoordelen. Dat betreft in de eerste plaats de gevolgen van de complexiteit van het voorgestelde wettelijke stelsel als zodanig (zie hiervoor punt 3). Zoals ook in diverse consultatiereacties naar voren komt, werkt die complexiteit rechtstreeks door in de uitvoering. De voorgestelde procedure in verschillende fases zal vermoedelijk veel tijd en inspanning vergen van alle betrokken bestuursorganen. Het gevolg daarvan is ook dat, ondanks de gestelde realisatietermijnen, lange tijd onduidelijk zal blijven wat de uiteindelijke (verplichte) verdeling van de opvangplaatsen zal zijn.

De uiteindelijke verdeling van alle benodigde opvangplaatsen gebeurt binnen een periode van zeven maanden, gerekend vanaf de bekendmaking van de capaciteitsraming tot aan de publicatie van het verdeelbesluit. De verdeling van opvangplaatsen over provincies vindt plaats binnen drie maanden na de bekendmaking van de capaciteitsraming. Bij deze doorlooptijden is ook rekening gehouden met de duur van bestuurlijke processen op gemeentelijk niveau.

Verder is het zeer de vraag of de voorgestelde financiële prikkels het beoogde effect zullen hebben. Mogelijk zijn deze financiële beloningen met het oog op een effectieve uitvoering contraproductief omdat zij, zoals verschillende partijen vrezen, schadelijk kunnen zijn voor de samenwerking tussen gemeenten en daarmee ook afbreuk kunnen doen aan een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel: de versterking van de onderlinge solidariteit bij het realiseren van een gemeenschappelijke opgave.

Het wetsvoorstel beoogt juist met deze financiële uitkeringen de onderlinge solidariteit en samenwerking te bespoedigen. Gemeenten die vrijwillig duurzame opvangplaatsen inbrengen, dragen bij aan de nationale opgave, namelijk het beschikbaar stellen van voldoende opvangplaatsen en worden daarom volgens de systematiek van de wet hiervoor extra beloond. De gemeenten die via de provinciale regietafel opvangplaatsen beschikbaar stellen, worden daarvoor eveneens beloond, alleen met een lagere financiële uitkering. De effectiviteit hiervan wordt meegenomen in de wetsevaluatie die vier jaar volgt.

c. Uitvoeringsconsequenties onduidelijk

De Afdeling constateert verder dat vanwege het gebrek aan uitwerking (zie hiervoor punt 3h), de gevolgen voor de uitvoering en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel maar beperkt in kaart

⁵¹ Memorie van toelichting, paragraaf 8.3 (Verdeelbesluit).

konden worden gebracht. Een financiële toets die de gevolgen voor gemeenten en provincies in kaart brengt wordt daarom ook nog later uitgevoerd, zo blijkt uit de toelichting. Ondertussen wordt het wetsvoorstel bij de Staten-Generaal ingediend.⁵²

Volgens de regering kan op basis van de uitvoeringsscans worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel 'uitvoerbaar is, maar dat het wel leidt tot veel extra werkzaamheden voor alle betrokkenen, waarbij een aantal zaken ook nadere uitwerking behoeft'. De regering erkent dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het enige tijd zal duren voordat de daarin neergelegde systematiek ertoe leidt dat er meer opvangplaatsen ter beschikking komen en een goede spreiding over het land wordt bereikt.⁵³ Ook erkent de regering op voorhand dat de gekozen systematiek 'waarschijnlijk niet vanaf de eerste cyclus optimaal zal werken' maar spreekt zij de verwachting uit dat het realiseren van de asielopvang 'na enkele jaren beter planbaar is'.⁵⁴

Veel partijen geven aan, zoals al uit het voorgaande bleek, dat het gebrek aan uitwerking hen onvoldoende in staat stelt de uitvoeringsconsequenties adequaat te toetsen. Illustratief is dat het COA bij de uitgebrachte uitvoeringsscan aangeeft dat de gegeven deadlines 'het helaas niet mogelijk maken een volwaardige uitvoeringstoets te kunnen doen' alsmede dat zij 'nog niet alle details van het voorstel kunnen doorgronden'. Ook de Kring van Commissarissen van de Koning laat zich in die bewoordingen uit.

De IND wijst er in dit verband op dat voor een 'gedegen en volledige' uitvoeringstoets met een doorlooptijd van zes weken tot drie maanden gerekend moet worden. Ook blijkt een systeem waarin de opvangplaatsen en -locaties door gemeenten geregistreerd kunnen worden nog niet gerealiseerd.⁵⁵ Dergelijke ICT-voorzieningen zijn juist gelet op de twee verschillende fasen waarin het voorstel voorziet, een relevante randvoorwaarde om de uitvoering te laten slagen.

De regering zal de effecten en de uitvoerbaarheid van deze wet monitoren en zo nodig aanpassingen doorvoeren wanneer ongewenste of onvoorziene effecten optreden. Ook zal de wet na vier jaar worden geëvalueerd.

d. Financiële randvoorwaarden

In de consultatiereacties is erop gewezen dat de financiële prikkel voor vroegtijdig ingebrachte, duurzaam beschikbare opvangplaatsen niet het beoogde effect zal sorteren en dat financiën niet de drijfveer zijn voor gemeenten om extra opvangplaatsen te realiseren.⁵⁶ Gemeenten vragen om niet meer en niet minder dan een adequate financiële compensatie voor de kosten die gepaard gaan met het bieden van asielopvang (waaronder in relatie tot de aanverwante voorzieningen) en om een meerjarige stabiele financiering van de uitvoeringsorganisaties.⁵⁷ Dat pleidooi strookt met het bepaalde in de Gemeentewet, de Financiële verhoudingswet en de Comptabiliteitswet 2016.⁵⁸

Met de financiële prikkel biedt de regering een beloning aan gemeenten die bijdragen aan het collectieve opvangvraagstuk in Nederland. Afhankelijk van de snelheid waarmee gemeenten deze plaatsen beschikbaar stellen ontvangen zij een hogere of lagere bijdrage vanuit het Rijk. De regering heeft geconstateerd dat een prikkel gemeenten kan helpen bij het realiseren van opvangplaatsen. Bijvoorbeeld door uitgaven te doen aan een bestedingsdoel waaraan bij de inwoners een gemeente behoefte is. Hierom is ook gekozen voor een vrije besteding van de middelen. Conform de code interbestuurlijke verhoudingen en de wet Financiële verhoudingen, wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de financiële impact die de wet heeft op de medeoverheden, gemakshalve 'artikel 2 onderzoek' genoemd. Met dit onderzoek wil de regering een beter beeld krijgen van de directe uitvoeringskosten voor medeoverheden. Dit rapport vormt de basis voor verdere gesprekken over het vraagstuk van reële compensatie. Ten aanzien van het inregelen van een stabiel en toekomstbestendig opvanglandschap werkt het ministerie van Justitie en Veiligheid een voorstel uit.

De Afdeling merkt op dat ook gemeenten die uiteindelijk niet in het verdeelbesluit worden aangewezen om opvangplaatsen te realiseren, ook kosten zullen hebben gemaakt die direct uit de noodzaak

⁵² Memorie van toelichting, inleiding op paragraaf 8 (Uitvoeringsgevolgen), paragraaf 9 (Financiële gevolgen) en inleiding op paragraaf 10 (Advies en internetconsultatie).

⁵³ Toelichting op voorgesteld artikel 13.

⁵⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 10.3 (Termijnen)

⁵⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie voorzieningen).

⁵⁶ Gewezen zij op de reacties van de IND en de VNG.

⁵⁷ Concrete reactie van de VNG: 'De VNG vraagt een financieringssysteem dat wordt uitgewerkt en die recht doet aan de volle breedte van de asielopgave, dat verschillende regelingen elkaar niet tegenwerken en dat administratie lasten worden beperkt.'

⁵⁸ Artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet, artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

van asielopvang voortvloeien. Denkbaar is dat gemeenten vroegtijdig (ter voorbereiding op een nieuwe cyclus) participatieprocessen doorlopen en mogelijk andere werkzaamheden verrichten. Ook worden zij geacht deel te nemen aan de provinciale regietafel; daar wordt immers gesproken over de door de minister opgestelde 'indicatieve verdeling' van het aantal opvangplaatsen over de gemeenten.

Het maken van kosten door gemeenten die wel of geen opvangplaatsen realiseren is bekend bij de regering. Op dit moment kunnen gemeenten die een opvanglocatie realiseren voor voorbereidingskosten een beroep doen op artikel 6 van het Faciliteitenbesluit. Echter naast voorbereidingskosten zijn er mogelijk nog andere kosten die gemeenten aanvullend zullen maken bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Met het artikel 2 onderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd wil de regering een beter beeld krijgen van de directe uitvoeringskosten voor medeoverheden. Dit rapport vormt de basis voor verdere gesprekken over het vraagstuk van reële compensatie.

Verder kan het zijn dat gemeenten vanwege juridische procedures wel kosten maken maar uiteindelijk geen opvang (kunnen) realiseren.⁵⁹ Ook die activiteiten behoren – los van de benoemde onduidelijkheid over de reikwijdte van de medebewindstaak (zie hiervoor punt 3b) – bij adequate medebewindswetgeving vergoed te worden.

Met het artikel 2 onderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd wil de regering een beter beeld krijgen van de directe uitvoeringskosten voor medeoverheden. Dit rapport vormt de basis voor verdere gesprekken over het vraagstuk van reële compensatie.

De noodzaak van een adequate vergoeding geldt ook voor de taken die op grond van dit wetsvoorstel op provincies komen te rusten (zie ook punt 3e).

De kosten voor de provincies worden op basis van dit wetsvoorstel meegenomen in het artikel 2 onderzoek.

De noodzaak van een adequate doorrekening wordt tevens versterkt door het recent uitgebrachte rapport van de Algemene Rekenkamer waarin wordt geconcludeerd dat de uitgaven structureel te laag worden ingeschat.⁶⁰

e. Juridische procedures

De uitvoerbaarheid van het voorstel wordt ten slotte bepaald door de juridische procedures die mogelijk na de bestuurlijke besluitvorming zullen volgen. Het verdeelbesluit dat de staatssecretaris neemt (vóór 1 september) is appellabel.⁶¹ Dat betekent dat decentrale overheden die rechtstreeks door dat besluit geraakt worden, daartegen kunnen opkomen. Bezwaar- en beroepsprocedures kunnen verband houden met onvrede over het gevoerde overleg aan de provinciale regietafel en de consequenties daarvan voor het verdeelbesluit. Daarbij geldt dat zonder nadere regeling, op grond van de Algemene wet bestuursrecht zowel bezwaar, beroep als hoger beroep ontstaan.⁶²

Na de fase van vaststelling van de verdeling van de opvanglocaties, volgt de uitvoeringsfase. Daarvoor is een termijn van zes maanden gesteld voor de opvanglocaties die voortvloeien uit de provinciale opgave.⁶³ Deze praktische uitvoering vergt nadere gemeentelijke besluitvorming in de vorm van bijvoorbeeld vergunningverlening en ruimtelijke inpassing in de zin van wijziging van bestemmingsplannen. Bestemmingsplanwijzigingen zijn een bevoegdheid van de gemeenteraad en vereisen diens gevolg dat daarover binnen de raad politieke overeenstemming ontstaat. Het voorstel bepaalt in dat kader dat de gemeenteraad indien nodig zorgdraagt voor de aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening.⁶⁴

Terecht merkt de toelichting op dat gemeentelijke regelgeving soms ook aan vastgestelde provinciale kaders voor ruimtelijke ordening en natuurbescherming raakt.⁶⁵ Ook door de geconsulteerde partijen is daar op gewezen, waarbij onder meer de vergunningverlening en stikstofvereisten worden

⁵⁹ Gewezen zij ook op de uitvoeringscan van de VNG Realisatie en het rapport van Andersson Elffers Felix dat in opdracht van het IPO is opgesteld.

⁶⁰ Algemene Rekenkamer, 'Focus op opvangcapaciteit asielzoekers', vastgesteld 16 januari 2023.

⁶¹ Het kan één gezamenlijk verdeelbesluit betreffen maar ook voor iedere provincie een afzonderlijk deelbesluit. Zie de toelichting op voorgesteld artikel 5 (Verdeelbesluit per provincie).

⁶² Vergelijk de consultatiereactie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

⁶³ Voorgesteld artikel 7 (Invulling taak), eerste lid, en memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen). Voor de vrijwillig ingebrachte opvanglocaties geldt een termijn van twaalf maanden.

⁶⁴ Voorgesteld artikel 7 (Invulling taak), tweede lid.

⁶⁵ Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 4.3 (Gemeentelijke taak).

genoemd.⁶⁶ Een en ander kan de gemeentelijke besluitvorming verder compliceren. Colleges van burgemeester en wethouders zullen zich van deze aspecten rekenschap moeten geven bij hun inbreng aan de provinciale regietafel en bij de afweging of zij kunnen voldoen aan de voorwaarden die gelden voor de vroegtijdige nationale inbreng.

Daar komt bij dat de toelichting erkent dat bij de uitvoeringsfase soms gebruik zal moeten worden gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁶⁷ Deze procedure vergt een substantiële periode. Tegen de vergunningverlening en omgevingsrechtelijke aanpassingen staat vervolgens rechtsbescherming open voor belanghebbenden, zoals omwonenden maar ook belangenorganisaties.

De toelichting geeft slechts beperkt rekenschap van deze aspecten. Als het gaat om de procedures omtrent het verdeelbesluit volstaat de toelichting met te vermelden dat dit 'aanvullende inzet van het ministerie' vergt. Ten aanzien van de uitwerkingsfase volstaat de toelichting met de vaststelling dat de gestelde realisatietermijn van zes maanden inclusief de afhandeling van bezwaar en beroepsprocedures is, en dat gemeenten het verdeelbesluit niet hoeven af te wachten alvorens met deze besluitvorming te starten.⁶⁸ De toelichting acht de Afdeling gelet op bovengenoemde complicaties voor de in het voorstel gestelde systematiek en bijbehorende realisatietermijnen, niet toereikend.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt mondt de bestuurlijke besluitvorming inzake het mogelijk maken van opvangplaatsen door gemeenten uit in een verdeelbesluit dat appellabel is volgens de in het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming gebruikelijke uitgangspunten. De mogelijke juridische procedures zullen ertoe leiden dat het verdeelbesluit niet snel formele rechtskracht krijgt. Het ontbreken van formele rechtskracht zal de uitvoering ervan door gemeenten kunnen vertragen, maar betekent tegelijkertijd niet dat er helemaal geen vooruitgang kan worden geboekt. Dat zal ook helemaal afhangen van de aard van de ontstane geschillen en daarbij betrokken partijen. Voor wat betreft mogelijke (interbestuurlijke) geschillen met decentrale overheden is reeds uitgegaan van een extra inzet van het ministerie. Erkend wordt dat dit aan de zijde van de medeoverheden ook tot een aanvullende inzet van personele capaciteit zal leiden. In hoeverre hier een extra werkbelasting voor de rechtspraak uit voortvloeit is nog niet scherp in beeld gebracht. Daarnaast zijn in de uitvoeringsfase waarvoor in beginsel 6 maanden geldt – of zoveel langer als in het verdeelbesluit is bepaald – ook de lokale juridische procedures een factor waar rekening mee moet worden gehouden. Deze procedures kunnen parallel aan de interbestuurlijke juridische procedures gaan lopen, of ook daarvan geheel 'los staan' omdat particulieren en organisaties voor andere belangen opkomen, zoals bescherming van milieu en natuur. Dat een en ander in elkaar grijpt en overzicht vergt vanuit het Rijk, erkent de regering. De toelichting is op dit punt aangevuld.

f. Tussenconclusie

De voorgaande elementen die zowel samenhangen met de complexiteit van het stelsel als geheel (punt b; zie ook punt 3) als met de onzekerheid over de uitvoeringsgevolgen van de nadere uitwerking (punt a en c), de financiële voorwaarden (punt d) en de in verband met de ruimtelijke inbedding mogelijk te verwachten juridische procedures (punt e), zorgen er gezamenlijk voor dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel dat nu voorligt, zeer twijfelachtig is. Daarmee is de verwachting gerechtvaardigd dat de doelstellingen van de wet in de praktijk niet in voldoende mate en niet tijdig zullen worden gerealiseerd.

5. Uitgangspunten opvangstelsel

De voorgaande conclusie doet de vraag rijzen hoe, gelet op de noodzaak van een kwalitatief goede en effectieve wet, het stelsel kan worden vereenvoudigd. Daarvoor is eerst nodig om in te gaan op de vraag welke (conflicterende) uitgangspunten aan het voorstel en aan het vraagstuk van asielopvang ten principale, ten grondslag liggen (punt a en b). Daarna formuleert de Afdeling een denkrichting voor een mogelijk alternatief (punt c).

a. Stabiliteit en wendbaarheid

Als veelvuldig genoemde reden voor gemeenten om niet vrijwillig mee te werken aan opvangvoorzieningen benoemt de toelichting het gebrek aan politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak en de onvrede bij gemeenten over het afschalen van opvanglocaties na de verhoogde instroom in 2015 en 2016 rond de opvang van Syrische vluchtelingen. Daarnaast bestaat soms een discrepantie tussen de

⁶⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 10.3 (Termijnen).

⁶⁷ Toelichting op voorgesteld artikel 7 (Invulling taak).

⁶⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 8.3 (Verdeelbesluit) en toelichting op voorgesteld artikel 7 (Invulling taak).

vraag van het COA en het aanbod van gemeenten, voornamelijk rondom de schaal van de opvangvoorziening.

Wendbaarheid in de zin van op- en afschalen al naar gelang de instroom zich aandient, zoals de afgelopen jaren het geval is geweest, heeft belangrijke nadelen. Het confronteert gemeenten, na een bepaalde periode met een relatief lage instroom, steeds opnieuw met grote opgaven die binnen korte tijd en onder politieke hoogspanning gerealiseerd moeten worden. Omdat asielopvang geen keuze is maar een internationale verplichting, acht de Afdeling het met de regering aangewezen dat nu stappen worden gezet om te komen tot een grotere vaste voorraad aan opvangplaatsen.

Het voorgaande betekent niet dat de betreffende locaties altijd volledig moeten zijn ingericht met alle mogelijke voorzieningen. De locaties moeten zijn aangewezen en binnen enkele dagen in gereedheid kunnen worden gebracht. Dit betekent in concrete situaties dat de te plegen inspanningen vooral logistiek van aard zijn, omdat de bestuurlijke besluitvorming reeds vóór de betreffende toestroom heeft plaatsgevonden. De toelichting wijst hier ook op daar waar het de mogelijkheid betreft om aan de opvanglocaties tijdelijk een andere invulling te geven (zie punt 3f). Die invulling moet zich wel verhouden tot het op korte termijn herinrichten tot opvanglocatie.

De Afdeling wijst erop dat om te komen tot rust en stabiliteit in het opvangstelsel, naast flexibiliteit ook robuustheid nodig is. Robuustheid heeft alles te maken met een capaciteitsraming die niet zonder meer uitgaat van de minimaal verwachte instroom maar een zeker percentage daarboven.⁶⁹ De minimaal te realiseren opvangplaatsen zouden dan ook gebaseerd moeten worden op een hoger aantal dan de minimaal verwachte instroom.⁷⁰ Juist een robuust stelsel waarborgt dat Nederland aan internationale verplichtingen kan voldoen in tijden dat de nood aan de man is. Dat kan ook voorkomen dat een toestroom van asielzoekers gepaard moet gaan met het uitroepen van een nationale crisis, zoals de regering nu genoodzaakt was te doen.

De wijze waarop de capaciteitsraming tot stand komt, wordt uitgewerkt in amvb en ministeriële regelgeving.

b. Dwingendheid en vrijwilligheid

Duidelijk is dat het voorstel probeert te laveren tussen dwingendheid en vrijwilligheid. Het zoeken naar evenwicht daartussen is niet eenvoudig. Vrijwilligheid betekent dat het zoveel mogelijk aan gemeenten zelf is om te bepalen hoeveel personen binnen de gemeentegrens kunnen worden opgevangen. Dat conflicteert met de geuite behoefte aan de beoogde solidariteit tussen gemeenten en een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land die juist om een zekere dwingendheid vraagt.

De vrijwilligheid in het voorstel is vooral gelegen in het feit dat gemeenten in de gelegenheid worden gesteld om eerst vrijwillig opvangplaatsen aan te bieden ('nationale inbreng') en daartoe gestimuleerd worden door het financiële voordeel dat die inbreng oplevert. Tegelijkertijd worden alle gemeenten in het proces betrokken, in ieder geval in de zin dat zij deelnemer zijn aan de provinciale regietafel. Bovendien wordt dat gesprek in sterke mate beïnvloed door de 'indicatieve verdeling' naar gemeenten die de minister doet uitgaan wanneer hij de provinciale opgave vaststelt.

De kernvraag is welke mate van vrijwilligheid geboden kan worden bij het nakomen van internationale verplichtingen. Het creëren van meer en snellere duidelijkheid voor gemeenten kan het nakomen van deze verplichtingen bespoedigen. Een complex interbestuurlijk proces waarbij vrijwilligheid niet op voorhand een gegeven is, past daar niet goed in. Tegelijkertijd dient bij de ontwikkeling van een mogelijk alternatief ruimte voor gemeenten te bestaan om in de uitvoering van de medebewindstaak, met inachtneming van de wettelijke kaders en in overleg met andere gemeenten en overheden, nadere keuzes te maken en prioriteiten te stellen.

Het wetsvoorstel biedt gemeenten de optie om vrijwillig opvangplaatsen in te brengen. Wanneer er onvoldoende opvangplaatsen vrijwillig worden ingebracht, neemt de Minister een verdeelbesluit waarin gemeenten worden aangewezen om opvangplaatsen mogelijk te maken. Op deze wijze wordt geborgd dat internationale verplichtingen nagekomen worden, en wordt gemeenten tegelijkertijd ruimte geboden zoveel als mogelijk zelf de keuze te maken waar asielopvang plaats zal vinden.

⁶⁹ Vluchtelingenwerk Nederland adviseert een percentage van 10 procent (zie consultatiereactie, pagina 3).

⁷⁰ Het gaat hier om een verschil tussen de vaststelling van de (minimaal) verwachte instroom als bedoel in het voorgestelde artikel 2 (Capaciteitsraming) en de opdracht aan provincie op grond van het voorgestelde artikel 5 (Verdeelbesluit per provincie).

c. Een mogelijk alternatief: de Huisvestingswet

Gelet op het voorgaande is de vraag hoe het noodzakelijke evenwicht tussen de genoemde uitgangspunten (zie de punten a en b) het beste kan worden bereikt. De Afdeling wijst in dat verband, in aansluiting op enkele consultatiereacties, op de taak die gemeenten hebben inzake de huisvesting van statushouders en de daarbij geldende procedure. De procedure die geldt voor de huisvesting van statushouders kan als inspiratie dienen bij de ontwikkeling een toekomstbestendig stelsel voor asielopvang. In die procedure is het de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid die het totale aantal vergunninghouders bekendmaakt voor wie door een gemeente in huisvesting voorzien moet worden. Het aantal te huisvesten vergunninghouders is naar rato van het aantal inwoners.⁷¹

De Huisvestingswet laat ruimte voor flexibiliteit in de uitvoering, zonder aan de robuustheid af te doen. In die wet is namelijk bepaald dat de colleges van burgemeester en wethouders de taakstelling die uit de geldende formule volgt, in onderling overleg kunnen wijzigen zolang het totale aantal van de betreffende gemeenten maar niet wijzigt.⁷² De Huisvestingswet gaat daarmee uit van een medebewindstaak voor alle gemeenten en schept daarmee duidelijkheid. Tegen de achtergrond van die gegeven duidelijkheid is er vervolgens ruimte om de daadwerkelijke realisatie in onderling overleg nader te bepalen.

Dit betekent ook dat een dergelijke procedure er niet per definitie toe leidt dat er in alle gemeenten (kleine) opvanglocaties ontstaan. Het biedt gemeenten perspectief voor onderling overleg, zonder dat de taakstelling als zodanig onderwerp van discussie is. Vervolgens kan de uitwerking van de beide taakstellingen in onderling verband worden gezien. Waar de ene gemeente meer opvangplaatsen voor asiel kan realiseren (bijvoorbeeld vanwege een al dan niet ruimtelijke karakter) kan de andere gemeente meer doen aan de huisvesting van vergunninghouders (bijvoorbeeld vanwege een meer binnenstedelijk karakter).

Die balans kan tevens worden gezien in het licht van de draagkracht van de lokale gemeenschap mede gegeven de effecten op sociale voorzieningen, de zorg en het onderwijs. Ook de behoefte van het COA in termen van omvang van opvanglocaties kan hierin worden betrokken. Het voordeel van aansluiting bij het model van de Huisvestingswet is ook dat doordat voor beide domeinen dezelfde systematiek geldt, de uitvoering van beide wettelijke stelsels in de praktijk beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Gelet op de geschetste flexibiliteit kan aansluiting bij de Huisvestingswet ook positief uitwerken vanuit het perspectief van de doelstellingen die aan het voorliggende wetsvoorstel ten grondslag liggen. Een dergelijk stelsel maakt het immers mogelijk dat op basis van vrijwilligheid overleg met andere gemeenten en de provincie, tot nadere afspraken kan worden gekomen over asielopvang en/of de huisvesting van statushouders.

Ervan uitgaande dat voor de door alle gemeenten te realiseren opvang (met inbegrip van het beroep op de gemeentelijke voorzieningen die daarvan het gevolg is) een ruimhartige en reële vergoeding wordt geboden, kan daarin een voor alle gemeenten adequate financiële randvoorwaarde en stimulans worden gezien om mee te werken aan de uitvoering van een wettelijke taak zonder dat gemeenten met elkaar in competitie zijn en zonder de daaruit voortvloeiende complicaties die inherent zijn aan het thans voorliggende wetsvoorstel.

Het aantal statushouders kan naar rato van het aantal inwoners verdeeld worden over alle gemeenten in Nederland. Het aantal asielzoekers kan niet naar rato van het aantal inwoners verdeeld worden over alle gemeenten in Nederland aangezien dit leidt tot 342 opvangvoorzieningen. Een dusdanige versnippering houdt geen rekening met de huidige inrichting van het opvanglandschap (aparte opvangmodaliteiten voor bepaalde groepen) en heeft negatieve consequenties voor de werkzaamheden van de migratieketen en de asielprocedure. De methodiek van de Huisvestingswet kan daarom niet worden overgenomen.

6. Conclusie

De Afdeling onderschrijft de noodzaak van wetgeving om te komen tot een duurzaam en toekomstbestendig opvangstelsel. Het in het wetsvoorstel voorgestelde stelsel is echter zodanig complex dat de uitvoerbaarheid daarvan zeer twijfelachtig is. Daarmee is de verwachting gerechtvaardigd dat de

⁷¹ De beschreven procedure is opgenomen in de artikelen 28 en 29 van de Huisvestingswet. Zie ook het voorstel van de VNG daartoe.

⁷² Ter illustratie: op grond van een tussen de provincie Friesland en de gemeente Leeuwarden overeengekomen herverdelingsregeling wordt de huisvestingstaakstelling van de gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland door de gemeente Leeuwarden uitgevoerd.



doelstellingen van de wet in de praktijk niet in voldoende mate en tijdig zullen worden gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te heroverwegen en daarbij te kiezen voor een eenvoudiger stelsel met meer duidelijkheid voor gemeenten. Zij adviseert in het bijzonder de fasering en de zogenoemde financiële prikkel opnieuw te bezien. Een voor de hand liggend alternatief biedt, zoals ook in de consultatie naar voren komt, het model van de Huisvestingswet. Een dergelijk stelsel is niet alleen eenvoudiger en duidelijker maar maakt het tevens mogelijk om op basis van vrijwilligheid en in overleg met andere gemeenten en de provincie, tot nadere afspraken te komen over asielopvang en/of de huisvesting van statushouders. Zo'n aanpak hoeft niet tot vertraging te leiden, te meer omdat een vereenvoudigd stelsel waarschijnlijk op meer draagvlak kan rekenen van de partijen die de wet moeten uitvoeren.

Het wetsvoorstel is de uitkomst van politieke besprekingen waarbij het uitgangspunt was een balans te vinden tussen enerzijds het neerleggen van een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang te realiseren, en anderzijds de gevoelde noodzaak om deze (mogelijke) wettelijke taak voor gemeenten zo klein als mogelijk te houden en zoveel mogelijk op basis van vrijwilligheid tot stand te laten komen. Dit heeft geleid tot een systematiek van twee fasen.

Omdat het medebewindswetgeving betreft en het voorstel raakt aan de verhouding tussen overheden, adviseert de Afdeling verder om bij het wetsvoorstel en de op het voorstel te baseren nadere regels, te voorzien in medeondertekening door de Minister van BZK.

Deze opmerking is begrijpelijk in het licht van de systematiek die met het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd waarbij het op bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, gemeenten en provincies aankomt. Gelet op het bijzondere en urgente karakter van dit wetsvoorstel is er na afweging voor gekozen om bij dit wetsvoorstel niet in medeondertekening te voorzien, en evenmin in medeondertekening van lagere regelgeving die op dit wetsvoorstel is gebaseerd.

Indien de regering niet kiest voor een alternatief stelsel, al dan niet als hiervoor gesuggereerd, maar wil vasthouden aan de in het voorstel neergelegde procedure dan vereist dat van de regering dat zij ingaat op elk afzonderlijk punt dat in dit advies aan de orde komt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg.*



Advies Raad van State

No. W16.22.00210/I

's-Gravenhage, 2 februari 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2022, no.2022002873, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot houdende regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen), met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel wil de regering verandering brengen in de situatie dat het Centraal orgaan opvang Asielzoeker (COA) afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten bij het realiseren van asielopvang. Het introduceert daartoe een (structurele) wettelijke taak voor gemeenten om asielopvangvoorzieningen te bieden. Het voorstel beoogt langs deze weg te komen tot een stabiel en robuust stelsel en een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over alle gemeenten.

Hiertoe creëert het voorstel een op een eerste ministeriële raming volgende verdelingsprocedure op provinciaal niveau, onder leiding van de Commissaris van de Koning als rijksorgaan. Dit wordt gevolgd door een vaststellingsbesluit van de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister) waarin de gemeenten zijn opgenomen op wie de taak rust daadwerkelijk te voorzien in opvanglocaties. Gemeenten die vrijwillig opvangplaatsen beschikbaar stellen die langer dan vijf jaar beschikbaar zijn, kunnen, naast de reguliere kostenvergoeding, een financiële beloning verkrijgen.

Het wetsvoorstel kan, zo betoogt de toelichting, niet los gezien worden van de huidige crisis in de asielopvang. De regering streeft daarom spoedige inwerkingtreding van het voorstel na. Het voorstel is met verkorte termijnen voorbereid en is ook met een verzoek om spoedadvies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Tegelijkertijd moet nog veel worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De regering streeft ernaar gelijktijdig met de indiening van het voorstel aan de Tweede Kamer, daartoe een algemene maatregel van bestuur in consultatie te geven.

Met de regering en veel geconsulteerde partijen onderschrijft de Afdeling de noodzaak om te komen tot een effectief, robuust en duurzaam wettelijk stelsel waarmee kan worden voorzien in een eerlijkere en evenwichtigere verdeling van asielzoekers. Het is dan ook positief dat de regering daartoe nu stappen zet om te komen tot nieuwe wetgeving en dat gemeenten bij wet in medebewind worden geroepen.

De Afdeling onderstreept dat het wetsvoorstel een stelselwijziging is en geen tijdelijke noodwet. Het voorstel creëert een nieuwe bestuurlijke systematiek. Deze is permanent en structureel van karakter en beoogt een duurzaam toekomstperspectief voor asielopvang te bewerkstelligen. Een dergelijke stelselwijziging moet als zodanig behandeld worden. In het bijzonder met het oog op de uitvoerbaarheid moet het daarom ook met zorgvuldigheid worden voorbereid.

Dat betekent dat een wetsvoorstel, hoe urgent de totstandkoming daarvan ook is, niet op zeer korte termijn in werking kan treden. Zoals ook in de consultatie is opgemerkt zal een nieuw wettelijk stelsel op zijn vroegst in 2024 tot de realisatie van meer opvangplaatsen gaan leiden. Gelet op de urgentie van het vraagstuk ligt het wel voor de hand om vooruitlopend op een wettelijke regeling reeds op vrijwillige basis te werken langs de lijnen van een wettelijk stelsel waarin alle gemeenten in goed overleg bijdragen aan het mogelijk maken van opvangvoorzieningen (punt 2).

Dat de Afdeling de noodzaak van wetgeving onderschrijft laat onverlet dat zij kanttekeningen plaatst bij de wijze waarop het in dit wetsvoorstel opgenomen stelsel is ingericht en bij de uitvoerbaarheid daarvan. De voorgestelde systematiek acht de Afdeling onnodig complex. De besluitvorming in twee fasen en de daarmee gepaard gaande financiële prikkels dragen niet bij aan het effectief bereiken van de doelstellingen van het voorstel. Ook bevordert het de interbestuurlijke verhoudingen niet.

Daarnaast wordt het instrument van de specifieke uitkering oneigenlijk gebruikt en is de realisatietermijn die gemeenten krijgen om in de opvangopgave te voorzien onduidelijk (punt 3). Zowel de complexiteit van de wet als zodanig, de veelheid aan nadere uitwerking in lagere regelgeving, de onzekerheid over de financiële voorwaarden en complicerende factoren zoals de ruimtelijke inpassing en de mede daaruit voortvloeiende juridische procedures roepen ten slotte indringende vragen op over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel (punt 4).

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te heroverwegen en daarbij te kiezen

voor een eenvoudiger stelsel met meer duidelijkheid voor gemeenten. Zij adviseert in het bijzonder de fasering en de zogenoemde financiële prikkel opnieuw te bezien. Een voor de hand liggend alternatief biedt, zoals ook in de consultatie naar voren komt, het model van de Huisvestingswet. Een dergelijk stelsel is niet alleen eenvoudiger en duidelijker maar maakt het tevens mogelijk om op basis van vrijwilligheid en in overleg met andere gemeenten en de provincie, tot nadere afspraken te komen over asielopvang en/of de huisvesting van statushouders.

Ervan uitgaande dat voor de te realiseren opvang een ruimhartige en reële vergoeding wordt geboden, kan daarin een voor alle gemeenten adequate financiële randvoorwaarde en stimulans worden gezien om mee te werken aan de uitvoering van een wettelijke taak zonder dat gemeenten met elkaar in competitie zijn en zonder de daaruit voortvloeiende complicaties die inherent zijn aan het thans voorliggende wetsvoorstel. Zo'n aanpak hoeft niet tot vertraging te leiden, te meer omdat een vereenvoudigd stelsel waarschijnlijk op meer draagvlak kan rekenen van de partijen die de wet moeten uitvoeren (punt 5).

1. Context en inhoud van het voorstel

a. Aanleiding en doelstelling¹

In 2022 waren er te weinig opvangplaatsen om de Nederland binnengekomen asielzoekers opvang te bieden. Daarom heeft het kabinet op 17 juni 2022 de nationale crisisstructuur geactiveerd.² Op basis van bestuurlijke afspraken met medeoverheden konden eind 2022 meer dan 51.000 asielzoekers in opvangvoorzieningen verblijven. Dat betreft 17.000 extra plaatsen ten opzichte van de toen bestaande voorraad en staat los van de opvangplaatsen voor ontheemden uit Oekraïne.³ Deze extra gerealiseerde opvang voor asielzoekers is echter minder dan beoogd en onvoldoende gebleken in relatie tot de gestegen behoefte. Bovendien betreft het veelal (crisis)noodopvang, die tijdelijk van aard is.

Dat in onvoldoende opvangplaatsen kon worden voorzien, houdt onder meer verband met het feit dat het COA op dit moment afhankelijk is van de bereidwilligheid van gemeenten. Bij het ontbreken van bereidwilligheid wordt als veel gehoorde reden genoemd het gebrek aan draagvlak en onvrede bij gemeenten over het feit dat de opvangvoorzieningen die in 2015 en 2016 zijn gerealiseerd voor Syrische vluchtelingen niet in stand zijn gehouden. De (duurzame vaste) voorraad was aldus onvoldoende. Bovendien was de instroom hoger dan geraamd.⁴ Naar verwachting houdt die instroom de komende jaren aan en zal zonder nadere maatregelen niet in voldoende reguliere opvangcapaciteit kunnen worden voorzien.

Het wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan maatregelen. Het beoogt te realiseren dat de asielopvang niet meer afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten. De regering wil door middel van dit voorstel komen tot een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over alle gemeenten. De toelichting benoemt in dat verband dat gemeenten die dat nu nog niet doen, door dit voorstel ook hun bijdrage moeten gaan leveren aan een duurzame opvang van asielzoekers. Als uitgangspunten daarbij noemt de toelichting 'solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen en het voorkomen van crisisnoodopvang'.

Om deze doelstellingen te realiseren streeft het voorstel naar een duurzaam stelsel met een 'voldoende duurzame flexibele opvangcapaciteit' die mee kan bewegen met de schommelingen van in- en uitstroom. Het gaat daarbij om het creëren van een grotere 'vaste voorraad' aan opvangplaatsen. Volgens de toelichting komt met dit voorstel 'meer rust, stabiliteit én flexibiliteit' in het wettelijk stelsel rondom de asielopvang.

b. Voorgestelde verdelings- en beloningssystematiek

Er wordt een tweejaarlijkse procedure voorgesteld, waarbinnen rijk, provincies en gemeenten komen tot een verdeling van opvanglocaties. Deze procedure begint met een door de minister te maken raming van het aantal benodigde opvangplaatsen (vóór 1 februari). Van dat aantal wordt het reeds

¹ Deze weergave is gebaseerd op verschillende Kamerbrieven van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (te weten die van 12 september 2022, Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2983; van 14 oktober 2022, Kamerstukken II, 2022/23, 19 637, nr. 2994; van 4 november 2022 (en bijlagen), Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 3006; van 18 november 2022, Kamerstukken II, 2022/23, 19 637, nr. 3009) alsmede op de memorie van toelichting.

² Zie Kamerbrief van de Minister van JenV van 17 juni 2022, mede namens de staatssecretaris van JenV, de Minister van BZK en de Minister voor VRO, Kamerstukken II, 2021/22, 19 637, nr. 2906.

³ Dat betreft blijkens de in voetnoot 1 aangehaalde brief van 14 oktober 2022 ruim 61.000 plaatsen.

⁴ De zogenoemde Meerjaren Productie Prognose van begin 2022 ging uit van een lagere instroom (6.700 minder) en de van begin 2021 van een nog lagere instroom (12.000 minder).

bestaande aantal opvangplaatsen afgetrokken, zodat duidelijk is hoeveel nieuwe opvangplaatsen gerealiseerd moeten worden.

Die opgave wordt over provincies verdeeld en wordt vóór 1 mei bekend gemaakt. Bij deze provinciale opgave voegt de minister een 'indicatieve opgave' voor de gemeenten. Onder leiding van de Commissaris van de Koning (hierna: CdK) als rijksorgaan wordt tussen colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het COA overleg gevoerd over de verdeling van de opvangplaatsen binnen de provincie ('provinciale regietafel'). De CdK brengt daarover vóór 1 juli verslag uit aan de minister die dit betreft bij het door hem te nemen 'verdeelbesluit' (vóór 1 september).

Om gemeenten zoveel mogelijk aan te zetten tot een vrijwillige bijdrage, voorziet het voorstel in de mogelijkheid om, in verschillende fasen van het bestuurlijke proces, aanvullende uitkeringen te verstrekken. De toelichting spreekt in dat verband over de 'financiële prikkels' om reeds in een vroeg stadium opvangplaatsen te leveren.⁵ Het gaat om aanvullende vergoedingen boven op de reële compensatie van gemaakte kosten.

De ontvangen extra vergoedingen kunnen blijken uit het voorstel in verschillende fasen van de procedure aan de orde zijn.⁶ Allereerst kunnen gemeenten tussen de capaciteitsraming (1 februari) en de vaststelling van de provinciale opgave (1 mei) aangeven dat zij een bepaald aantal opvangplaatsen ter beschikking willen stellen. Het moet daarbij gaan om opvanglocaties die voor vijf jaar (of langer) beschikbaar worden gesteld ('duurzaam').⁷ Het doel daarvan is een grotere vaste voorraad opvangplaatsen te realiseren.

Voor die vrijwillig ingebrachte, duurzaam beschikbare opvangplaatsen kunnen gemeenten een aanvullende vergoeding krijgen. Gedacht wordt aan een eenmalig bedrag van € 2.500 per opvangplaats.⁸ Het aantal vrijwillig ingebrachte opvanglocaties wordt in mindering gebracht op de capaciteitsraming. Het aantal dat overblijft vormt het minimaal aantal opvanglocaties dat door middel van het provinciale overleg moet worden verdeeld onder de gemeenten.

Om te komen tot het daadwerkelijk realiseren van het aantal vastgestelde opvanglocaties is in een volgende fase opnieuw een financiële prikkel ingebouwd, gekoppeld aan een termijn van twee jaar. Wanneer binnen de termijn van twee jaar 75% of meer opvangplaatsen gerealiseerd zijn ten opzichte van het aantal dat in het verdeelbesluit is vastgesteld, dan verstrekt de minister de provincie en betreffende gemeenten een uitkering. Nadere uitwerking van de verdeling van die uitkering tussen de provincie en gemeenten vindt plaats bij ministeriële regeling.

De voorgestelde systematiek komt daarmee schematisch op het volgende neer.

Tweejaarlijkse cyclus			
	Datum	Processtap	Bijzonderheden
	Vóór 1 februari	Bekendmaking door de minister hoeveel opvangplaatsen de komende twee jaar naar verwachting behoefte zal zijn.	
Nationale inbreng	Tussen 1 februari en 1 mei	Mogelijkheid voor gemeenten om vrijwillig opvangplaatsen ter beschikking te stellen die voor vijf jaar of langer beschikbaar zijn.	Deze opvangplaatsen leveren (in de vorm van een specifieke uitkering) een bonus van € 2.500 op.
	Vóór 1 mei	Bekendmaking door de minister van het bindende aantal opvangplaatsen per provincie moet worden gerealiseerd ('provinciale opgave'). Daarbij stelt de minister tevens een indicatieve verdeling per gemeente op.	Betreft de verwachte behoefte (raming 1 februari) minus het aantal bestaande plaatsen en de vrijwillig door gemeenten aangeboden aantal plaatsen. De provinciale opgave wordt volgens de bij amvb vastgelegde systematiek bekend gemaakt. ¹

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Beloningssystematiek) en paragraaf 10.2 (Beloningssystematiek).

⁶ Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat voor opvangplaatsen van bijzondere aard (opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, plaatsen in een handhaving- en toezichtlocatie en in een gezinslocatie) een aanvullende vergoeding kan worden ontvangen.

⁷ Op dat moment beschikbaar worden gesteld, dan wel binnen twaalf maanden daarvoor beschikbaar komen (zie voorgesteld artikel 2, derde lid, eerste volzin).

⁸ Zie bijvoorbeeld binnenlandsbestuur.nl, 'Bonus voor gemeenten die asielzoekers opnemen' (9 februari 2022). Deze bedragen blijken niet uit de toelichting.

Tweejaarlijkse cyclus			
	Datum	Processtap	Bijzonderheden
Provinciale inbreng	Tussen 1 mei en 1 juli	Provinciale regietafels onder leiding van de CdK's om overeenstemming te bereiken over welke gemeenten de opvangplaatsen gaan realiseren en welke aantallen het betreft.	
	Vóór 1 juli	Verslag van de CdK's over de uitkomst van provinciale regietafels aan de minister.	Verslag is voor de minister niet bindend.
	Vóór 1 september	Verdeelbesluit per provincie door de minister met de betreffende gemeenten die de opvangplaatsen gaan realiseren en welke aantallen het betreft.	Deze bevoegdheid is niet geclausuleerd. De minister 'slaat acht' op het verslag van de CdK en bepaalt vervolgens per provincie de concrete verdeling over gemeenten. Verdeelbesluit betreft bindend en appellabel besluit.
	Vóór 1 februari twee jaar later	Opvangplaatsen uit het verdeelbesluit gerealiseerd hebben.	Evenwel wordt ook een termijn van zes maanden genoemd; en voor de vrijwillig aangedragen locaties (die vallen buiten de provinciale opgave) een termijn van twaalf maanden. De termijnen zijn inclusief de benodigde vergunningverlening en omgevingsrechtelijke aanpassingen en de afhandeling van eventuele juridische procedures. ²

¹ Toelichting op voorgesteld artikel 3.

² Toelichting op voorgesteld artikel 7.

Tot slot zij gewezen op de voorgestelde 'overgangsvoorziening'. Dit behelst dat op het tijdstip van de inwerkingtreding door de minister bekend wordt gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen de komende twee jaar behoefte zal zijn. Daarbij wordt direct een indicatieve verdeling over de gemeenten bepaald. Een beloning (vrij te besteden specifieke uitkering) wordt verstrekt aan de gemeenten voor iedere opvangplaats die ter beschikking wordt gesteld bovenop het indicatief toebedeelde aantal. Dit is bedoeld om gemeenten te stimuleren zo snel mogelijk na inwerkingtreding opvangplaatsen ter beschikking te stellen.⁹

d. Consultatie¹⁰

Onder de geconsulteerde partijen bestaat overeenstemming dat de huidige situatie in de asielopvang niet langer houdbaar is.¹¹ De VNG, het IPO, de Kring van Commissarissen van de Koning en het Veiligheidsberaad noemen het belang van een oplossing, en daarbij ook het belang van het creëren van duidelijkheid voor gemeenten. Juridisch instrumentarium om asielzoekers evenwichtig(er) over gemeenten te verdelen wordt ook door deze partijen als een noodzakelijke oplossing voor de opvangcrisis gezien. Ook vanuit de migratieketen wordt het voorstel een belangrijke stap genoemd om (binnen een breder palet aan maatregelen) uit de 'crisismodus' te komen.

Het aldus vormgegeven wetsvoorstel heeft echter ook geleid tot de breed gedragen kritische reactie dat het voorstel een te complexe systematiek kent.¹² Daarbij wordt getwijfeld aan de effectiviteit ervan. Niet verwacht wordt dat de financiële prikkel het beoogde effect zal hebben, terwijl de procedure in verschillende fasen maakt dat lange tijd onduidelijk is wat de uiteindelijke (verplichte) verdeling van de opvangplaatsen zal zijn.

Verschillende partijen vrezen dat de financiële beloningen vooral schadelijk zullen zijn voor de samenwerking tussen gemeenten. Daarnaast wordt benoemd dat het ongepast is om het behalen van maatschappelijke opgaven en het naleven van mensenrechtelijke verplichtingen te koppelen aan een financiële beloning. Concreet wordt gevraagd om een versimpeling van de procedure door beperking tot één fase. Daarbij wordt ook verwezen naar de bestaande wettelijke systematiek voor de huisvesting van statushouders.

⁹ Toelichting op voorgesteld artikel 13.

¹⁰ Deze samengevatte weergave van de consultatiereacties is gebaseerd op alle bij de Afdeling advisering bekende consultatiereacties en uitvoeringsscans. Daarnaast is de Afdeling aangeschreven door de VNG en Vluchtelingenwerk Nederland.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Actuele ontwikkelingen; Bestuurlijke afspraken).

¹² De VNG wijst in de consultatiereactie in dat verband op een minder complex en 'wezenlijk ander' voorstel dat in september in concept aan hen is voorgelegd.

De regering houdt ondanks deze breed gedragen kritiek, in het bijzonder ook van de organisaties die de wet moeten gaan uitvoeren, vast aan de voorgestelde systematiek. De regering handhaaft de twee fases in de verdelingsprocedure en de financiële prikkel om vroegtijdig asielopvangplaatsen ter beschikking te stellen. De regering erkent, blijkens de toelichting, dat er zorgen bestaan over de uitwerking van dit onderdeel van het wetsvoorstel en de invloed van financiële beloningen op de bestuurlijke verhoudingen. Volgens de regering bieden de specifieke uitkeringen desalniettemin een 'extra prikkel' om in een vroeg stadium asielopvangplaatsen te realiseren. Wel zal bij de uitvoering van de wet nauwgezet in de gaten worden gehouden of de beloningssystematiek zoals deze is vormgegeven het beoogde effect sorteren of dat aanpassing nodig is, aldus de toelichting.¹³

2. Het wetsvoorstel: stelselwijziging, geen noodwet

Om het wetsvoorstel goed te begrijpen is allereerst inzicht nodig in de aard van het wetsvoorstel en hoe dat zich verhoudt tot de huidige situatie. Zowel het COA als de gemeenten hebben aangegeven dat 75.500 opvangplaatsen nodig zijn in het jaar 2023. De toelichting spreekt in dat verband over 40.000 nieuw te realiseren opvangplaatsen vóór 1 januari 2024.¹⁴ Dit tekent de urgentie van het voorliggende vraagstuk.

Duidelijk is dat zonder wettelijke verplichtingen onvoldoende locaties zullen worden gerealiseerd die voldoen aan de daaraan, ook internationaal, gestelde eisen. Dat de regering stappen zet om te komen tot juridisch instrumentarium teneinde een solide en duurzaam opvangstelsel te creëren, is daarom aangewezen. Daartoe roept het voorstel gemeenten in medebewind op het terrein van de asielopvang, creëert het een nieuwe, permanente bestuurlijke en financiële systematiek en wijzigt het de relatie tussen de gemeenten en het COA (zie hierna punt 3f). Het wetsvoorstel is dus geen tijdelijke noodwet maar een stelselwijziging. Wil een stelselwijziging duurzaam en effectief zijn dan moet het voorstel als zodanig worden benaderd en zorgvuldig op zijn effecten in de uitvoeringspraktijk gezien en beoordeeld worden.

Verschillende partijen hebben tegen de achtergrond van het voorgaande opgemerkt dat het voorliggende wetsvoorstel, dat nog de gehele parlementaire wetgevingsprocedure moet doorlopen, op zijn vroegst in 2024 tot de realisatie van meer opvangplaatsen gaat leiden. Gelet op de urgentie van het vraagstuk ligt het wel voor de hand om vooruitlopend op een wet reeds op vrijwillige basis te werken langs de lijnen van een stelsel waarin alle gemeenten in goed overleg bijdragen aan het mogelijk maken van opvangvoorzieningen.

Het voorgaande neemt niet weg dat bij het voorgestelde stelsel zoals het nu is ingericht (punt 3) en bij de uitvoerbaarheid daarvan (punt 4), kanttekeningen zijn te plaatsen. Wil het wetsvoorstel, zoals de regering beoogt, daadwerkelijk en duurzaam effect hebben dan is een aanmerkelijke vereenvoudiging noodzakelijk (punt 5).

3. Complexiteit voorgestelde systematiek

a. Samenhang procedures en financiële prikkels

De Afdeling constateert dat de geschetste systematiek van twee fases direct verband houdt met de financiële prikkel om gemeenten ertoe te bewegen vroegtijdig (de eerste fase, de nationale inbreng) opvangplaatsen ter beschikking te stellen. De verdeling in twee fases houdt in het bijzonder verband met het uitgangspunt van het zoveel als mogelijk vrijwillig realiseren van asielopvang. Dit heeft echter geleid tot een ingewikkelde procedure die veel tijd in beslag gaat nemen en bovendien mogelijk aanleiding zal geven tot strategisch gedrag.

De Afdeling merkt daarbij op dat de financiële prikkel om vroegtijdig opvangplaatsen bij de minister aan te bieden, gemeenten voor een dilemma plaatst. De gemeenten die (nu) wel vroegtijdig een nationale inbreng leveren, krijgen een aanvullende vergoeding in het vooruitzicht gesteld maar kunnen daardoor minder (of geheel niet) bijdragen aan de provinciale taakstelling. Omgekeerd geldt dat de verdelingsprocedure bepaalde provincies en gemeenten kan uitnodigen om lang te wachten met het inbrengen van beschikbare opvangplaatsen. Zij kunnen ervoor kiezen het aan andere gemeenten over te laten om een vrijwillige nationale inbreng te leveren. Deze keuze kan zijn ingegeven door de verwachting dat de indicatieve verdeling van de minister op 1 mei voor hen mee zal

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 10.2 (Beloningssystematiek).

¹⁴ De toelichting spreekt in paragraaf 4.2 (Werkwijze totstandkoming gemeentelijke taak) over een totaal benodigd aantal van 55.000, meldt dat de duurzame voorraad 15.000 is en dat daarom 40.000 extra opvangplaatsen gerealiseerd moeten worden. Daarmee wijken deze cijfers af van het aantal dat het COA en gemeenten noemen. In de hiervoor genoemde brief van 4 november 2022 worden wel de door de VNG en het COA genoemde cijfers aangehaald.

blijken te vallen en mogelijk zelfs op nihil kan worden gesteld door de onderhandelingen aan de provinciale regietafel.

Het wetsvoorstel bevat als gevolg van het voorgaande een competitief element. De voor het welslagen van de wet noodzakelijke goede interbestuurlijke verhoudingen worden er waarschijnlijk niet door bevorderd. De vraag is daarmee hoe het voorgestelde stelsel zich verhoudt tot de uitgangspunten van solidariteit en evenwichtigheid in de spreiding van asielzoekers en in hoeverre het voorstel gelet daarop gaat bijdragen aan het effectief realiseren van de door de regering beoogde doelstellingen.

b. Reikwijdte medebewindstaak

Het voorstel roept de vraag op wat de precieze reikwijdte van de gemeentelijke taak is. Het voorgestelde artikel 6 bepaalt dat het college van een in het verdeelbesluit aangewezen gemeente zorgdraagt voor 'het mogelijk maken' van asielopvang, en wel binnen een termijn van twee jaar. Dit betreft daarmee niet alle gemeenten maar alleen die gemeenten die na de provinciale uitwerking daartoe in het verdeelbesluit zijn aangewezen. Zij dienen het daarin vastgestelde aantal opvanglocaties daadwerkelijk te realiseren. Volgens de artikelsgewijze toelichting betreft deze bepaling de 'kern' van het voorstel.

In het algemeen deel van de toelichting wordt in dat verband gesteld dat op alle gemeenten 'een verplichting rust' mee te werken aan asielopvang, maar dat deze verplichting wordt ingevuld door een taak voor *bepaalde* gemeenten om een vastgesteld aantal opvangplaatsen asielopvang mogelijk te maken.¹⁵ De artikelsgewijze toelichting stelt echter dat het voorstel *alle* gemeenten in medebewind roept. De in de toelichting genoemde verplichting om 'mee te werken' aan asielopvang – losstaand van een realisatieverplichting – is echter in het wetsvoorstel niet opgenomen. Daarbij komt dat het realiseren van de vrijwillig vroegtijdig ingebrachte opvangplaatsen buiten de reikwijdte van artikel 6 valt omdat de provinciale opgave de uitkomst is van de capaciteitsraming minus de vrijwillig ingebrachte opvanglocaties.¹⁶

c. Realisatietermijn

Ten aanzien van de realisatietermijn voor de op grond van het verdeelbesluit te realiseren opvangplaatsen is het voorstel tegenstrijdig. Het voorgestelde artikel 6 spreekt over een termijn van twee jaar waarbinnen het college van burgemeester en wethouders de in het verdeelbesluit aangewezen opvanglocatie gerealiseerd moet hebben. Het voorgestelde artikel 7 spreekt – evenals de toelichting – bij het realiseren van deze opgave echter over een realisatietermijn van zes maanden (dan wel een in het verdeelbesluit gestelde langere termijn). Binnen *die* termijn dienen door het college aan het COA locaties en accommodaties ter beschikking te zijn gesteld dan wel de benodigde vergunningen voor ingebruikneming te zijn verstrekt. De gemeenteraad wordt opgedragen de benodigde aanpassingen van het bestemmingsplan of de beheersverordening binnen de in het wetsvoorstel genoemde termijnen te realiseren.¹⁷

Met dit vraagstuk hangt samen dat het voorgestelde artikel 8 bepaalt dat indien zich feiten of omstandigheden voordoen die maken dat de verplichtingen uit artikel 7 (de genoemde zes maanden) 'niet tijdig' kunnen worden gerealiseerd, het college daarvan 'onverwijld' melding doet aan de minister. Die regeling verdraagt zich niet met de gestelde termijn van twee jaar. Dat geldt ook voor de specifieke regeling die is opgenomen voor 'bijzondere omstandigheden' waaronder de minister het verdeelbesluit tussentijds kan aanpassen.¹⁸ Het algemeen deel van de toelichting benoemt dat het denkbaar is deze procedure toe te passen wanneer het ter beschikking stellen van de locaties niet tijdig tot stand kan komen door derden.¹⁹ Het gaat daarbij om situaties als bedoeld in artikel 7, eerste lid, en ziet derhalve op de termijn van zes maanden. Ook hier is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de eerder genoemde termijn van twee jaar.

De vraag is verder hoe deze onduidelijkheid over de realisatietermijn zich verhoudt tot het generieke kader van interbestuurlijk toezicht bij medebewind zoals bepaald in artikel 124 van de Gemeentewet.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3 (Taak gemeenten).

¹⁶ In die bepaling gaat het over te realiseren opvangvoorzieningen dat in het verdeelbesluit (voorgesteld artikel 5) is opgenomen. Het verdeelbesluit behelst het minimale aantal opvangplaatsen gegeven de provinciale opgave (voorgesteld artikel 3). De vroegtijdige, vrijwillige nationale inbreng is geregeld in het voorgestelde artikel 2, derde lid, en valt hier dus buiten. Voor deze opvangplaatsen wordt een termijn van twaalf maanden genoemd (zie memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen)). Of die termijn verband houdt met de in artikel 5, derde lid, bedoelde twaalf maanden wordt niet toegelicht.

¹⁷ Omdat artikel 7 wordt beschouwd als precisering van artikel 6, zouden die termijnen nog in onderling verband te brengen zijn indien een onderscheid zou zijn gemaakt tussen de taak van het college (bijvoorbeeld zes maanden) en die van de raad (bijvoorbeeld achttien maanden). Echter, zowel artikel 6, eerste lid, als artikel 7, eerste lid, zich richten tot het college.

¹⁸ Voorgesteld artikel 5 (Verdeelbesluit per provincie), derde lid.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.7 (Verhouding monitoring, meldplicht en interbestuurlijk toezicht).

Op grond van dat kader kan de toezichthouder interveniëren (in de plaats treden) indien een medebewindstaak 'niet tijdig' wordt uitgevoerd. Gelet op artikel 6 moet daarbij worden uitgegaan van een termijn van twee jaar. Pas na die termijn kan er sprake zijn van taakverwaarlozing en in verband daarmee van een grondslag voor toezichthoudend optreden. Dit voor de werking van het stelsel belangrijke aspect versterkt het belang om in het wetsvoorstel duidelijkheid te creëren omtrent de beoogde realisatietermijn.

d. Specifieke uitkering als instrument

Naast de reële compensatie voor de gemaakte kosten regelt het wetsvoorstel dat gemeenten verschillende specifieke uitkeringen kunnen aanvragen. In het bijzonder wijst de Afdeling op de € 2.500 per vrijwillig ingebrachte, duurzaam beschikbare opvangplaats (nationale inbreng) en de aanvullende uitkering die kan worden verkregen wanneer 75% van de provinciale opgave binnen twee jaar is gerealiseerd (zie ook hierna punt 4). In beide gevallen geldt dat de uitkeringen kunnen worden besteed aan een ander doel dan de opvang van asielzoekers.²⁰ Aldus is er steeds sprake van een vrij te besteden specifieke uitkering.

Bij de op deze wijze vormgegeven financiële prikkel plaatst de Afdeling vraagtekens. Medebewinds-wetgeving betekent dat gemeenten uitvoering moeten geven aan nationale opgaven. Dat betekent ook dat zij geen eigen afweging kunnen maken om het betreffende onderwerp wel of niet ter hand te nemen. Zij zijn wettelijk gehouden dat te doen. Het is gelet daarop, zoals ook in de consultatie is opgemerkt, niet passend om de uitvoering van een wettelijke taak, naast en bovenop de noodzakelijke vergoeding van de kosten, te koppelen aan een financiële beloning. Daarbij rijst tevens de vraag waarom een dergelijke aanvulling verkregen wordt terwijl niet 100% van de wettelijke taak wordt gerealiseerd. De aanvullende vergoeding is immers niet afhankelijk gesteld van het alsnog volledig voldoen aan de realisatie van het aantal vastgestelde opvangplaatsen.

De Afdeling wijst er verder op dat de Financiële-verhoudingswet twee criteria kent voor het verstrekken van specifieke uitkeringen. Het gaat volgens die wet om een uitkering 'onder voorwaarden' én ten behoeve van 'een bepaald openbaar belang'.²¹ Aan het laatste criterium voldoet het voorstel niet. De te stellen voorwaarden waaronder de specifieke uitkeringen worden verstrekt, zijn in het voorstel immers niet gekoppeld aan een bepaald openbaar belang.

Expliciet bepaalt het voorstel dat er juist geen specifiek doel is waaraan de verkregen gelden moeten worden ontleend. Het ontbreken van een specifiek bestedingsdoel ('oormerken') in het voorstel is niet in lijn met het op dit punt bepaalde in de Financiële-verhoudingswet. De toelichting besteedt aan deze afwijking in het geheel geen aandacht.²²

e. Rol provincies

Zoals hiervoor is opgemerkt, roept het wetsvoorstel gemeenten, los van de precieze reikwijdte daarvan (zie hiervoor punt b), in medebewind. Tegelijkertijd spelen ook de provincies een rol. De uiteindelijke opgave voor (bepaalde) gemeenten loopt immers langs de lijn van de 'provinciale' opgave. Verder nemen gedeputeerde staten deel aan de 'provinciale regietafel' en zijn daarmee 'gesprekspartner'.

Ook zijn de provincies bij de uitwerking van de opgave betrokken gelet op de eventueel benodigde omgevingsrechtelijke aanpassingen. Dit betekent dat provinciale omgevingswensen van invloed kunnen zijn op de ruimte die gemeenten hebben om in onderling overleg afspraken te maken over de verdeling van de asielopgave.

De Afdeling onderkent de rol van provinciale regietafels voor regionale afstemming. De vraag dringt zich echter op hoe de rol van de provincies zowel juridisch als in termen van de bestuurlijke verhoudingen moet worden gedefinieerd. Meer in het bijzonder is de vraag of de 'provinciale' opgave die aan de 'provinciale' regietafel wordt verdeeld, samenvalt met een wettelijke taak voor de provincie als zijnde een in medebewind geroepen bestuurslaag. Dat lijkt niet het geval. Een expliciete taak is immers

²⁰ Artikel 9 (Specifieke uitkering), tweede en derde lid. Memorie van toelichting, paragraaf 4.8 (Financiële uitkering bij realiseren taak).

²¹ Artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet.

²² Zie ook artikel 1 van de Code interbestuurlijke verhoudingen van januari 2023 waarin wordt gesproken over een toereikende bekostiging van het takenpakket in medebewind 'via een passende uitkeringsvorm'. In het verlengde daarvan zijn gewezen op de controle- en verantwoordingsverplichtingen die op grond van artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet gelden bij specifieke uitkeringen. De keuze voor dit instrument valt moeilijk te rijmen met het gelijktijdige streven van de regering om de 'administratieve en controlekosten' zo laag mogelijk te houden. Zie Memorie van toelichting, paragraaf 4.8 (Financiële uitkering bij realiseren taak).

slechts vastgesteld voor de Commissaris van de Koning in zijn hoedanigheid als rijksorgaan, niet als provinciaal orgaan. Onder zijn leiding als rijksorgaan wordt de provinciale opgave onder gemeenten verdeeld, waarover hij verslag uitbrengt aan de minister. Ook het monitoren van de voortgang dat als taak aan de provinciale regietafel wordt toegeschreven,²³ is niet nader aan bijvoorbeeld gedeputeerde staten opgedragen.

De vraag naar de rol en positie van de provincie als bestuurslaag houdt ook verband met de aanvullende vergoeding in de vorm van een specifieke uitkering die kan worden verstrekt wanneer 75% van de opgave is gerealiseerd. Deze specifieke uitkering wordt (ook) aan de provincie verstrekt. De vraag is of ook ten aanzien van provincies geldt dat dit een aanvulling is op reëel gemaakte kosten in het kader van medebewind of dat het een bijzondere wijze van vergoeden is voor een meer bestuurlijk ingevulde taak (zie ook hierna punt 4d). Die vraag wordt versterkt doordat daar waar de toelichting spreekt over toegenomen lasten van provincies, dit gerelateerd wordt aan de werkzaamheden van de Commissaris van de Koning terwijl deze zijn werkzaamheden verricht als rijksorgaan en niet als provinciaal orgaan.²⁴

f. Rol van het COA

Het voorstel wijzigt ook de Wet COA. Toegevoegd wordt een definitie van een opvangvoorziening. Daarin wordt tot uitdrukking gebracht dat het een accommodatie betreft waarin door het COA dan wel door het college van b en w opvang wordt geboden aan asielzoekers. Verder wordt een nieuwe bepaling voorgesteld waaruit volgt dat het COA met het college overeen kan komen dat het college verantwoordelijk is voor de exploitatie van de opvang.

De toelichting zet uiteen dat hiermee wordt ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvangvoorzieningen en huisvesting van andere aandachtsgroepen. Daarover kunnen nadere regels worden gesteld.²⁵ Daarnaast wordt voorgesteld in de wet op te nemen – in plaats van bij ministeriële regeling – dat het COA de verantwoordelijkheid heeft over de plaatsing van asielzoekers en de overplaatsing naar een andere voorziening.²⁶

Door de partijen in de migratieketen wordt in dit verband in de consultatie gewezen op de implicaties van het voorstel als het gaat om de coördinatie, informatievoorziening, zicht en sturing op het asielproces alsmede het interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de asielopvang. Waar nu de IND over plaatsing en beschikbaarheid alleen contact heeft met het COA, wordt dit verbreed naar in beginsel alle colleges van burgemeester en wethouders, dan wel de onder diens verantwoordelijkheid werkende derden. Dit is temeer een complicerende factor omdat gemeenten niet zijn aangesloten op het centrale informatiesysteem in de vreemdelingenketen. Gepleit wordt daarom voor een coördinerende rol bij één partij.²⁷

De regering stelt slechts dat pleidooi ‘te onderschrijven’, en dat de wijze van opvang geen belemmering mag vormen voor het asielproces. Bij ‘de uitwerking van de randvoorwaarden’ zal hiermee rekening worden gehouden.²⁸ De Afdeling acht deze toelichting niet toereikend. De beantwoording van de fundamentele vragen die hieruit voortvloeien zouden – gelet op het karakter van het voorstel als stelselwijziging – niet en in elk geval niet volledig moeten worden verdaagd naar de uitwerking in lagere regelgeving.

g. Toezicht en voorschot op overdracht aan gedeputeerde staten

Een ander complicerend aspect van het voorstel betreft het toezicht op de opvangvoorzieningen – en daarmee verband houdend de hiervoor benoemde posities van de provincie en het COA.

De toelichting vermeldt dat het gaat om toezicht op ‘de kwaliteit’ van de asielopvang en dat de daarvoor benodigde expertise ligt bij de centrale overheid. Om die reden wordt voorgesteld de minister als toezichthouder aan te wijzen (in plaats van de provincies zoals het uitgangspunt is bij medebewind).²⁹ Blijkens het voorstel is dit een tijdelijke voorziening; zij geldt alleen voor de eerste vier jaar.³⁰ Daarna nemen gedeputeerde staten die rol over, zo stelt de toelichting.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 (Werkwijze totstandkoming gemeentelijke taak).

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 9 (Financiële gevolgen). De opsomming is als volgt: ‘Door gemeenten, provincies (CdK), het Rijk...’

²⁵ Voorgesteld artikel 3c van de Wet COA.

²⁶ Dat betreft artikel 11 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen).

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen).

²⁹ Toelichting op artikel 11 (Wijziging Gemeentewet).

³⁰ Voorgesteld artikel 11 (Wijziging Gemeentewet).

Het wetsvoorstel bepaalt in dat verband dat uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een wetsvoorstel in procedure moet worden gebracht om het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taak door gemeenten 'definitief' vorm te geven.³¹ De toelichting stelt dat het 'goed denkbaar is' dat de (na twee en vier jaar³²) te houden evaluatie van het wetsvoorstel leidt tot herijking van onder meer dit punt. Dat roept de vraag op waarom reeds nu wordt geregeld dát uiterlijk over vier jaar na inwerkingtreding een wetsvoorstel wordt ingediend die het toezicht over doet gaan op gedeputeerde staten.

Tegelijkertijd spreekt de toelichting over een rol voor het COA om te monitoren of het totaal aantal benodigde opvangvoorzieningen tijdig is gerealiseerd. Die informatie levert het COA aan bij 'de toezichthouder'.³³ Inhoudelijk zal voor gemeenten – nu en in de toekomst – helder moeten zijn welk bestuursorgaan toezichthoudend kan optreden. Die duidelijkheid dient te bestaan als het gaat om zowel de realisatie van de opvanglocaties (zie ook hiervoor punt c) als de kwaliteit ervan. In dat verband moet ook duidelijk zijn wat daarbij de rol is van de minister, het COA en de provincie.

h. Benodigde nadere uitwerking in lagere regelgeving

Tot slot – maar niet in het minst – wijst de Afdeling erop dat veel aspecten nog nadere uitwerking vergen en volgens het voorstel in lagere regelingen zullen worden opgenomen. Beoogd is om de algemene maatregel van bestuur in concept voor advies en internetconsultatie gereed te hebben zodra het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.³⁴ De (bevoegdheid tot het stellen van) nadere regelgeving betreft blijkens het wetsvoorstel de volgende aspecten:

1. Bij of krachtens amvb: De minimale omvang van opvanglocaties- of accommodaties die door gemeenten beschikbaar worden gesteld en in mindering kunnen worden gebracht van de provinciale opvangopgave.³⁵
2. Bij of krachtens amvb: De wijze waarop de minimaal vereiste opvangplaatsen over de provincies en (indicatief over) de gemeenten worden verdeeld.³⁶
3. Bij amvb: een uitwerking van het voorzitten van de provinciale regietafel door de CdK en het verslag daarvan aan de minister.³⁷
4. Bij ministeriële regeling: de (hoogte van de) specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies alsmede de modaliteiten van de verstrekking ervan (aanvraag, verlenen, vaststellen, uitbetalen, terugvorderen).³⁸
5. Bij ministeriële regeling: regels over de uitkeringen aan gemeenten bij de overgangsregeling.³⁹
6. Bij ministeriële regeling: de wijze van toekenning aan en de inhoud van de financiële beloningen voor provincies en gemeenten die vrijwillig en vroegtijdig bijzondere vormen van opvang realiseren.⁴⁰
7. Bij of krachtens amvb: de regels die van toepassing zijn op de exploitatie van een opvangvoorziening door het college van burgemeesters en wethouders van een gemeente (in de plaats van het COA).⁴¹
8. Bij ministeriële regeling: de eisen waaraan voorzieningen voor reguliere opvang, opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere opvang van bijzondere aard, dienen te voldoen. De toelichting spreekt daarbij in het kader van interbestuurlijk toezicht over een 'kwaliteitskader' met materiele en immateriële eisen.⁴²

Duidelijk wordt dat de nader te stellen regels onder meer gaan over de wijze waarop gekomen wordt tot verdeling van de locaties, mede in relatie tot de verantwoordelijkheden van het COA, het te ontwikkelen kwaliteitskader en het daaraan gerelateerde toezicht. Daarbij geldt dat de eisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen – gelet op mensenrechtenverdragen en recente rechterlijke

³¹ Voorgesteld artikel 12 (Invoeringstoets, evaluatie en herijking toezichtssystematiek), derde lid. Memorie van toelichting, paragraaf 4.6 (Interbestuurlijk toezicht op de taak van de gemeente) en par. 8.6 (Interbestuurlijk toezicht).

³² Voorgesteld artikel 12 (Invoeringstoets, evaluatie en herijking toezichtssystematiek), eerste en tweede lid.

³³ Aldaar worden gedeputeerde staten genoemd als zijnde de toezichthouder. Dat strookt niet met het wetsvoorstel waaruit blijkt dat het toezicht (in ieder geval de eerste jaren) bij de minister zal worden belegd.

³⁴ Memorie van toelichting, inleiding op paragraaf 8 (Uitvoeringsgevolgen) en inleiding op paragraaf 10 (Advies en internetconsultatie).

³⁵ Voorgesteld artikel 2 (Capaciteitsraming), derde lid.

³⁶ Voorgesteld artikel 3 (Provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente), eerste lid.

³⁷ Voorgesteld artikel 4 (Overleg en verslag).

³⁸ Voorgesteld artikel 9 (Specifieke uitkering), vierde lid. Zie ook memorie van toelichting paragraaf 10.1 (Verdeelsystematiek) en paragraaf 10.2 (Beloningssystematiek).

³⁹ Voorgesteld artikel 13, vierde lid (Overgangsvoorziening).

⁴⁰ Voorgesteld artikel 9 (Specifieke uitkering), tweede lid.

⁴¹ Voorgesteld nieuw art. 3b, tweede lid, Wet COA. Zie over de onduidelijkheden rondom deze exploitatie ook de memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen) en paragraaf 10.6 (Exploitatie van een opvangvoorziening door een gemeente).

⁴² Voorgesteld nieuw art. 3c Wet COA. Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 8.6 (Interbestuurlijk toezicht).

uitspraken⁴³ – bepalend zijn voor de locaties die voor gemeenten geschikt zijn om aan te dragen (zowel bij de nationale inbreng als de provinciale inbreng).⁴⁴

De onderwerpen die in het voorstel ter nadere regeling aan de regering of de minister zijn gedelegeerd kunnen daarom niet op voorhand als meer technische uitwerkingsvraagstukken worden beschouwd. Zij raken immers het stelsel als geheel en zouden daarom op adequate wijze in de voorbereiding van het wetsvoorstel moeten worden betrokken. Aannemelijk is dat doordening van in elk geval een aantal van de genoemde aspecten mede van invloed zal zijn op de wijze waarop het stelsel in de wet zelf moet worden vormgegeven.⁴⁵

Daarbij zal ook nader moeten worden gezien wat in de wet zelf geregeld moet worden en wat ter nadere regeling kan worden overgelaten aan een amvb of een ministeriële regeling. Daarbij is het aangewezen dat in ieder geval de wijze waarop de minimaal vereiste opvangplaatsen over de provincies en (indicatief over) de gemeenten worden verdeeld, uit een in de wet zelf opgenomen regeling voortvloeit.⁴⁶

4. Uitvoerbaarheid

a. Beperkte voorbereidingstijd

Omdat er sprake is van een stelselwijziging (zie punt 2) die aanmerkelijke gevolgen zal hebben voor de uitvoering, valt het op dat het voorstel slechts twee weken ter consultatie heeft voorgelegen bij de medeoverheden en de partijen in de migratieketen. Daardoor is bijvoorbeeld door de VNG, het COA en de IND in plaats van de reguliere uitvoeringstoetsen volstaan met een 'uitvoeringsscan'. Ook de regering stelt dat vanwege 'de veel kortere tijdsperiode dan gebruikelijk' en de nog ontbrekende lagere regelgeving 'volstaan' moest worden met een 'quickscan' in plaats van een volledige financiële uitvoering toetst conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.⁴⁷

Hoewel de Code interbestuurlijke verhoudingen de mogelijkheid geeft om voor decentrale overheden de reguliere consultatietermijn van twee maanden te bekorten, en hoewel uitvoeringsscans een zeker inzicht geven, is de vraag is of bij dit wetsvoorstel de bekorting van de termijnen in deze mate gerechtvaardigd is.⁴⁸ Dat geldt ook ten aanzien van de partijen in de migratieketen.

Aangezien het wetsvoorstel een nieuw en duurzaam stelsel voor asielopvang beoogt te scheppen is de vraag waarom dan juist degenen die het voorstel moeten uitvoeren, beperkt en onvoldoende in samenhang in de gelegenheid worden gesteld het voorstel van de gebruikelijke uitvoeringstoets te voorzien. Dat is immers voor de effectiviteit van het voorstel van wezenlijk belang. De gevolgde consultatieprocedure wringt temeer tegen de achtergrond van de daaraan voorafgaande langdurige politieke onderhandelingen in de afgelopen maanden.

Verder wijst de Afdeling er in dit verband op dat het voorstel zowel in de besluitvormingsfase als in de uitvoeringsfase (vergunningverlening, ruimtelijke inpassing) juridische procedures met zich kan brengen. Met het oog daarop is het opmerkelijk dat de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak niet geconsulteerd zijn om de verwachte gevolgen voor de rechtspraak, ook in termen van werklust, in kaart te brengen. De toelichting benoemt slechts dat eventuele procedures rondom de besluitvorming 'aanvullende inzet van het ministerie' vergen maar laat de noodzakelijke inzet van anderen daarbij nagenoeg onbesproken.⁴⁹

b. Complexiteit stelsel en uitvoering

Het voorgaande betekent dat de tijd te kort is geweest om de beoogde stelselwijziging in voldoende mate op zijn uitvoeringseffecten te beoordelen. Dat betreft in de eerste plaats de gevolgen van de complexiteit van het voorgestelde wettelijke stelsel als zodanig (zie hiervoor punt 3). Zoals ook in diverse consultatiereacties naar voren komt, werkt die complexiteit rechtstreeks door in de uitvoering. De voorgestelde procedure in verschillende fases zal vermoedelijk veel tijd en inspanning vergen van alle betrokken bestuursorganen. Het gevolg daarvan is ook dat, ondanks de gestelde realisatietermij-

⁴³ Denk aan het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden, het EU Handvest en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Zie ook: Rechtbank Den Haag, 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210 en Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

⁴⁴ Het voorgestelde artikel 6 (Taak), tweede lid, geeft hier uitdrukking aan evenals het voorgestelde artikel 3c van de Wet COA.

⁴⁵ Gewezen zij ook op aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴⁶ Vergelijk artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet.

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 9 (Financiële gevolgen).

⁴⁸ Artikel 4 van de Code interbestuurlijke verhoudingen van januari 2023.

⁴⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 8.3 (Verdeelbesluit).

nen, lange tijd onduidelijk zal blijven wat de uiteindelijke (verplichte) verdeling van de opvangplaatsen zal zijn.

Verder is het zeer de vraag of de voorgestelde financiële prikkels het beoogde effect zullen hebben. Mogelijk zijn deze financiële beloningen met het oog op een effectieve uitvoering contraproductief omdat zij, zoals verschillende partijen vrezen, schadelijk kunnen zijn voor de samenwerking tussen gemeenten en daarmee ook afbreuk kunnen doen aan een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel: de versterking van de onderlinge solidariteit bij het realiseren van een gemeenschappelijke opgave.

c. Uitvoeringsconsequenties onduidelijk

De Afdeling constateert verder dat vanwege het gebrek aan uitwerking (zie hiervoor punt 3h), de gevolgen voor de uitvoering en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel maar beperkt in kaart konden worden gebracht. Een financiële toets die de gevolgen voor gemeenten en provincies in kaart brengt wordt daarom ook nog later uitgevoerd, zo blijkt uit de toelichting. Ondertussen wordt het wetsvoorstel bij de Staten-Generaal ingediend.⁵⁰

Volgens de regering kan op basis van de uitvoeringsscans worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel 'uitvoerbaar is, maar dat het wel leidt tot veel extra werkzaamheden voor alle betrokkenen, waarbij een aantal zaken ook nadere uitwerking behoeft'. De regering erkent dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het enige tijd zal duren voordat de daarin neergelegde systematiek ertoe leidt dat er meer opvangplaatsen ter beschikking komen en een goede spreiding over het land wordt bereikt.⁵¹ Ook erkent de regering op voorhand dat de gekozen systematiek 'waarschijnlijk niet vanaf de eerste cyclus optimaal zal werken' maar spreekt zij de verwachting uit dat het realiseren van de asielopvang 'na enkele jaren beter planbaar is'.⁵²

Veel partijen geven aan, zoals al uit het voorgaande bleek, dat het gebrek aan uitwerking hen onvoldoende in staat stelt de uitvoeringsconsequenties adequaat te toetsen. Illustratief is dat het COA bij de uitgebrachte uitvoeringsscan aangeeft dat de gegeven deadlines 'het helaas niet mogelijk maken een volwaardige uitvoeringstoets te kunnen doen' alsmede dat zij 'nog niet alle details van het voorstel kunnen doorgronden'. Ook de Kring van Commissarissen van de Koning laat zich in die bewoordingen uit.

De IND wijst er in dit verband op dat voor een 'gedegen en volledige' uitvoeringstoets met een doorlooptijd van zes weken tot drie maanden gerekend moet worden. Ook blijkt een systeem waarin de opvangplaatsen en -locaties door gemeenten geregistreerd kunnen worden nog niet gerealiseerd.⁵³ Dergelijke ICT-voorzieningen zijn juist gelet op de twee verschillende fasen waarin het voorstel voorziet, een relevante randvoorwaarde om de uitvoering te laten slagen.

d. Financiële randvoorwaarden

In de consultatiereacties is erop gewezen dat de financiële prikkel voor vroegtijdig ingebrachte, duurzaam beschikbare opvangplaatsen niet het beoogde effect zal sorteren en dat financiën niet de drijfveer zijn voor gemeenten om extra opvangplaatsen te realiseren.⁵⁴ Gemeenten vragen om niet meer en niet minder dan een adequate financiële compensatie voor de kosten die gepaard gaan met het bieden van asielopvang (waaronder in relatie tot de aanverwante voorzieningen) en om een meerjarige stabiele financiering van de uitvoeringsorganisaties.⁵⁵ Dat pleidooi strookt met het bepaalde in de Gemeentewet, de Financiële verhoudingswet en de Comptabiliteitswet 2016.⁵⁶

De Afdeling merkt op dat ook gemeenten die uiteindelijk niet in het verdeelbesluit worden aangewezen om opvangplaatsen te realiseren, ook kosten zullen hebben gemaakt die direct uit de noodzaak van asielopvang voortvloeien. Denkbaar is dat gemeenten vroegtijdig (ter voorbereiding op een nieuwe cyclus) participatieprocessen doorlopen en mogelijk andere werkzaamheden verrichten. Ook worden zij geacht deel te nemen aan de provinciale regietafel; daar wordt immers gesproken over de

⁵⁰ Memorie van toelichting, inleiding op paragraaf 8 (Uitvoeringsgevolgen), paragraaf 9 (Financiële gevolgen) en inleiding op paragraaf 10 (Advies en internetconsultatie).

⁵¹ Toelichting op voorgesteld artikel 13.

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 10.3 (Termijnen).

⁵³ Memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie voorzieningen).

⁵⁴ Gewezen zij op de reacties van de IND en de VNG.

⁵⁵ Concrete reactie van de VNG: 'De VNG vraagt een financieringssysteem dat wordt uitgewerkt en die recht doet aan de volle breedte van de asielopgave, dat verschillende regelingen elkaar niet tegenwerken en dat administratieve lasten worden beperkt.'

⁵⁶ Artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet, artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

door de minister opgestelde ‘indicatieve verdeling’ van het aantal opvangplaatsen over de gemeenten.

Verder kan het zijn dat gemeenten vanwege juridische procedures wel kosten maken maar uiteindelijk geen opvang (kunnen) realiseren.⁵⁷ Ook die activiteiten behoren – los van de benoemde onduidelijkheid over de reikwijdte van de medebewindstaak (zie hiervoor punt 3b) – bij adequate medebewindswetgeving vergoed te worden. De noodzaak van een adequate vergoeding geldt ook voor de taken die op grond van dit wetsvoorstel op provincies komen te rusten (zie ook punt 3e).

De noodzaak van een adequate doorrekening wordt tevens versterkt door het recent uitgebrachte rapport van de Algemene Rekenkamer waarin wordt geconcludeerd dat de uitgaven structureel te laag worden ingeschat.⁵⁸

e. Juridische procedures

De uitvoerbaarheid van het voorstel wordt ten slotte bepaald door de juridische procedures die mogelijkerwijs na de bestuurlijke besluitvorming zullen volgen. Het verdeelbesluit dat de staatssecretaris neemt (vóór 1 september) is appellabel.⁵⁹ Dat betekent dat decentrale overheden die rechtstreeks door dat besluit geraakt worden, daartegen kunnen opkomen. Bezwaar- en beroepsprocedures kunnen verband houden met onvrede over het gevoerde overleg aan de provinciale regietafel en de consequenties daarvan voor het verdeelbesluit. Daarbij geldt dat zonder nadere regeling, op grond van de Algemene wet bestuursrecht zowel bezwaar, beroep als hoger beroep ontstaan.⁶⁰

Na de fase van vaststelling van de verdeling van de opvanglocaties, volgt de uitvoeringsfase. Daarvoor is een termijn van zes maanden gesteld voor de opvanglocaties die voortvloeien uit de provinciale opgave.⁶¹ Deze praktische uitvoering vergt nadere gemeentelijke besluitvorming in de vorm van bijvoorbeeld vergunningverlening en ruimtelijke inpassing in de zin van wijziging van bestemmingsplannen. Bestemmingsplanwijzigingen zijn een bevoegdheid van de gemeenteraad en vereisen diens gevolg dat daarover binnen de raad politieke overeenstemming ontstaat. Het voorstel bepaalt in dat kader dat de gemeenteraad indien nodig zorgdraagt voor de aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening.⁶²

Terecht merkt de toelichting op dat gemeentelijke regelgeving soms ook aan vastgestelde provinciale kaders voor ruimtelijke ordening en natuurbescherming raakt.⁶³ Ook door de geconsulteerde partijen is daar op gewezen, waarbij onder meer de vergunningverlening en stikstofvereisten worden genoemd.⁶⁴ Een en ander kan de gemeentelijke besluitvorming verder compliceren. Colleges van burgemeester en wethouders zullen zich van deze aspecten rekenschap moeten geven bij hun inbreng aan de provinciale regietafel en bij de afweging of zij kunnen voldoen aan de voorwaarden die gelden voor de vroegtijdige nationale inbreng.

Daar komt bij dat de toelichting erkent dat bij de uitvoeringsfase soms gebruik zal moeten worden gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁶⁵ Deze procedure vergt een substantiële periode. Tegen de vergunningverlening en omgevingsrechtelijke aanpassingen staat vervolgens rechtsbescherming open voor belanghebbenden, zoals omwonenden maar ook belangenorganisaties.

De toelichting geeft slechts beperkt rekenschap van deze aspecten. Als het gaat om de procedures omtrent het verdeelbesluit volstaat de toelichting met te vermelden dat dit ‘aanvullende inzet van het ministerie’ vergt. Ten aanzien van de uitwerkingsfase volstaat de toelichting met de vaststelling dat de gestelde realisatietermijn van zes maanden inclusief de afhandeling van bezwaar en beroepsprocedures is, en dat gemeenten het verdeelbesluit niet hoeven af te wachten alvorens met deze besluitvorming te starten.⁶⁶ De toelichting acht de Afdeling gelet op bovengenoemde complicaties voor de in het voorstel gestelde systematiek en bijbehorende realisatietermijnen, niet toereikend.

⁵⁷ Gewezen zij ook op de uitvoeringscan van de VNG Realisatie en het rapport van Andersson Elffers Felix dat in opdracht van het IPO is opgesteld.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer, ‘Focus op opvangcapaciteit asielzoekers’, vastgesteld 16 januari 2023.

⁵⁹ Het kan één gezamenlijk verdeelbesluit betreffen maar ook voor iedere provincie een afzonderlijk deelbesluit. Zie de toelichting op voorgesteld artikel 5 (Verdeelbesluit per provincie).

⁶⁰ Vergelijk de consultatiereactie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

⁶¹ Voorgesteld artikel 7 (Invulling taak), eerste lid, en memorie van toelichting, paragraaf 8.4 (Realisatie opvangvoorzieningen). Voor de vrijwillig ingebrachte opvanglocaties geldt een termijn van twaalf maanden.

⁶² Voorgesteld artikel 7 (Invulling taak), tweede lid.

⁶³ Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 4.3 (Gemeentelijke taak).

⁶⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 10.3 (Termijnen).

⁶⁵ Toelichting op voorgesteld artikel 7 (Invulling taak).

⁶⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 8.3 (Verdeelbesluit) en toelichting op voorgesteld artikel 7 (Invulling taak).

f. Tussenconclusie

De voorgaande elementen die zowel samenhangen met de complexiteit van het stelsel als geheel (punt b; zie ook punt 3) als met de onzekerheid over de uitvoeringsgevolgen van de nadere uitwerking (punt a en c), de financiële voorwaarden (punt d) en de in verband met de ruimtelijke inbedding mogelijk te verwachten juridische procedures (punt e), zorgen er gezamenlijk voor dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel dat nu voorligt, zeer twijfelachtig is. Daarmee is de verwachting gerechtvaardigd dat de doelstellingen van de wet in de praktijk niet in voldoende mate en niet tijdig zullen worden gerealiseerd.

5. Uitgangspunten opvangstelsel

De voorgaande conclusie doet de vraag rijzen hoe, gelet op de noodzaak van een kwalitatief goede en effectieve wet, het stelsel kan worden vereenvoudigd. Daarvoor is eerst nodig om in te gaan op de vraag welke (conflicterende) uitgangspunten aan het voorstel en aan het vraagstuk van asielopvang ten principale, ten grondslag liggen (punt a en b). Daarna formuleert de Afdeling een denkrichting voor een mogelijk alternatief (punt c).

a. Stabiliteit en wendbaarheid

Als veelvuldig genoemde reden voor gemeenten om niet vrijwillig mee te werken aan opvangvoorzieningen benoemt de toelichting het gebrek aan politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak en de onvrede bij gemeenten over het afschalen van opvanglocaties na de verhoogde instroom in 2015 en 2016 rond de opvang van Syrische vluchtelingen. Daarnaast bestaat soms een discrepantie tussen de vraag van het COA en het aanbod van gemeenten, voornamelijk rondom de schaal van de opvangvoorziening.

Wendbaarheid in de zin van op- en afschalen al naar gelang de instroom zich aandient, zoals de afgelopen jaren het geval is geweest, heeft belangrijke nadelen. Het confronteert gemeenten, na een bepaalde periode met een relatief lage instroom, steeds opnieuw met grote opgaven die binnen korte tijd en onder politieke hoogspanning gerealiseerd moeten worden. Omdat asielopvang geen keuze is maar een internationale verplichting, acht de Afdeling het met de regering aangewezen dat nu stappen worden gezet om te komen tot een grotere vaste voorraad aan opvangplaatsen.

Het voorgaande betekent niet dat de betreffende locaties altijd volledig moeten zijn ingericht met alle mogelijke voorzieningen. De locaties moeten zijn aangewezen en binnen enkele dagen in gereedheid kunnen worden gebracht. Dit betekent in concrete situaties dat de te plegen inspanningen vooral logistiek van aard zijn, omdat de bestuurlijke besluitvorming reeds vóór de betreffende toestroom heeft plaatsgevonden. De toelichting wijst hier ook op daar waar het de mogelijkheid betreft om aan de opvanglocaties tijdelijk een andere invulling te geven (zie punt 3f). Die invulling moet zich wel verhouden tot het op korte termijn herinrichten tot opvanglocatie.

De Afdeling wijst erop dat om te komen tot rust en stabiliteit in het opvangstelsel, naast flexibiliteit ook robuustheid nodig is. Robuustheid heeft alles te maken met een capaciteitsraming die niet zonder meer uitgaat van de minimaal verwachte instroom maar een zeker percentage daarboven.⁶⁷ De minimaal te realiseren opvangplaatsen zouden dan ook gebaseerd moeten worden op een hoger aantal dan de minimaal verwachte instroom.⁶⁸ Juist een robuust stelsel waarborgt dat Nederland aan internationale verplichtingen kan voldoen in tijden dat de nood aan de man is. Dat kan ook voorkomen dat een toestroom van asielzoekers gepaard moet gaan met het uitroepen van een nationale crisis, zoals de regering nu genooddaakt was te doen.

b. Dwingendheid en vrijwilligheid

Duidelijk is dat het voorstel probeert te laveren tussen dwingendheid en vrijwilligheid. Het zoeken naar evenwicht daartussen is niet eenvoudig. Vrijwilligheid betekent dat het zoveel mogelijk aan gemeenten zelf is om te bepalen hoeveel personen binnen de gemeentegrens kunnen worden opgevangen. Dat conflicteert met de geuite behoefte aan de beoogde solidariteit tussen gemeenten en een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land die juist om een zekere dwingendheid vraagt.

De vrijwilligheid in het voorstel is vooral gelegen in het feit dat gemeenten in de gelegenheid worden gesteld om eerst vrijwillig opvangplaatsen aan te bieden ('nationale inbreng') en daartoe gestimuleerd

⁶⁷ Vluchtelingenwerk Nederland adviseert een percentage van 10 procent (zie consultatiereactie, pagina 3).

⁶⁸ Het gaat hier om een verschil tussen de vaststelling van de (minimaal) verwachte instroom als bedoel in het voorgestelde artikel 2 (Capaciteitsraming) en de opdracht aan provincie op grond van het voorgestelde artikel 5 (Verdeelbesluit per provincie).

worden door het financiële voordeel dat die inbreng oplevert. Tegelijkertijd worden alle gemeenten in het proces betrokken, in ieder geval in de zin dat zij deelnemer zijn aan de provinciale regietafel. Bovendien wordt dat gesprek in sterke mate beïnvloed door de 'indicatieve verdeling' naar gemeenten die de minister doet uitgaan wanneer hij de provinciale opgave vaststelt.

De kernvraag is welke mate van vrijwilligheid geboden kan worden bij het nakomen van internationale verplichtingen. Het creëren van meer en snellere duidelijkheid voor gemeenten kan het nakomen van deze verplichtingen bespoedigen. Een complex interbestuurlijk proces waarbij vrijwilligheid niet op voorhand een gegeven is, past daar niet goed in. Tegelijkertijd dient bij de ontwikkeling van een mogelijk alternatief ruimte voor gemeenten te bestaan om in de uitvoering van de medebewindstaak, met inachtneming van de wettelijke kaders en in overleg met andere gemeenten en overheden, nadere keuzes te maken en prioriteiten te stellen.

c. Een mogelijk alternatief: de Huisvestingswet

Gelet op het voorgaande is de vraag hoe het noodzakelijke evenwicht tussen de genoemde uitgangspunten (zie de punten a en b) het beste kan worden bereikt. De Afdeling wijst in dat verband, in aansluiting op enkele consultatiereacties, op de taak die gemeenten hebben inzake de huisvesting van statushouders en de daarbij geldende procedure. De procedure die geldt voor de huisvesting van statushouders kan als inspiratie dienen bij de ontwikkeling een toekomstbestendig stelsel voor asielopvang. In die procedure is het de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid die het totale aantal vergunninghouders bekendmaakt voor wie door een gemeente in huisvesting voorzien moet worden. Het aantal te huisvesten vergunninghouders is naar rato van het aantal inwoners.⁶⁹

De Huisvestingswet laat ruimte voor flexibiliteit in de uitvoering, zonder aan de robuustheid af te doen. In die wet is namelijk bepaald dat de colleges van burgemeester en wethouders de taakstelling die uit de geldende formule volgt, in onderling overleg kunnen wijzigen zolang het totale aantal van de betreffende gemeenten maar niet wijzigt.⁷⁰ De Huisvestingswet gaat daarmee uit van een medebewindstaak voor alle gemeenten en schept daarmee duidelijkheid. Tegen de achtergrond van die gegeven duidelijkheid is er vervolgens ruimte om de daadwerkelijke realisatie in onderling overleg nader te bepalen.

Dit betekent ook dat een dergelijke procedure er niet per definitie toe leidt dat er in alle gemeenten (kleine) opvanglocaties ontstaan. Het biedt gemeenten perspectief voor onderling overleg, zonder dat de taakstelling als zodanig onderwerp van discussie is. Vervolgens kan de uitwerking van de beide taakstellingen in onderling verband worden gezien. Waar de ene gemeente meer opvangplaatsen voor asiel kan realiseren (bijvoorbeeld vanwege een al dan niet ruimtelijke karakter) kan de andere gemeente meer doen aan de huisvesting van vergunninghouders (bijvoorbeeld vanwege een meer binnenstedelijk karakter).

Die balans kan tevens worden gezien in het licht van de draagkracht van de lokale gemeenschap mede gegeven de effecten op sociale voorzieningen, de zorg en het onderwijs. Ook de behoefte van het COA in termen van omvang van opvanglocaties kan hierin worden betrokken. Het voordeel van aansluiting bij het model van de Huisvestingswet is ook dat doordat voor beide domeinen dezelfde systematiek geldt, de uitvoering van beide wettelijke stelsels in de praktijk beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Gelet op de geschetste flexibiliteit kan aansluiting bij de Huisvestingswet ook positief uitwerken vanuit het perspectief van de doelstellingen die aan het voorliggende wetsvoorstel ten grondslag liggen. Een dergelijk stelsel maakt het immers mogelijk dat op basis van vrijwilligheid overleg met andere gemeenten en de provincie, tot nadere afspraken kan worden gekomen over asielopvang en/of de huisvesting van statushouders.

Ervan uitgaande dat voor de door alle gemeenten te realiseren opvang (met inbegrip van het beroep op de gemeentelijke voorzieningen die daarvan het gevolg is) een ruimhartige en reële vergoeding wordt geboden, kan daarin een voor alle gemeenten adequate financiële randvoorwaarde en stimulans worden gezien om mee te werken aan de uitvoering van een wettelijke taak zonder dat gemeenten met elkaar in competitie zijn en zonder de daaruit voortvloeiende complicaties die inherent zijn aan het thans voorliggende wetsvoorstel.

⁶⁹ De beschreven procedure is opgenomen in de artikelen 28 en 29 van de Huisvestingswet. Zie ook het voorstel van de VNG daartoe.

⁷⁰ Ter illustratie: op grond van een tussen de provincie Friesland en de gemeente Leeuwarden overeengekomen herverdelingsregeling wordt de huisvestingstaakstelling van de gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland door de gemeente Leeuwarden uitgevoerd.



6. Conclusie

De Afdeling onderschrijft de noodzaak van wetgeving om te komen tot een duurzaam en toekomstbestendig opvangstelsel. Het in het wetsvoorstel voorgestelde stelsel is echter zodanig complex dat de uitvoerbaarheid daarvan zeer twijfelachtig is. Daarmee is de verwachting gerechtvaardigd dat de doelstellingen van de wet in de praktijk niet in voldoende mate en tijdig zullen worden gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te heroverwegen en daarbij te kiezen voor een eenvoudiger stelsel met meer duidelijkheid voor gemeenten. Zij adviseert in het bijzonder de fasering en de zogenoemde financiële prikkel opnieuw te bezien. Een voor de hand liggend alternatief biedt, zoals ook in de consultatie naar voren komt, het model van de Huisvestingswet. Een dergelijk stelsel is niet alleen eenvoudiger en duidelijker maar maakt het tevens mogelijk om op basis van vrijwilligheid en in overleg met andere gemeenten en de provincie, tot nadere afspraken te komen over asielopvang en/of de huisvesting van statushouders. Zo'n aanpak hoeft niet tot vertraging te leiden, te meer omdat een vereenvoudigd stelsel waarschijnlijk op meer draagvlak kan rekenen van de partijen die de wet moeten uitvoeren.

Omdat het medebewindswetgeving betreft en het voorstel raakt aan de verhouding tussen overheden, adviseert de Afdeling verder om bij het wetsvoorstel en de op het voorstel te baseren nadere regels, te voorzien in medeondertekening door de Minister van BZK.

Indien de regering niet kiest voor een alternatief stelsel, al dan niet als hiervoor gesuggereerd, maar wil vasthouden aan de in het voorstel neergelegde procedure dan vereist dat van de regering dat zij ingaat op elk afzonderlijk punt dat in dit advies aan de orde komt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om regels te stellen een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken ten behoeve van een stabiel en wendbaar stelsel van asielopvang om daarmee aan internationaalrechtelijke verplichtingen te voldoen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Definitiebepaling

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder verstaan onder:

- *asielzoeker*: een vreemdeling wiens vrijheid niet rechtens is ontnomen en door wie of ten behoeve van wie een asielaanvraag is ingediend;
- *COA*: Centraal Orgaan opvang asielzoekers, bedoeld in artikel 2 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;
- *college*: college van burgemeester en wethouders;
- *Onze Minister*: Onze Minister van Justitie en Veiligheid;
- *opvang*: de materiele en immateriële opvang van asielzoekers, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;
- *opvangplaats*: een plaats bestemd voor de opvang van één asielzoeker in een opvangvoorziening;
- *opvangvoorziening*: een accommodatie waarin door of onder verantwoordelijkheid van het COA onderscheidenlijk door of onder verantwoordelijkheid van het college opvang wordt geboden aan asielzoekers.

HOOFDSTUK 2. LANDELIJKE RAMING EN BESLUITVORMING

Artikel 2. Capaciteitsraming

1. Onze Minister maakt eens in de twee jaren voor 1 februari van het kalenderjaar bekend aan hoeveel opvangplaatsen voor asielzoekers in de daarop volgende twee jaren naar verwachting behoefte zal zijn. Deze raming komt tot stand op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze.
2. De raming, bedoeld in het eerste lid, kan tussentijds worden gewijzigd.
3. Het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld is het met toepassing van het eerste lid bepaalde aantal waarop het aantal plaatsen dat voor vijf jaar of langer beschikbaar is of in de daaropvolgende twaalf maanden voor die periode beschikbaar zal komen in mindering wordt gebracht. Daarbij wordt uitgegaan van locaties of accommodaties van een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen minimale omvang. Het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld wordt voor 1 mei bekendgemaakt. Het resterende benodigde aantal opvangplaatsen wordt onderdeel van de in artikel 3 bedoelde provinciale opvangopgave.

Artikel 3. Provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld hoe de verdeling van de minimaal vereiste opvangplaatsen over alle provincies wordt bepaald en hoe een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente wordt bepaald. Bij de verdeling kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn.
2. Onze Minister maakt eens in de twee jaren voor 1 mei van het kalenderjaar de verdeling over alle provincies bekend alsmede de indicatieve verdeling per gemeente.



Artikel 4. Overleg en verslag

1. Colleges, gedeputeerde staten en het COA werken samen bij de uitvoering van taken op grond van deze wet en overleggen over de verdeling van opvangplaatsen als bedoeld in artikel 3 voor de daarop volgende twee jaren. Het overleg vindt plaats onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning.
2. De commissaris van de Koning brengt eens in de twee jaren voor 1 juli van het kalenderjaar aan Onze Minister een verslag uit van het overleg.
3. De commissaris van de Koning verricht de werkzaamheden, genoemd in het eerste en tweede lid, volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie.

Artikel 5. Verdeelbesluit per provincie

1. Onze Minister neemt eens in de twee jaren voor 1 september van het kalenderjaar een verdeelbesluit, per provincie, waarin het minimaal aantal vereiste opvangplaatsen, bedoeld in artikel 3, voor de duur van twee daarop volgende kalenderjaren voor asielzoekers over de in het besluit aangegeven gemeenten worden verdeeld.
2. Bij het verdeelbesluit slaat Onze Minister acht op het verslag, bedoeld in artikel 4, tweede lid, en streeft hij naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland.
3. Het verdeelbesluit kan bij bijzondere omstandigheden tussentijds worden gewijzigd. Bij een ingrijpende wijziging zijn de artikelen 3 en 4 van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 3. TAAK GEMEENTE

Artikel 6. Taak

1. Het college van een aangewezen gemeente draagt binnen de termijn van twee jaar, bedoeld in artikel 5, eerste lid, zorg voor het mogelijk maken van opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de gemeente overeenkomstig het verdeelbesluit.
2. Opvangvoorzieningen voldoen op het tijdstip van ingebruikneming aan de krachtens de Wet COA gestelde wettelijke vereisten voor een opvangvoorziening en overige wettelijke vereisten voor een gebouw met een woonfunctie.

Artikel 7. Invulling taak

1. Het college van een aangewezen gemeente draagt zorg voor:
 - a. ter beschikkingstelling aan het COA van een locatie of accommodatie binnen zes maanden na bekendmaking van het verdeelbesluit of de in het verdeelbesluit opgenomen langere termijn;
 - b. verlening van de voor ingebruikneming van de opvangvoorziening noodzakelijke gemeentelijke vergunningen door het college.
2. De raad van een aangewezen gemeente draagt zorg voor aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening indien dit noodzakelijk is voor ingebruikneming van de opvangvoorziening.

HOOFDSTUK 4. INFORMATIE EN FINANCIERING

Artikel 8. Melding onvoorziene omstandigheden

Indien zich feiten of omstandigheden voordoen die maken dat de terbeschikkingstelling, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a, of vergunningverlening, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b, naar verwachting niet tijdig kan worden gerealiseerd, maakt het college hier onverwijld melding van aan Onze Minister.

Artikel 9. Specifieke uitkering

1. Onze Minister kan een specifieke uitkering aan gemeenten verstrekken ter bekostiging van de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van deze wet.
2. Bij regeling van Onze Minister kan een specifieke uitkering worden verstrekt voor:
 - a. opvangplaatsen van bijzondere aard, en

- b. op verzoek van een gemeente voor iedere opvangplaats waarmee een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald aantal opvangplaatsen binnen een bepaalde periode wordt overschreden, uitgaande van een bepaald minimaal aantal opvangplaatsen en een minimale beschikbaarheid in tijd van deze opvangplaatsen.

De gemeente kan de uitkering besteden aan een ander doel dan de bij of krachtens deze wet gevorderde uitvoering.

3. Na ommekomst van de in artikel 2 bedoelde periode van twee jaar verstrekt Onze Minister de provincie en gemeenten een specifieke uitkering voor iedere opvangplaats waarmee 75% van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde aantal opvangplaatsen in de provincie is overschreden. De opvangplaatsen waarvoor met toepassing van het tweede lid op verzoek van een gemeente een specifieke uitkering is verstrekt, zijn daarvan uitgesloten. De uitkering wordt verdeeld tussen de provincie en, naar rato van het aantal geboden plaatsen, de gemeenten die opvangplaatsen hebben geboden en hebben voldaan aan de in artikel 5, eerste lid, bedoelde taak. Provincie en gemeente kunnen de uitkering besteden aan een ander doel dan de bij of krachtens deze wet gevorderde uitvoering.
4. Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld over de in het eerste en derde lid bedoelde uitkeringen aan provincies en gemeenten.

HOOFDSTUK 5. WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Artikel 10. Wijzigingen Wet Centraal Orgaan Opvang asielzoekers

A

In artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- e. *opvangvoorziening*: een accommodatie waarin door of onder verantwoordelijkheid van het COA onderscheidenlijk door of onder verantwoordelijkheid van het college opvang wordt geboden aan asielzoekers.

B

In artikel 3, eerste lid, vervalt onderdeel c, onder verlettering van onderdelen d en e tot c en d en onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel d door een punt.

C

Na artikel 3 worden drie nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3a

1. Het COA bepaalt in welke opvangvoorziening een asielzoeker wordt geplaatst en is bevoegd een asielzoeker naar een andere voorziening over te plaatsen.
2. Overplaatsing is in ieder geval noodzakelijk indien:
 - a. de opvangvoorziening waarin de asielzoeker verblijft, wordt gesloten;
 - b. een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de asielprocedure daarmee is gediend.
3. Na overplaatsing van een asielzoeker naar een andere opvangvoorziening worden de verstrekkingen in deze andere opvangvoorziening aangeboden.
4. Bij de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, zorgt het COA er voor dat de eenheid van het gezin in de mate van het mogelijke en met instemming van de asielzoekers bewaard wordt.

Artikel 3b

1. Het COA kan met het college van burgemeester en wethouders overeenkomen dat het college verantwoordelijk is voor de exploitatie van een opvangvoorziening.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over exploitatie door het college.



Artikel 3c

Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld over de eisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen reguliere opvang, opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere opvang van bijzondere aard.

Artikel 11. Wijziging Gemeentewet

A

In de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet wordt in onderdeel G toegevoegd:

3. Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.
4. Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

B

In de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet vervalt in onderdeel G:

4. Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

HOOFDSTUK 6. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 12. Invoeringstoets, evaluatie en herijking toezichtssystematiek

1. Onze Minister zendt binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de effecten van deze wet in de praktijk.
2. Onze Minister zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.
3. Door Onze Minister is uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding van deze wet een voorstel van wet in procedure gebracht dat het toezicht op de uitvoering van de op basis van deze wet door de gemeente te verrichten taak definitief vormgeeft.

Artikel 13. Overgangsvoorziening

1. Op het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot en met 11, onderdeel A, van deze wet, maakt Onze Minister bekend aan hoeveel opvangplaatsen voor asielzoekers in de daarop volgende twee jaren naar verwachting behoefte zal zijn.
2. Met toepassing van artikel 3 wordt een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente bepaald.
3. Onze Minister verstrekt uiterlijk vier maanden na inwerkingtreding van de artikelen 1 tot en met 11, onderdeel A, van deze wet de gemeente een specifieke uitkering voor iedere duurzaam ter beschikking gestelde opvangplaats waarmee het met toepassing van het tweede lid bepaalde aantal wordt overschreden. De gemeente kan de uitkering besteden aan een ander doel dan de bij of krachtens deze wet gevorderde uitvoering.
4. Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld over de in het derde lid bedoelde uitkeringen aan gemeenten.

Artikel 14. Inwerkingtreding

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. Artikel 11, onderdeel B, treedt in werking vier jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 11, onderdeel A, van deze wet.
3. Vier jaar na inwerkingtreding van artikel 11, onderdeel A, van deze wet wordt in artikel 8 'Onze Minister' vervangen door 'gedeputeerde staten'.



Artikel 15. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Aanleiding

Dit wetsvoorstel beoogt een verandering te brengen in de huidige situatie waarin het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten om opvang voor asielzoekers in Nederland mogelijk te maken. Nederland is op basis van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen verplicht om asielzoekers opvang te bieden. Het Rijk is verantwoordelijk voor het opvangen van asielzoekers. Het COA voert dit in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid uit. Tegelijkertijd is er geen wettelijke taak voor gemeenten om de opvang van asielzoekers door het COA in gemeenten mogelijk te maken. Dit wetsvoorstel wil een einde maken aan deze situatie door gemeenten ook een expliciete wettelijke taak te geven bij de opvang van asielzoekers. Tevens wil het kabinet met dit wetsvoorstel komen tot een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over gemeenten.

Het wetsvoorstel is niet los te zien van de huidige crisis in de asielopvang. Deze crisis is ontstaan door een veelheid aan factoren. Die factoren hangen onder meer samen met het op- en weer afschalen van asielopvang capaciteit na een aantal jaar van lagere capaciteitsbehoefte. Ook is vanuit gemeenten de behoefte uitgesproken aan meer mogelijkheden voor kleinschalige opvang. Verschillende (dringende) bestuurlijke oproepen zijn gedaan om meer opvangcapaciteit te realiseren. Dankzij intensieve inspanningen van alle partijen is het gelukt om in de periode van de zomer 2021 tot mei 2022 meer dan 17.000 opvangplaatsen te realiseren, naast de opgave voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne sinds eind februari 2022. De extra gerealiseerde opvang is echter onvoldoende gebleken voor de gestegen capaciteitsbehoefte. Het betreft hier bovendien veelal noodopvang en crisisonoodopvang. Deze (crisis)noodopvangplaatsen zijn vaak van korte duur en bieden daardoor slechts tijdelijk verlichting.

Om de crisis op te lossen en te komen tot een duurzaam en stabiel opvanglandschap met afdoende opvangplaatsen voor de aan het vraagstuk inherente wisselende opvangbehoefte, is een brede aanpak nodig om alle factoren te adresseren. Deze aanpak wordt ook voorgestaan door het kabinet, in afstemming met medeoverheden, zoals aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2022 (zie ook verderop in deze memorie van toelichting).¹ Onderdeel daarvan is het creëren van een wettelijke taak voor gemeenten. Hiermee komt vast te staan dat gemeenten medeverantwoordelijk zijn, naast het Rijk, voor de internationale en Europeesrechtelijke verplichting om asielopvang te bieden aan vluchtelingen en asielzoekers.

Uitgegaan wordt van solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen en het voorkomen van crisisonoodopvang. Het kabinet blijft erop inzetten dat duurzame opvangplaatsen door gemeenten zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking worden gesteld. Dat wordt door dit wetsvoorstel op verschillende manieren bevorderd; onder meer door het verstrekken van specifieke uitkeringen voor duurzame opvangplaatsen, ook buiten de overlegcyclus waar dit wetsvoorstel in voorziet. Een belangrijk doel is in ieder geval dat crisisonoodopvang zoveel als mogelijk tot het verleden zal gaan behoren.

Met dit wetsvoorstel wordt ook invulling gegeven aan de wens vanuit het Veiligheidsberaad en de commissarissen van de Koning in hun rol als rijksorgaan om juridisch instrumentarium te ontwikkelen om de druk van de vluchtelingenstroom op de samenleving gelijkmatig over het land te verspreiden en (verder) invulling te geven aan de inhoudelijke plannen rondom asielopvang. Uw Kamer is hierover bij brief van 12 april 2022 geïnformeerd.²

Dat met deze wet zal voorzien in een duurzaam en stabiel opvanglandschap, doet er vanzelfsprekend niet aan af dat het kabinet zich steeds zal blijven inzetten maatregelen te nemen om grip te krijgen op migratie en om te bevorderen dat asielaanvragen spoedig worden behandeld en terugkeer naar landen van herkomst plaatsvindt indien een aanvraag is afgewezen.

2. Duurzaam toekomstperspectief: stabiel en wendbaar opvangstelsel

Op 25 mei 2022 heeft het kabinet per brief aan de Tweede Kamer bericht dat een gezamenlijke aanpak

¹ Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2983.

² Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2856.

van de opvang en een andere manier van werken van alle ketenpartners noodzakelijk is.³ De basis hiervoor ligt in de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (hierna: Uitvoeringsagenda) die in mei 2020 vastgesteld is aan de Landelijke Regietafel Migratie (hierna: LRT). De LRT is een overlegorgaan. Aan de LRT werken het Rijk, provincies, gemeenten en het COA aan gezamenlijke opgaven op het terrein van asiel, huisvesting statushouders en integratie en participatie. In de Uitvoeringsagenda hebben Rijk, provincies en gemeenten een gezamenlijke ambitie geformuleerd ten aanzien van een toekomstig asielsysteem en uitgangspunten om deze ambitie te verwezenlijken. Zo moet er voldoende duurzame flexibele opvangcapaciteit gerealiseerd worden om mee te kunnen bewegen met schommelingen in instroom en bezetting en komen er (minimaal) vier middelgrote proceslocaties (gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties) evenredig verspreid over het land waar de asieldiensten onder één dak werken. Daarnaast wordt er ingezet op het zo snel mogelijk plaatsen van vergunninghouders in of in de nabijheid van de uiteindelijke woongemeente kunnen verblijven en kunnen starten met hun inburgering in de gemeente. Tevens wordt bezien hoe kleinschaliger opvang mogelijk gemaakt kan worden en wordt de opvang evenwichtig verspreid over het land.

Dit vraagt dat ook de gemeenten die dat nu nog niet doen, hun bijdrage leveren aan een humane en duurzame opvang van asielzoekers. In het huidige stelsel van asielopvang hebben gemeenten zoals gezegd geen wettelijke taak, maar maken vele gemeenten sinds jaar en dag wel asielopvang binnen hun gemeente mogelijk. Dat doen zij onder andere door zorg te dragen voor het verlenen van de noodzakelijke vergunningen en het mogelijk maken van de ruimtelijke inpassing.

Het kabinet realiseert zich dat redenen om geen medewerking te verlenen aan de komst van een opvangvoorziening divers zijn. Veelvuldig door gemeenten genoemde redenen zijn een gebrek aan politiek en bestuurlijk of maatschappelijk draagvlak door bijvoorbeeld vrees voor overlast of de onvrede over het afschalen van opvanglocaties na de verhoogde instroom van 2015 en 2016. Ook bestaat soms discrepantie tussen de vraag van het COA en het aanbod van locaties door gemeenten. Gemeenten dragen bijvoorbeeld kleine locaties aan omdat dit beter past bij de aard en schaal van de gemeente, terwijl het COA grotere locaties nodig heeft in het kader van de doelmatigheid binnen bestaande kaders. Kijkend naar de huidige situatie op de arbeidsmarkt voorziet het COA ook een gebrek aan voldoende personeel om (veel) kleine locaties te bemensen.

In de huidige praktijk sluit het COA met het college van elke gemeente waarin een opvangvoorziening is gevestigd, een bestuursovereenkomst. Daarin worden o.a. de gebruiksduur (looptijd) van een opvangvoorziening vanaf tijdstip ingebruikneming, de mogelijkheid van eventuele verlenging en het maximaal aantal opvangplaatsen vastgelegd.

Met de brief van 8 juli 2022 heeft het kabinet de uitkomsten van de 'Verkenning naar meer dwingend juridisch instrumentarium voor opvang van asielzoekers' met de Tweede Kamer gedeeld. Ten aanzien van de wettelijke taak voor gemeenten zijn daarbij 3 varianten geschetst. Deze varianten betreffen (1) het beleggen van een wettelijke taak bij iedere gemeente, zodat de asielopvang evenredig wordt verdeeld, en (2) het beleggen van de taak bij enkele gemeenten op basis van een jaarlijks verdeelbesluit, te nemen door (2a) gedeputeerde staten, ofwel (2b) door het Rijk, waardoor de asielopvang evenwichtig over de provincies en daarmee het land kan worden verdeeld.

Het kabinet heeft besloten variant 2b neer te leggen in een wetsvoorstel. Reden hiervoor is dat deze variant uitgaat van samenwerking van gemeenten om opvangvoorzieningen mogelijk te maken. Gemeenten bezien samen de mogelijkheden (ook in relatie met de opdracht van het huisvesten van vergunninghouders). De uiteindelijke clustering van opvangvoorzieningen bij *bepaalde* gemeenten, sluit aan bij de huidige praktijk en is in lijn met de Uitvoeringsagenda.

Een clustering van opvangvoorzieningen zorgt er tevens voor dat de dienstverlening binnen de migratieketen duurzamer kan worden uitgevoerd. De keuze voor de Minister van Justitie en Veiligheid als bevoegd bestuursorgaan om het landelijke verdeelbesluit (verdeling benodigde capaciteit in provincie naar bepaalde gemeenten) te nemen is gelegen in het argument dat hij reeds de financieringsstromen binnen de asielketen beheert en opdrachtgever is van het COA, de IND en de DT&V.

Met de in het wetsvoorstel gekozen systematiek wordt uitdrukkelijk beoogd dat voldoende duurzame en flexibele opvangcapaciteit wordt gerealiseerd. Onder meer door het aanhouden van de zogeheten 'vaste voorraad' – locaties beschikbaar voor vijf jaar of langer – moeten schommelingen in instroom en bezetting in de toekomst kunnen worden opgevangen. Het COA zet in op een diverse vastgoedportefeuille (langlopende en korter lopende contracten) om zo een wendbaar opvanglandschap te creëren. Zo ontstaat er opvangcapaciteit die voldoende flexibel is om, binnen aanvaardbare bandbreedtes, snel mee te kunnen bewegen met de behoefte en wordt de inzet van noodopvang en

³ Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2901.

crisisnoodopvang zoveel mogelijk voorkomen. Opvangvoorzieningen kunnen tevens worden ingericht als flexibele opvangvorm die (bij fluctuaties in instroom en bezetting) aangewend kunnen worden voor de huisvesting van andere aandachtsgroepen zodat er minder opvangvoorzieningen hoeven te worden gesloten. In dit verband is van belang dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders wordt geëxploiteerd (het voorgestelde nieuwe artikel 3b van de Wet COA). Hiermee wordt ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvang en woonvormen.

3. Actuele ontwikkelingen; bestuurlijke afspraken

De situatie is momenteel dusdanig onhoudbaar dat op 17 juni 2022 het kabinet de opvangcrisis tot nationale crisis heeft uitgeroepen.⁴ Het kabinet is zich ervan bewust dat gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied van crisisbeheersing zich al langere tijd bijzondere inspanningen getroosten, terwijl het tekort aan opvangplaatsen nijpend is en blijft.

Op 26 augustus 2022 heeft het kabinet per brief aan de Tweede Kamer een pakket maatregelen bekend gemaakt om per direct tot een oplossing voor de opvangcrisis te komen én om langjarig uit de crisis te blijven. Ook is er een breed pakket aan bestuurlijke afspraken met de VNG, IPO en het Veiligheidsberaad, gericht op zowel korte als lange termijn om duurzaam en blijvend uit de opvangcrisis te komen. Een van de genoemde afspraken is een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken. Concreet is afgesproken dat het Rijk spoedwetgeving in consultatie brengt die een wettelijke taak voor gemeenten creëert om asielopvang te realiseren en dat daarbij expliciet ook de taak en rol van provincies (waaronder de provinciale regietafels) nader wordt uitgewerkt en opgenomen.

4. Hoofdpijnen wetsvoorstel

4.1 Uitgangspunten wetsvoorstel

Het huidige systeem is niet meer houdbaar en het wettelijk stelsel heeft aanpassing, zodat alle gemeenten een evenwichtige bijdrage leveren aan asielopvang en het COA niet langer afhankelijk is van vrijwillige medewerking van gemeenten. Een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken, dient het doel om duurzaam voldoende opvangplaatsen te realiseren zodat Nederland te allen tijde in staat is om asielzoekers op te vangen, maar ook om deze opvangplaatsen op een evenwichtige wijze over Nederland te verdelen.

Het kabinet acht het van belang dat er meer rust, stabiliteit én flexibiliteit komt in het stelsel zodat het COA, de provincies en gemeenten beter vooruit kunnen kijken en de processen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau om voldoende asielopvang mogelijk te maken daarop kunnen worden afgestemd. Daarom wordt uitgegaan van een stabiele vaste voorraad aan opvangplaatsen bij het COA die standaard aangehouden wordt, alsmede een percentage reservecapaciteit op elke opvanglocatie.

Uitgangspunten van het wetsvoorstel zijn:

1. Een tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus vertaald naar de benodigde opvangcapaciteit per provincie.
2. Zorgdragen voor een evenwichtige spreiding van duurzame opvangvoorzieningen over het land

De opvang van asielzoekers is een nationaal belang (vgl. Nationale Omgevingsvisie). Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor de huisvesting van asielzoekers. De wettelijke plicht voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken betekent ook dat het gemeentebestuur de ruimtelijke keuze maakt waar asielopvang binnen de gemeente plaatsvindt.

Naast de reguliere opvang zal het Rijk met provincies en gemeenten samen de ruimtelijke keuze maken voor vier gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties in Nederland. In dat kader geldt dat het kabinet de voorkeur heeft dat ook in dat geval de besluitvorming over het bestemmingsplan of verlening van de vergunning door de gemeente gebeurt.

4.2 Werkwijze totstandkoming gemeentelijke taak

Het wetsvoorstel sluit aan bij de huidige werkwijze die is neergelegd in de Uitvoeringsagenda. Eens in de twee jaar wordt voor 1 februari bekend gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen voor asielzoekers in de daaropvolgende twee jaren naar verwachting behoefte zal zijn. Vervolgens wordt bepaald welk deel daarvan beschikbaar moet worden gesteld volgens de systematiek van deze wet. Om dat aantal te bepalen wordt het aantal opvangplaatsen dat voor vijf jaar of langer beschikbaar is of in de daaropvol-

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 2906.

gende 12 maanden voor die periode beschikbaar zal komen in mindering gebracht op het aantal opvangplaatsen waar in totaal behoefte aan zal zijn. Doel hiervan is om de hierna te bespreken provinciale opgave te beperken tot die opvangplaatsen waarover voor de komende periode daadwerkelijk overleg en afstemming op provinciaal niveau dient plaats te vinden.

Startend in 2023 betekent dit dat een aantal van 55.000 plekken moet worden gerealiseerd. Uitgaande van de huidige duurzame voorraad van het COA van 15.000 plekken moeten er daarmee nu ten hoogste 40.000 opvangplaatsen gevonden worden. Op het aantal van 40.000 wordt het aantal nieuw aangeboden opvangplaatsen in mindering gebracht.

Indien gemeenten deze duurzame opvangplaatsen aanhouden of creëren kan hiervoor een zogeheten specifieke uitkering worden verstrekt. Deze uitkering kan door de gemeente besteed worden aan een ander doel dan de opvang van asielzoekers en zijn een aanvulling op de reële compensatie van de extra kosten voor gemeenten voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers. De keuze voor een specifieke uitkering vloeit voort uit de voorwaarden die gesteld worden om in aanmerking te kunnen komen voor de uitkering en gewenste accountantscontrole (zie hierover nader paragraaf 4.8 van deze toelichting).

Onder meer door deze zogeheten 'vaste voorraad' moeten schommelingen in instroom en bezetting in de toekomst kunnen worden opgevangen. Deze opvangplaatsen moeten tijdig worden aangemeld bij het Rijk. Het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld volgens de systematiek van de wet wordt namelijk voor 1 mei bekendgemaakt.

Alle opvangplaatsen die op een duurzame wijze worden georganiseerd, maken vervolgens onderdeel uit van de vaste voorraad van het COA. Bij de volgende tranche in 2025 geldt dan dat er meer duurzame opvangplekken beschikbaar zijn die op de totaal te verdelen opvangplaatsen in mindering kunnen worden gebracht. Bij iedere tranche bouwt de vaste voorraad naar verwachting dus op. De inzet van het kabinet is dat daardoor steeds meer opvangplaatsen voortkomen uit een vrijwillig ter beschikking gestelde duurzame vaste voorraad en minder opvangplaatsen tot stand hoeven te komen via toebedeling van een taak op grond van deze wet.

Vervolgens wordt een verdeling vastgesteld van de asielopvangplaatsen over de provincies (de zgn. provinciale opgaves, niet zijnde een door de provincie als orgaan in te vullen opgave). Binnen deze provinciale opgave wordt voorts op basis van een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen verdeelsystematiek, een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente gemaakt. Deze verdeling is gebaseerd op het inwoneraantal van de betreffende gemeente.

Bij de verdeling kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn. Zo kan worden gewaarborgd dat voldoende opvangplaatsen beschikbaar worden gesteld voor bijvoorbeeld alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Vervolgens wordt op provinciaal niveau een vertaling gemaakt waarin de toekomstige behoefte aan opvangplaatsen over een aantal gemeenten wordt verdeeld. In deze fase, van het komen tot een verdeling is een belangrijke rol weggelegd voor de provinciale regietafels (PRT's). De PRT's worden gecoördineerd door de commissarissen van de Koning (in hun rol als rijksorgaan, hierna cdK's). Deelnemers zijn ketenpartners (in ieder geval provincie, gemeenten, en het COA). Aan de PRT's vindt het overleg tussen gemeenten plaats om de provinciale asielopgave te vertalen in een taak voor bepaalde gemeenten die haalbaar en uitvoerbaar is. Hierbij wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling over de provincie (en daarmee uiteindelijk ook over Nederland). Aan de PRT's wordt dus het gesprek gevoerd over (continuering, verlenging of sluiting van) bestaande opvangvoorzieningen en accommodaties en locaties op het grondgebied van de gemeenten binnen de desbetreffende provincie die geschikt zijn of (na aanpassing, verbouwing) geschikt kunnen worden gemaakt voor het realiseren van nieuwe opvangvoorzieningen. Het streven is om in het kader van duurzaamheid, en ook in het licht van de gevraagde investeringen, duurzame opvangvoorzieningen te creëren. De cdK's doen verslag van de gesprekken aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het proces op provinciaal niveau uitmondt in twaalf verslagen van de cdK's aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Op basis hiervan kan een landelijk dekkende verdeling, vastgelegd door de Minister van Justitie en Veiligheid JenV in verdeelbesluiten, van het totale aantal op te vangen asielzoekers worden vormgegeven.

Ook wanneer eenmaal door de Minister van Justitie en Veiligheid een verdeelbesluit is genomen en bepaalde gemeenten daarmee een taak opgelegd hebben gekregen, spelen de PRT's een rol. De PRT's monitoren de voortgang van het invullen van de provinciale asielopgave en de cdK's delen daarover de laatste stand van zaken aan de LRT. Het is van belang dat de LRT het landelijk overzicht heeft. In dat kader melden gemeenten het zowel aan de toezichthouder als aan de PRT's wanneer blijkt dat zij de

taak niet kunnen invullen. De PRT's kunnen dan ook benut worden om gezamenlijk te werken aan een oplossing zodat de gemeentelijke taak en provinciale asielopgave kan worden ingevuld.

4.3 Taak gemeenten

Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke taak toe te delen aan alle gemeenten in Nederland om asielopvang mogelijk te maken. De wettelijke taak houdt dat van gemeenten een bijdrage wordt verwacht in het ter beschikking stellen van accommodaties of locaties die geschikt zijn om nieuwe asielopvang te realiseren of bestaande asielopvang te continueren. Deze wettelijke taak strekt zich uit tot zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad. Voor de komst van een opvangvoorziening kunnen verschillende besluiten noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld vergunningverlening door het college of de wijziging van een bestemmingsplan door de raad (ruimtelijke inpassing). Het wetsvoorstel beoogt duidelijk vast te leggen dat zowel college als raad de bevoegdheden die zij hebben zodanig inzetten dat zij hiermee binnen de gestelde termijn het vastgestelde aantal opvangplaatsen daadwerkelijk realiseren. De ruimtelijke inpassing kan soms ook raken aan vastgestelde provinciale kaders voor ruimtelijke ordening en natuurbescherming. De gemeente zal ook daarmee rekening moeten houden.

In de gekozen variant (2b) wordt niet van alle 344 gemeenten tegelijkertijd een bijdrage verwacht. De bedoeling is dat de opvangvoorzieningen evenwichtig over heel Nederland worden verspreid. De verdeling kan naar tijd en plaats wijzigingen. Dit maakt dat het asielopvanglandschap er over achtereenvolgende jaren verschillend uit kan zien.

In variant 2b rust op alle gemeenten een verplichting mee te werken aan asielopvang, maar deze verplichting wordt ingevuld door een taak voor *bepaalde* gemeenten om een vastgesteld aantal opvangplaatsen asielopvang mogelijk te maken. De bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen verdeelsystematiek resulteert in de eerste plaats in een provinciale asielopgave (een verdeling van het totaal aantal benodigde opvangplaatsen over de provincies). Daarbij is aandacht voor het onderscheid in behoefte voor reguliere opvang en opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv).

In de tweede plaats wordt in de algemene maatregel van bestuur een verdeelsystematiek opgenomen van een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente. Deze verdeling is, anders dan de verdeling over provincies, niet bindend, maar indicatief. Vervolgens wordt de provinciale opgave door de Minister van Justitie en Veiligheid via het 'verdeelbesluit' belegd bij *bepaalde* gemeenten in de desbetreffende provincie.

Het in het wetsvoorstel geregelde besluitvormingsproces waarlangs aan een aantal gemeenten een taak wordt opgelegd verloopt via een tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus op nationaal niveau, overleg en verslaglegging op provinciaal niveau, en een verdeling over gemeenten op rijksniveau door de Minister van Justitie en Veiligheid. De verdeling op rijksniveau resulteert in een aantal (dwingende) gemeentelijke taken om asielopvangvoorzieningen mogelijk te maken.

Overigens kunnen gemeenten die ruimte kunnen en willen maken voor asielopvang net als in het huidige systeem het geval is, te allen tijde contact zoeken met het COA dan wel met de provincie. Een vrijwillige bijdrage zal worden meegenomen in het proces van planvorming en advisering op provinciaal niveau en meegenomen worden in de verdeling op rijksniveau.

4.4 Taak COA

Het wetsvoorstel wijzigt niet de belangrijkste taak van het COA: het bieden van materiële en immateriële opvang aan asielzoekers, zoals die is geregeld in de Wet COA, in nauwe samenwerking met gemeenten.

Voorgesteld wordt om de bestaande bevoegdheid van het COA om een asielzoeker in een bepaalde soort opvangvoorziening te plaatsen in de Wet COA te verankeren. Het gaat om een belangrijk uitgangspunt in het systeem dat nu is vastgelegd op het niveau van een ministeriële regeling (artikel 11 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005). Uitgangspunt daarbij is, net als nu het geval is, dat dit in overleg met het college van de gemeenten geschiedt, zeker wanneer door het uitvoeren van deze bevoegdheid een categorale opvangvoorziening ontstaat.

Ingevolge de Wet COA worden opvangvoorzieningen door of onder verantwoordelijkheid van het COA geëxploiteerd. Het wetsvoorstel maakt een uitzondering hierop mogelijk, zodat het college in overleg met het COA, kan besluiten dat de exploitatie van een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van de gemeente meer in de rede ligt. De randvoorwaarden om als gemeente een opvangvoorziening te kunnen exploiteren moeten duidelijk zijn en worden nader uitgewerkt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen vervolgens regels worden gesteld over exploitatie door de gemeenten, die de uitgewerkte randvoorwaarden weergeven. Het COA heeft in het licht van het

kunnen uitvoeren van de eigen taak, ook een rol om te monitoren of het totaal aan benodigde opvangvoorzieningen tijdig gerealiseerd worden om de benodigde opvangbehoefte in te vullen. De toezichthouder monitort of de individuele taak van gemeenten wordt ingevuld. Het COA levert hiervoor cijfers op basis waarvan gedeputeerde staten toezicht kunnen houden en de PRT kan monitoren.

4.5 Taak Minister van Justitie en Veiligheid

Het is aan de Minister van Justitie en Veiligheid om de in de verslagen van de commissarissen van de Koning de door de gemeenten aangedragen verdeling van benodigde opvangcapaciteit per provincie in een (haalbaar en uitvoerbaar) verdeelbesluit neer te leggen. Mocht op basis van één van de verslagen van de cdK's blijken dat gemeenten niet gezamenlijk een verdeling zijn overeengekomen die de provinciale opvangbehoefte dekt, dan neemt de Minister voor de desbetreffende provincie zelfstandig een verdeelbesluit waarbij bepaalde gemeenten een taak wordt opgelegd.

De Minister zal zich hierbij laten leiden door het streven naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland, maar ook naar de duur van de eerder geboden opvang (maanden, jaren), eerder geboden omvang (aantal opvangplaatsen) en de aanwezigheid van speciale opvangmodaliteiten binnen de gemeenten. Bij het opleggen van de taak kan voorts worden gedacht aan de omstandigheden die kunnen bijdragen aan een kansrijke realiseerbaarheid van een opvangvoorziening. Mede omdat de omstandigheden per provincie per gemeente kunnen verschillen, zal de weging ten behoeve van besluitvorming per situatie verschillen.

Het verdeelbesluit (per provincie) is juridisch bindend. Tegen het besluit staan de rechtsmiddelen uit de Algemene wet bestuursrecht open. De Minister van Justitie en Veiligheid is voorts belast met het verstrekken van specifieke uitkeringen als bedoeld in de artikelen 9 en 13, derde lid. Ook tegen die besluiten staan de rechtsmiddelen uit de Algemene wet bestuursrecht open.

4.6 Interbestuurlijk toezicht op de taak van de gemeente

Ingrijpen door middel van interbestuurlijk toezicht is in beginsel mogelijk indien wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet goed worden uitgevoerd. Uitgangspunt bij het opdragen van een taak aan gemeenten of provincies, en dat geldt zeker ook bij de toepassing van deze wet, is echter het vertrouwen dat een bestuurslaag de nieuwe taak goed uitoefent. Uit de artikelen 11 en 12, in samenhang met artikel 15, tweede lid, vloeit voort dat de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet niet de provincie maar de Minister van Justitie en Veiligheid in de plaats kan treden indien het college de gegeven taak niet naar behoren verricht. Dit heeft te maken met de actuele situatie die wordt geschetst in paragraaf 3 van deze toelichting. Na vier jaar wordt teruggevallen op de normale situatie op grond van de Gemeentewet. Gedeputeerde staten van de provincie is dan in eerste instantie de toezichthouder als het gaat om de uitvoering van de wettelijke taak van gemeenten om asielopvang mogelijk te maken.

4.7 Verhouding monitoring, meldplicht en interbestuurlijk toezicht

Zoals eerder genoemd, voorziet het wetsvoorstel in een meldplicht voor gemeenten aan de toezichthouder indien de tijdige terbeschikkingstelling van een locatie of accommodatie naar verwachting niet kan worden gerealiseerd. Dit zodat de toezichthouder tijdig in stelling gebracht kan worden. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. De gemeente is bij het uitvoeren van de taak veelal afhankelijk van anderen, bijvoorbeeld particuliere eigenaren van gronden of gebouwen of een provinciale ontheffing. Het kan zijn dat particuliere eigenaren -ondanks eerder gedane toezeggingen of geuite verwachtingen- uiteindelijk toch niet willen meewerken aan aankoop van een gebouw of grondverwerving door de gemeente, dan wel een huur- of koopcontract ten behoeve van het COA. Ook kunnen juridische procedures, bijvoorbeeld van omwonenden in het kader van de lokale vergunningverlening leiden tot vertraging in de realisering van de taak. In dergelijke gevallen is het lastig om een college of raad, hoewel de taak juridisch bindend is, aan te spreken op het niet naar behoren verrichten van een taak aangezien de gemeente deze processen niet in de hand heeft (de gemeente zal het wel *willen*, maar niet *kunnen*).

Het is met het oog op deze situaties – waarin een taak onverhoopt niet (tijdig) realiseerbaar blijkt – dat via het spoor van monitoring door de PRT, de meldplicht van gemeenten aan de toezichthouder, en overleg tussen COA en de toezichthouder, tijdig kan worden bijgestuurd. In het uiterste geval kan – wanneer de taak overgaat naar een andere gemeente – een tussentijdse wijziging van het (initiële) verdeelbesluit tot stand komen om toch tijdig voldoende asielopvang te organiseren.

4.8 Financiële uitkering bij realiseren taak

Om te bevorderen dat gemeenten zelf verantwoordelijkheid nemen en vrijwillig opvangvoorzieningen mogelijk maken, kan, gezien de bijzondere aard en urgentie van de problematiek, een financiële uitkering worden toegekend voor iedere opvangplaats waarmee een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal opvangplaatsen wordt overschreden binnen een eveneens bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdspanne van – bijvoorbeeld – een jaar. Voorts is vereist dat door de betreffende gemeente een bepaald minimaal aantal opvangplaatsen wordt geboden en dat deze opvangplaatsen voor een bepaalde tijd – minimaal vijf jaar – beschikbaar zullen zijn. Er kan sprake zijn van één locatie of accommodatie maar er kan ook sprake zijn van meerdere locaties binnen een gemeente.

Zoals uit de tekst van de wet (artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b) blijkt wordt deze uitkering op verzoek van de gemeente verstrekt. De gemeente kan er dus voor kiezen hiervan af te zien en de betreffende opvangplaatsen te betrekken bij de verdeling van de opvangplaatsen aan de PRT. Ook als het verdeelbesluit inmiddels is vastgesteld kan een beroep op specifieke uitkering worden gedaan. Deze zal echter lager zijn dan de uitkering die wordt verstrekt voor opvangplaatsen die zodanig tijdig worden gemeld dat ze kunnen worden betrokken bij het bepalen van de provinciale opvangopgave.

De wet biedt voorts de mogelijkheid specifieke uitkeringen te verstrekken voor opvangplaatsen van bijzondere aard (artikel 9, tweede lid, aanhef en onder a). Daarbij kan worden gedacht aan opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen of plaatsen in een handhaving- en toezichtlocatie. Hiervoor gelden niet op voorhand voorwaarden voor wat betreft de minimale grootte of de beschikbaarheid in tijd, al zal van een zekere bestendigheid uiteraard wel sprake moeten zijn.

De uitkeringen kunnen door de gemeente besteed worden aan een ander doel dan de opvang van asielzoekers en zijn een aanvulling op de reële compensatie van de extra kosten voor gemeenten voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers.

Gegeven de taak die opgelegd wordt aan gemeenten en de voorwaarden die gesteld worden om in aanmerking te kunnen komen voor de uitkering, wordt gekozen voor een specifieke uitkering. Achteraf zullen gemeenten in de jaarrekening het aantal gerealiseerde opvangplaatsen verantwoorden (in de zogeheten SiSa-bijlage), waarna ook het definitieve bedrag door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld wordt. In overleg met de VNG zal de regeling voor de specifieke uitkering opgesteld worden, waarbij het streven gericht is op zo laag mogelijke administratieve en controlekosten.

Op grond van de wet wordt voorts een financiële uitkering toegekend aan de provincie na ommekeer van de in artikel 2 bedoelde periode van twee jaar voor iedere opvangplaats waarmee 75% van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde aantal minimaal vereiste opvangplaatsen in de betreffende provincie is overschreden. De opvangplaatsen waarvoor op verzoek van een gemeente een specifieke uitkering is verstrekt, zijn daarvan uitgesloten. Deze uitkering wordt verdeeld tussen de provincie en, naar rato van het aantal geboden plaatsen, de gemeenten die opvangplaatsen hebben geboden. Provincie en gemeente kunnen de uitkering besteden aan een ander doel dan de bij of krachtens deze wet gevorderde uitvoering.

5. Verhouding Rijk – decentrale overheden

Van belang is dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, waarin naast het Rijk, op landelijk niveau, gemeenten en provincies met regeling en bestuur binnen hun eigen gemeente c.q. provincie zijn belast (beginsel van gemeentelijke/provinciale autonomie, artikel 124, eerste lid, Grondwet). Dit betekent dat gemeenten en provincies binnen de lokale c.q. provinciale democratie voortdurend eigen afwegingen maken ten aanzien van sturing en begeleiding van maatschappelijke ontwikkelingen, en rechtsposities bepalen, voor zover hun bevoegdheden tot regeling en bestuur van 'hun huishouding' reiken. Hun bevoegdheden kunnen zijn beperkt door regelgeving van de Europese Unie of door rijksregelgeving. Ook kunnen de gemeentelijke en provinciale bestuursorganen in wetgeving van de centrale overheid bepaalde taken toebedeeld krijgen, waaraan zij uitvoering dienen te geven (medebewind). Dit berust op artikel 124, tweede lid, Grondwet en de artikelen 108 Gemeentewet en 105 Provinciewet.

Dit wetsvoorstel beoogt alle gemeenten een taak toe te delen om, in samenwerking met het COA, asielopvang mogelijk te maken. Invulling vindt plaats op basis van een taak, die is toegedeeld aan bepaalde gemeenten op basis van het tweejaarlijkse verdeelbesluit. Voor provincies wordt in het nieuwe stelsel, in samenwerking met alle partijen aan de PRT's een bestendiging en doorontwikkeling van de huidige rol van de PRT's voorzien, met daarbij een rol voor de commissaris van de Koning, als rijksorgaan, om verslag uit te brengen aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de consultaties van gemeenten om de provinciale asielopgave en de indicatieve gemeentelijke asielopgave te vertalen

in een taak voor bepaalde gemeenten. Daarnaast hebben gedeputeerde staten van de provincies vier jaar na inwerkingtreding van deze wet een rol indien de gemeente de taak om asielopvang mogelijk te maken niet nakomt. Zij kunnen dan hun bevoegdheden van het interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet inzetten. Voor de eerste vier jaar na inwerkingtreding zal Onze Minister, in de praktijk de staatssecretaris van JenV, op grond van artikel 124b Gemeentewet en de bijbehorende bijlage bij de Gemeentewet toezichthouder zijn.

6. Verhouding tot andere wet- en regelgeving

Hiervoor kwamen de Grondwet, de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet COA al kort aan de orde. Daarnaast is ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang als het gaat om de algemene regels die van toepassing zijn op het nemen van besluiten door de Minister van Justitie en Veiligheid (verdeelbesluit) of de door gemeenten of provincies te nemen besluiten (lokale vergunningen, aanpassing bestemmingsplan of indeplaatsstellingsbesluit) en het beroep daartegen bij de bestuursrechter.

Daarnaast heeft dit wetsvoorstel ook raakvlakken met de Wet inburgering 2021. Op grond van deze wet hebben gemeenten de regie over het inburgeringstraject van alle inburgeringsplichtigen. Dit geldt ook voor inburgeringsplichtigen die nog in de opvang verblijven in afwachting van definitieve huisvesting in een gemeente. Verder is het COA door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van deze wet aangewezen als de instelling die aan inburgeringsplichtigen die, in afwachting van huisvesting in een gemeente in een opvangvoorziening verblijven, een aanbod tot voorbereiding op de inburgering doet. Bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel zal derhalve worden bezien wat dit betekent voor de uitvoering van deze specifieke taken. Dit geldt in het bijzonder voor de uitwerking van het nieuwe artikel 3b in de Wet COA (artikel 9 van het wetsvoorstel), dat het mogelijk maakt dat het college in overleg met het COA, kan besluiten dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd.

Het is daarnaast goed om de context te benoemen waarbinnen de in dit wetsvoorstel aan gemeenten toebedeelde wettelijke taak wordt uitgevoerd. Die taak – het in samenwerking met het COA realiseren van opvangvoorzieningen in de fysieke leefwereld – krijgt vorm in de domeinen van het omgevingsrecht, het bouw- en aanbestedingsrecht en het natuur- en milieurecht. Deze rechtsgebieden kenmerken zich door gedetailleerde regels, veelal van Europese herkomst. Naast regelgeving op rijksniveau hebben ook provincies, gemeenten en waterschappen bevoegdheden tot regeling en bestuur (autonomie) en kunnen zij eigen regelgeving hebben vastgesteld waarmee in voorkomend geval bij de vestiging van een opvangvoorziening rekening moet worden gehouden. Voor zover bekend hebben gemeenten op dit moment geen verordeningen vastgesteld waarvan het onderwerp ‘asielopvang’ is en die daarmee op grond van artikel 122 van de Gemeentewet automatisch zouden vervallen na inwerkingtreding van onderhavige wet.

7. Verhouding tot internationaal recht

De Staat heeft de verplichting om asielzoekers menswaardig op te vangen. Dit volgt uit het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind (IVRK), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Unierechtelijke Opvangrichtlijn, die minimumnormen voor de opvang van asielzoekers bevat, en de Unierechtelijke Procedurerichtlijn. Asielzoekers hebben recht op materiële en immateriële opvangvoorzieningen.

De Opvangrichtlijn is van toepassing op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een verzoek om internationale bescherming op het grondgebied van een EU-lidstaat hebben ingediend.

Materiële opvangvoorzieningen

Artikel 2, onder g, Opvangrichtlijn omschrijft wat onder materiële opvangvoorzieningen wordt verstaan. Het gaat om opvangvoorzieningen die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt (of een combinatie van deze drie). Daarnaast kan het ook gaan om een dagvergoeding. Huisvesting, voedsel en kleding vallen ook onder het begrip materiële opvangvoorzieningen.

In de artikelen 17 en 18 van de Opvangrichtlijn zijn nadere regels neergelegd omtrent de materiële opvangvoorzieningen. Zo schrijft artikel 18, zesde lid, van de Opvangrichtlijn bijvoorbeeld voor dat een verzoeker om internationale bescherming alleen mag worden overgeplaatst wanneer dit strikt noodzakelijk is. Artikel 18, negende, lid van de Opvangrichtlijn biedt de lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden de mogelijkheid om af te wijken van de materiële opvangvoorzieningen van artikel 18 Opvangrichtlijn. Deze afwijking mag niet zover gaan dat de basisbehoeften van de verzoeker niet worden gegarandeerd.

Artikel 20 van de Opvangrichtlijn geeft een regeling voor de beperking of de intrekking van materiële opvangvoorzieningen. Een lidstaat kan de voorzieningen onder meer intrekken indien de verzoeker zijn vastgestelde verblijfplaats zonder toestemming heeft verlaten of wanneer de verzoeker niet voldoet aan een meldingsplicht (zie verder artikel 20, eerste lid, onder a t/m c, van de Opvangrichtlijn). Het niet bieden van opvang in geen enkel geval acceptabel is (C-233/18, Haqbin).

Op grond van artikel 20, vierde lid, Opvangrichtlijn kunnen de autoriteiten van een lidstaat een sanctie aan de verzoeker opleggen indien hij de regels van het opvangcentra overtreedt of zich schuldig maakt aan ernstige vormen van geweld. Dat artikel is ook van toepassing op ernstige vormen van geweld die buiten het opvangcentrum plaatsvinden (C-442/21, Ministero dell'Interno). Het intrekken van materiële opvangvoorzieningen die betrekking hebben op huisvesting, voedsel of kleding mag niet als sanctie door de lidstaat worden toegepast. Zelfs niet indien deze intrekking van tijdelijke aard is (C-233/18, Haqbin).

Andere opvangvoorzieningen

Artikel 2, onder f, van de Procedurerichtlijn bepaalt dat onder opvangvoorzieningen alle maatregelen vallen die in de richtlijn worden beschreven. De Procedurerichtlijn schrijft de volgende opvangvoorzieningen voor:

- Onderwijs aan minderjarigen (artikel 14 van de Procedurerichtlijn).
- Toegang tot de arbeidsmarkt (artikel 15 van de Procedurerichtlijn), ook al kunnen lidstaten voorrang geven aan EU- of EER-onderdanen.
- Toegang tot beroepsopleidingen (artikel 16 van de Procedurerichtlijn).
- Het recht om de nodige medische zorg te ontvangen (artikel 19 van de Procedurerichtlijn).

De positie van kwetsbare personen

Bij de toepassing van de Opvangrichtlijn moeten de autoriteiten van een lidstaat rekening houden met de specifieke situatie van minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten en personen met mentale stoornissen.

Daarnaast moeten de autoriteiten van een lidstaat rekening houden met personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld (artikel 21 van de Opvangrichtlijn). De nationale autoriteiten van de lidstaat moeten beoordelen welke bijzondere opvangbehoeften een dergelijke verzoeker in zo'n geval heeft (artikel 22, eerste lid, eerste alinea, van de Opvangrichtlijn).

Aangenomen moet worden dat met dit wetsvoorstel naar behoren kan worden voorzien in de opvang van kwetsbare personen. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2 kan bij de verdeling van het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn. Zo kan worden gewaarborgd dat voldoende opvangplaatsen beschikbaar worden gesteld voor – bijvoorbeeld – alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Voorts is in paragraaf 4.8 toegelicht dat het mogelijk is specifieke uitkeringen te verstrekken voor deze opvangplaatsen van bijzondere aard. Indien het benodigde aantal opvangplaatsen van bijzonder aard onverhoopt niet wordt ingevuld, kan Onze Minister daar bij de vaststelling van het verdeelbesluit bovendien rekening mee houden (zie paragraaf 4.5).

8. Uitvoeringsgevolgen

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werkzaamheden van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie), medeoverheden en de partners uit de migratieketen. Normaal gesproken worden deze gevolgen voorafgaand aan het in procedure brengen van een wetsvoorstel onderzocht en beschreven en staat daarvoor een termijn van vier tot acht weken. Gezien de urgentie van het vraagstuk, is deze termijn ingekort naar twee weken. In deze twee weken hebben het ministerie, COA, IND, DT&V, VNG en IPO de gevolgen voor de uitvoering in kaart gebracht en aandachtspunten voor het vervolgtraject aangedragen. Dit is tegelijkertijd uitgevoerd met de advisering door medeoverheden en de internetconsultatie. Hiervoor gold ook de termijn van twee weken. Gelet op de beperkte tijd hebben IND, COA, VNG en IPO gekozen voor het opstellen van uitvoeringsscans in plaats van de reguliere uitvoeringstoetsen. Deze uitvoeringsscans zijn, door de verkorte reactietermijn en de nog niet ingevulde lagere regelgeving minder diepgaand dan de reguliere uitvoeringstoetsen. Toch maken de uitvoeringsscans de uitvoeringsgevolgen en bijbehorende aandachtspunten op de hoofdlijnen inzichtelijk.

Alle partijen hebben in de uitvoeringsscans aangegeven dat de nog op te stellen lagere regelgeving van grote invloed is op de door hen uit te voeren werkzaamheden. In aanloop naar de invoering van

de wet worden medeoverheden en ketenpartners betrokken bij de uitwerking van deze lagere regelgeving.

Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling(en) zullen partijen wederom worden gevraagd om uitvoeringstoetsen uit te voeren. Daarmee streeft de regering ernaar om alle uitvoeringsgevolgen in beeld te brengen en de afwegingen over deze wet- en regelgeving te betrekken.

Op basis van de uitvoeringsscans kan worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, maar dat het wel leidt tot veel extra werkzaamheden voor alle betrokkenen, waarbij een aantal zaken ook nadere uitwerking behoeft. In de onderstaande tekst worden de werkzaamheden en bijbehorende aandachtspunten op hoofdlijnen weergegeven. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet wordt ook een invoeringstoets uitgevoerd om de beoogde uitvoering en effecten van de wet te kunnen beoordelen.

8.1 Capaciteitsraming en nationale inbreng

Het wetsvoorstel schrijft voor dat het ministerie op grond van de prognose van het benodigd aantal asielopvangplaatsen een capaciteitsraming opstelt. Op basis daarvan zal een indicatieve rekenkundige verdeling richting gemeenten plaatsvinden. De vaststelling van de capaciteitsraming komt tot stand op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze (artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel). Daarin zal ook ingegaan worden op de verdeling van de bijzondere modaliteiten, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: AMV). Op dit moment wordt de benodigde opvang gebaseerd op de Meerjarige Productie Prognose en het door COA vastgestelde capaciteitsbesluit die twee keer in het jaar wordt vastgesteld. De nieuwe systematiek raamt over een periode van twee jaar en vraagt daarom een aanpassing van de huidige systematiek.

Gemeenten hebben vervolgens de mogelijkheid om via nationale inbreng opvangplaatsen beschikbaar te stellen. Het ministerie dient gemeenten te informeren over de voorwaarden waaraan deze opvangplaatsen moeten voldoen en de wijze waarop gemeenten deze opvangplaatsen kunnen aanbieden. Voor alle duurzame opvangplaatsen hebben individuele gemeenten recht op een specifieke uitkering. Het ministerie houdt bij hoeveel opvangplaatsen er op deze wijze worden georganiseerd.

8.2 Provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente

De nationaal ingebrachte opvangplaatsen worden door het ministerie in mindering gebracht op de capaciteitsraming. Daarvoor is vereist dat het ministerie bij de beschikbaar gestelde opvangplaatsen laat toetsen of deze voldoen aan de gestelde voorwaarden. Gemeenten dienen de opvangplaatsen die ze nationaal inbrengen tijdig kenbaar te maken bij het ministerie, aangezien het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld voor 1 mei bekend wordt gemaakt.

Het ministerie bepaalt de provinciale opgave per provincie aan de hand van een verdeelsleutel per inwoneraantal. Het resultaat leidt tot een aanpassing van de indicatieve rekenkundige verdeling per gemeente. Per provincie krijgt de commissaris van de Koning (hierna: cdK), als rijksorgaan, de opdracht van het ministerie om aan de Provinciale Regietafel (hierna: PRT) met gemeenten in gesprek te gaan om gezamenlijk de provinciale opgave te realiseren. De cdK doet hiervan voor 1 juli verslag aan het ministerie. Het ministerie zorgt voor een format voor dit verslag en monitort de voortgang.

Medeoverheden geven aan dat dit in tegenstelling tot de nationale inbreng provinciale en gemeentelijke samenwerking vergt. De gemeenten benoemen dat ze pas op dit moment duidelijkheid krijgen over de gemeentelijke opgave en dat ze voorzien dat gemeenten daarom dat moment zullen afwachten. Idealiter hebben gemeenten al eerder zicht op hun werkelijke indicatieve opgave, aldus gemeenten. Provincies geven aan dat de rol van de cdK een andere lading krijgt ten opzichte van de huidige rol, aangezien de cdK een verslag moet uitbrengen aan het ministerie. Provincies geven aan dat de intergemeentelijke samenwerking te laat in het proces wordt gefaciliteerd, aangezien individuele gemeenten in de maanden hiervoor al zijn gestimuleerd om opvangplaatsen nationaal in te brengen, en dit van invloed is op de nog te realiseren provinciale opgave. Medeoverheden vinden de voorgescreven termijn van twee maanden (tussen 1 mei en 1 juli) te kort, omdat zowel gemeentelijke besluitvorming als provinciale overeenstemming moet plaatsvinden. In paragraaf 10 van deze toelichting wordt hier verder op ingegaan.

8.3 Verdeelbesluit

De twaalf ingediende verslagen van de cdK's vormen de basis van het door de minister te nemen verdeelbesluit op 1 september. Het ministerie verzorgt de administratie, beoordeelt de verslagen en

ingebrachte opvangplaatsen, houdt rekening met spreiding en adviseert de minister over het verdeelbesluit. De minister stelt zelfstandig het verdeelbesluit vast. Bij het ontbreken of niet voldoen aan de gestelde provinciale opgave bepaalt de minister welke gemeente(n) de gestelde opgave binnen de provincie gaat vervullen. Dit wordt neergelegd in een door de minister genomen verdeelbesluit. Gemeenten en eventuele andere belanghebbenden kunnen in bezwaar en beroep tegen het verdeelbesluit. Deze procedures vergen aanvullende inzet van het ministerie.

8.4 Realisatie opvangvoorzieningen

Er dient een systeem te komen waarin de opvangplaatsen en -locaties door gemeenten geregistreerd kunnen worden. Dit wordt nader uitgewerkt. Voor de realisatie van de nationaal ingebrachte opvangplaatsen is een maximale termijn gesteld van 12 maanden. Voor de realisatie van de provinciaal ingebrachte opvangplaatsen is een maximale termijn gesteld van zes maanden of de in het verdeelbesluit opgenomen langere termijn. Gemeenten hoeven het verdeelbesluit niet af te wachten voor de start van de realisatie. Gemeenten geven aan dat de gestelde termijn waarbinnen de opvang moet worden gerealiseerd te kort is. De duur van vergunningsverleningsprocessen en het creëren van draagvlak via participatietrajecten kunnen het behalen van de gestelde termijn bemoeilijken.

Het wetsvoorstel stelt geen minimum aan het aantal opvangplaatsen per locatie/accommodatie die via de provinciale opgave kunnen worden ingebracht. Gemeenten geven aan dat dit tegemoet komt aan hun wens om kleinschalige opvang te realiseren. Ook sluit dit aan bij de Uitvoeringsagenda Flexibilisering. COA geeft aan dat vanuit draagvlak en flexibiliteit kleinschaligheid gewenst is. Kleinschaligheid betekent dat voordelen die zich op grotere schaal voordoen in deze opzet beperkt zijn, waardoor kosten van dergelijke opvangplaatsen naar verwachting hoger liggen en het de aansluiting op het asielproces bemoeilijkt. Dit wordt verder uitgewerkt.

Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van een opvangvoorziening in overleg tussen het COA en het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, aan het college op te dragen. Dit maakt exploitatie door of onder verantwoordelijkheid van het college mogelijk. Deze mogelijkheid wordt enerzijds omarmd, anderzijds noemen de organisaties in de migratieketen (COA, IND, DT&V) dat dit implicaties heeft voor de coördinatie, informatievoorziening, zicht en sturing op het asielproces en interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de opvang. IND en DT&V benoemen dat dit geen negatief effect mag hebben op de beschikbaarheid van de asielzoeker voor de asielprocedure. Specifiek benoemt de IND dat de IND in de huidige situatie met één partij, namelijk het COA, contact heeft over de plaatsing en beschikbaarheid van asielzoekers en dit volgens het wetsvoorstel bij derden belegd kan worden. Volgens IND heeft deze mogelijke verandering een aanzienlijke impact op het asielproces. Onder andere omdat gemeenten niet op het Basis Voorziening Vreemdelingen, het centrale informatiesysteem in de vreemdelingenketen zijn aangesloten. Het is ook volgens de andere organisaties in de migratieketen van belang dat de coördinerende rol op het asielproces bij één partij is belegd. Dit wordt onderschreven door het ministerie. De wijze van opvang mag geen belemmering vormen voor het asielproces. Hier wordt rekening mee gehouden bij de uitwerking van de randvoorwaarden, waarbij COA een coördinerende rol speelt voor de plaatsing van de asielzoekers.

Verschillende partijen geven aan dat het de verwachting is dat wetsvoorstel op zijn vroegst in 2024 tot de realisatie van nieuwe opvangplaatsen leidt en dat er voor 2023 een tussenoplossing moet komen om ook dan voldoende opvangplaatsen beschikbaar te hebben. Dit betekent dat de huidige systematiek, zoveel mogelijk in de geest van de wet, wordt gecontinueerd. Dit biedt de mogelijkheid een aantal elementen van de wet reeds in de praktijk te toetsen.

8.5 Beloningssystematiek

Het wetsvoorstel voorziet in een beloningssystematiek waarbij gemeenten een financiële prikkel krijgen om asielopvangplaatsen beschikbaar te stellen. Gemeenten (en provincies) kunnen drie verschillende specifieke uitkeringen ontvangen voor de gerealiseerde opvangplaatsen.

Voor AMV wordt een ministeriële regeling opgesteld op basis waarvan een specifieke uitkering kan worden verstrekt. Deze specifieke uitkering zal aanmerkelijk ruimer zijn dan de specifieke uitkering voor reguliere opvang en houdt rekening met het feit dat AMV-opvang veelal kleinschalig opvang betreft. De omvang van deze uitkering is nog niet vastgesteld.

De werkzaamheden voor het ministerie bestaan uit beoordelen, registreren, toekennen en verstrekken van deze uitkeringen. Deze uitkeringen geschieden wanneer de opvangplaatsen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Gezien de eerder genoemde periode voor realisatie is de verwachting dat de uitkering in het tweede kwartaal van het opvolgende kalenderjaar zal worden uitgekeerd. Als overgangsvoorziening is opgenomen dat de uitkeringen voor duurzaam ter beschikking gestelde opvangplaatsen in de

eerste cyclus vier maanden na de inwerkingtreding worden uitgekeerd.

De verschillende specifieke uitkeringen die horen bij de bijzondere modaliteiten worden uitgewerkt in een ministeriele regeling. Gemeenten en in sommige gevallen ook provincies kunnen tegen de uitkeringsbesluiten in bezwaar- en beroep. Deze procedures vergen ook inzet van het ministerie.

8.6 Interbestuurlijk toezicht

Gedurende de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet is de minister toezichthouder op de uitvoering van de taak van gemeenten. De wijze waarop hieraan vorm wordt gegeven, wordt nog verder uitgewerkt. De stappen in het interbestuurlijk toezicht (signaleren, informatie opvragen en valideren, actief toezicht, vooraankondiging juridische interventie, besluit tot in de plaatsstelling en uitvoeren) leiden tot werkzaamheden voor het ministerie. Tegen het besluit tot indeplaatsstelling kan een gemeente in bezwaar en beroep. Deze procedures vergen aanvullende inzet van het ministerie. Daarnaast dient het ministerie toezicht te houden op de kwaliteit van de gerealiseerde opvangplaatsen. Ten behoeve van de uitvoering wordt een kwaliteitskader geformuleerd en ontwikkeld voor zowel materiële als immateriële kwaliteitseisen waaraan opvangvoorzieningen in al hun diversiteit aan moeten voldoen.

9. Financiële gevolgen

Op basis van Gemeentewet artikel 108, derde lid, en de Provinciewet artikel 105, derde lid, is het uitgangspunt reële compensatie van de extra kosten als gevolg van de activiteiten ten behoeve van het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen, overeenkomstig deze wet.

De hoogte en omvang vraagt om een politiek-bestuurlijke afweging, met als uitgangspunt dat gemeenten en provincies er als gevolg van het mogelijk maken van de opvang van asielzoekers niet slechter voor komen te staan dan daarvoor.

Daarom zullen ingevolge artikel 2 Financiële-verhoudingswet de financiële gevolgen van de nieuwe beleidsvoornemens van het Rijk worden onderzocht. Dit zou parallel gebeuren aan het traject van advisering door de medeoverheden en internetconsultatie. Gezien de veel kortere tijdsperiode dan gebruikelijk en nog ontbrekende lagere regelgeving is het niet mogelijk gebleken een volledige artikel 2 financiële uitvoeringstoets te doen. Wel is een quickscan uitgevoerd op de mogelijke financiële consequenties. Daarnaast is door het departement gekeken naar de financiële gevolgen van de wet.

Gebleken is in ieder geval dat:

- Goede afbakening van kosten die ten laste komen van gemeenten en welke ten laste komen van het COA voor onder andere de oplevering en ingebruikneming van opvanglocaties is noodzakelijk. Tevens geldt dat er kosten worden gemaakt door gemeenten die voortvloeien uit de taak; dus de daadwerkelijke wijziging van bestemmingsplannen en vergunningverlening. Deze kosten worden op dit moment reeds ondervangen middels artikel 6 van het Faciliteitenbesluit.
- Er is een reëel tarief noodzakelijk welke een reële vergoeding representeert voor het bieden van opvang aan asielzoekers. Het COA biedt opvang voor gemiddeld € 71 per bed per nacht. Voor derde partijen zal een gelijk tarief gelden voor de opvang als voor het COA.
- Hoewel kleinere locaties per opvangplaats duurder zullen zijn, wordt ingezet op vergoeding van de gemaakte kosten. Daarbij geldt wel dat steeds in het oog moet worden gehouden dat doelmatige exploitatie mogelijk moet zijn. Het voorgestelde tarief zou hier in grote mate in moeten voorzien.
- In dit verband is van belang dat het voorgestelde nieuwe artikel 3b van de Wet COA mogelijk maakt dat het COA en het college overeenkomen dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd, in plaats van door het COA (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10).
- Bij het bieden van duurzame opvang kunnen gemeenten en provincies een uitkering ontvangen wanneer zij aan specifieke voorwaarden voldoen. De omvang hiervan is afhankelijk van het moment van inbreng. In de tabel is de verwachte opvangcapaciteit (75.500) leidend. Daarbij wordt uitgegaan dat voor 5.500 plekken geen uitkering wordt ontvangen, dat de nationale en provinciale inbreng gelijk zal zijn (beiden 31.250) en er een aantal bijzondere opvangplaatsen zijn (7.500). Tevens is er rekening gehouden dat 25% van de nationale inbreng meetelt met de >75% provinciale inbreng.
- Door gemeenten, provincie (cdK), het Rijk en de organisaties die een rol hebben in het asielproces nemen de coördinatievraagstukken toe wanneer meerdere partijen een mogelijkheid hebben tot het bieden van opvang. Daarbij kan gedacht worden aan de beschikbaarheid van een asielzoeker voor de procedure van de IND en/of terugkeer naar het land van herkomst. De verwachte meerkosten bedragen naar schatting structureel € 25 mln.
- Voor het ondersteunen van de operationele coördinatievraagstukken zal een ICT-systeem moet worden aangeschaft en onderhouden. De kosten van deze voorzieningen ten behoeve van de

- ondersteuning van het operationele proces zijn initieel 20 mln. en structureel 1 mln.
- Op voorhand wordt benadrukt dat, zoals gebruikelijk, niet of niet rechtmatig bestede middelen die ter compensatie van door de gemeente gemaakte kosten voor het uitvoeren van de wet zijn uitgekeerd zullen worden teruggevorderd. Het gaat dan uitsluitend om het terugvorderen of verminderen van budgetten die het Rijk voor asielopvang aan gemeenten heeft overgemaakt wanneer een gemeente dat geld daar niet aan heeft besteed of de wet anderszins niet goed uitvoert. In de specifieke uitkeringsregeling worden ook de modaliteiten van de verstrekking van de uitkeringen geregeld (aanvraag, verlenen, vaststellen, uitbetalen, terugvorderen).

	2023	2024	2025	2026	2027
Opvangkosten	PM	PM	PM	PM	PM
Uitkering	175.000		PM		PM
Coördinatie	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
ICT	20.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Een volledige art. 2 toets zal nog plaatsvinden en daar worden bovenstaande elementen in meegenomen en getoetst.

10. Advies en internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel is bij brieven van 8 november 2022 in consultatie voorgelegd aan de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Kring van commissarissen van de Koning, het Veiligheidsberaad, de Adviesraad Migratie (ACVZ) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). In die brieven is het verzoek gedaan binnen twee weken te adviseren. Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft. Van de overige organisaties zijn adviezen ontvangen, waarvoor de regering, mede gelet op de korte termijn, zeer erkentelijk is. Nadien is nog een advies ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Van de Raad voor de rechtspraak is een informele reactie ontvangen.

Voorts is het conceptvoorstel op 9 november 2022 in internetconsultatie gebracht, eveneens voor een termijn van twee weken.

Op de internetconsultatie zijn 31 reacties binnengekomen van organisaties, gemeenten, wetenschap en particulieren. De organisaties zijn VluchtelingenWerk Nederland, het College voor de Rechten van de Mens, het Rode Kruis, de burgemeesters van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, Nidos, de United Nations Commissioner for Refugees (UNHCR), Defence for Children, Save the Children, de Nederlandse Orde van Advocaten (NoVA), Permiso (expertisecentrum vergunningen), de gemeenten Almere, Roermond, Oudewater, Woerden, Nijmegen en het Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit. De regering dankt ook deze respondenten voor hun reacties op het wetsvoorstel.

De regering constateert dat verschillende organisaties het wetsvoorstel verwelkomen, hoewel zij vaak in één adem benoemen dat de verwezenlijking van de doelstellingen van het wetsvoorstel van alle betrokken overheden – en andere partners – grote inspanningen zal vergen.

Zowel in de adviezen als in de overige reacties wordt stilgestaan bij het karakter van de wet als spoedwetgeving en het nog niet beschikbaar zijn van de uitwerking van belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling, hetgeen de inschatting van de effecten van de wet, voor alle betrokken partijen, maar beperkt mogelijk maakt. Zij hebben gelet op de beperkte tijd ook niet de in de voorbereidingsfase van een wetsvoorstel voor hun organisatie gebruikelijke uitvoeringstoetsen kunnen verrichten (UDO, EAUT). Zij hebben volstaan met uitvoeringsscans (zie paragraaf 8 van deze toelichting). De regering deelt de zorgen over de inschatting van de effecten van het wetsvoorstel voor de medeoverheden, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en de partners in de migratieketen en zal in het vervolg van het wetgevingsproces nadrukkelijk gelegenheid bieden om voortschrijdende inzichten te delen opdat deze inzichten in de afwegingen kunnen worden betrokken. Voorts wordt met de uitwerking van de verschillende delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel, in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling, zo spoedig mogelijk een start gemaakt. Zowel de medeoverheden als de partners in de migratieketen worden daar vanzelfsprekend nauw bij betrokken. Het streven is de algemene maatregel van bestuur in concept voor advies en internetconsultatie gereed te hebben zodra het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Hierna wordt ingegaan op de ontvangen adviezen. De meeste onderwerpen worden in meerdere adviezen besproken. In deze paragraaf wordt dan ook voornamelijk per thema op het gestelde in de adviezen ingegaan. Voor de goede orde zij vermeld dat opmerkingen die de kaders van dit wets-

voorstel te buiten gaan, buiten beschouwing zijn gelaten.

10.1 Verdeelsystematiek

Een groot deel van de partijen stelt dat de verdeelsystematiek onnodig complex en ongewenst is, deze nog nadere uitwerking behoeft, en dat de voorkeur uitgaat naar een systeem met slechts één tranche (VNG, IPO, VB). De zorg is dat de verdeelsystematiek, met daarin als uitgangspunt twee tranches (eerste verdeling voor 1 mei, tweede verdeling voor 1 juli), niet of onvoldoende zal leiden tot het beoogde effect, te weten het zo spoedig mogelijk realiseren van voldoende opvangplaatsen en een evenwichtige spreiding van opvangplaatsen over Nederland. De voorgestelde systematiek heeft het risico in zich dat gemeenten in de eerste tranche geen duurzame opvangplaatsen inbrengen, onder andere omdat de specifieke uitkering mogelijk niet als grote prikkel zal worden ervaren. Ook is de zorg geuit dat gemeenten die momenteel veel opvangplaatsen leveren, in de eerste tranche geen duurzame opvangplaatsen beschikbaar stellen zodat ze in de tweede tranche minder plaatsen hoeven te leveren dan dat zij nu reeds (vrijwillig) doen. Verder is aandacht gevraagd voor de omstandigheid dat de in de eerste tranche geleverde duurzame plaatsen, provinciaal niet meetellen (immers, zij gaan van het landelijk totaal af). De voorgestelde systematiek met twee tranches maakt dat er een onevenwichtige spreiding over provincies kan ontstaan, aldus genoemde partijen.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is het realiseren van een duurzaam en wendbaar opvanglandschap, met een evenwichtige verdeling van opvangplaatsen over de gemeenten. Bij het inrichten van een verdeelsystematiek in twee tranches, heeft de regering gestreefd naar het zoveel als mogelijk voorkomen van een situatie waarin een gemeente wordt gedwongen om asielopvangvoorzieningen mogelijk te maken. Belangrijk element van het wetsvoorstel is de inzet op solidariteit tussen gemeenten en het vrijwillig realiseren van zoveel mogelijk opvangplaatsen. Door gemeenten allereerst de mogelijkheid te bieden vrijwillig opvangplaatsen aan te bieden ten behoeve van een nationale voorraad wordt hieraan voldaan.

De regering acht de voorgestelde verdeelsystematiek in twee tranches met die uitgangspunten in lijn, maar beseft dat deze verdeelsystematiek een nadere uitwerking behoeft bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, zodat terechte vragen over de inrichting en de werking van de systematiek kunnen worden geadresseerd. Zo is voorzien dat bij de verdeling over de provincies kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn (artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel). Om ervoor te zorgen dat de bijzondere opvangplaatsen -naast alleenstaande minderjarige vreemdelingen ook andere modaliteiten – ook daadwerkelijk worden gerealiseerd, voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor een specifieke uitkering voor opvangplaatsen van bijzondere aard (artikel 9, tweede lid, onder a). De ministeriële regeling voor de specifieke uitkeringen voor opvangplaatsen van bijzondere aard wordt nog opgesteld; de uitkering zal echter aanmerkelijk ruimer zijn dan de specifieke uitkering voor reguliere opvang. In de specifieke uitkeringsregeling worden ook de modaliteiten van de verstrekking van de uitkeringen geregeld (aanvraag, verlenen, vaststellen, uitbetalen, terugvorderen).

10.2 Beloningssystematiek

Uit de reacties komt daar voren dat er grote zorgen bestaan dat de specifieke uitkering leidt tot strategische en financiële overwegingen bij gemeenten ten aanzien van het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen, hetgeen tot extra spanningen op provinciaal niveau kan leiden, terwijl daar juist samenwerking het uitgangspunt moet zijn. Medeoverheden en het College voor de Rechten van de Mens zijn geen voorstander van een beloningssystematiek. Het organiseren van asielopvang in Nederland is een maatschappelijke opgave. Met een beloningssystematiek wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat het bieden van extra geld de oplossing is voor het creëren van meer opvangplaatsen. De daadwerkelijke oorzaken – waaronder het gebrek aan beschikbare locaties en woningen en het ontbreken van een juiste financieringssysteem om kleinschalige opvanglocaties te kunnen realiseren – worden hiermee genegeerd. Ook is aangegeven dat de specifieke uitkering op gespannen voet kan staan met het uitgangspunt om door middel van een gemeentelijke taak tot evenwichtige spreiding van asielopvang over Nederland te komen.

Het aanbieden van een specifieke uitkering namens het Rijk aan gemeenten bij het vrijwillig bieden van opvangplaatsen is nog niet eerder onderdeel geweest van het realiseren van de asielopvangopgave. De regering begrijpt in die zin dat er zorgen bestaan over de uitwerking van dit onderdeel van het wetsvoorstel en de invloed die het verstrekken van een specifieke uitkering heeft op de bestuurlijke verhoudingen. De regering acht de verstrekking van een specifieke uitkering echter in lijn met de uitgangspunt van het zoveel als mogelijk vrijwillig realiseren van opvang. Het in het vooruitzicht stellen van een specifieke uitkering biedt volgens de regering een extra prikkel bij gemeenten om reeds in een vroeg stadium opvangplaatsen te leveren. Bij de uitvoering van de wet wordt nauwgezet in de gaten gehouden of de beloningssystematiek zoals deze is vormgegeven het beoogde effect sorteert of dat een aanpassing nodig is. Dit is mogelijk nu de bedragen behorende bij de beloningssystematiek op het niveau van de ministeriële regeling (en niet in de wet zelf) worden vastgelegd.

10.3 Termijnen

Door verschillende partijen zijn zorgen gedeeld of het wetsvoorstel, kijkend naar de opgenomen termijnen (van nationale capaciteitsraming tot het daadwerkelijk leveren van een locatie of accommodatie), tijdig voor resultaat zal zorgen. Daarbij valt een splitsing te maken in de termijn die is opgenomen om te komen tot een verdeling aan de PRT enerzijds (voor 1 juli), en de termijnen om te komen tot het uitvoeren van de taak om opvangvoorzieningen mogelijk te maken anderzijds (6 maanden of zoveel langer als in het verdeelbesluit is bepaald). Bij deze laatste geldt dat hier zowel juridische knelpunten (vergunningverlening) als praktische knelpunten (stikstofvereisten) zijn aangedragen.

In reactie hierop merkt de regering op dat termijnen wel een belangrijk onderdeel zijn van een tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus. Zij hoopt dat de termijnen gemeenten stimuleren om te bezien welke bestaande (reeds vergunde) accommodaties geleverd kunnen worden. Ook kunnen gemeenten meerdere jaren vooruit kijken en dus al ruimschoots vóór de tranche aan de PRT beginnen met het in gang zetten van het realiseren van opvangplaatsen. De regering erkent dat deze wet waarschijnlijk niet vanaf de eerste cyclus optimaal zal werken, maar spreekt de verwachting uit dat het realiseren van de asielopvang – inclusief de praktische werkzaamheden en juridische trajecten die daarvoor moeten worden verricht – na enkele jaren beter planbaar is.

10.4 Kleinschalige asielopvang

Uit de reacties van VNG, VB en Nidos blijkt dat het beeld bestaat dat opvangvoorzieningen een minimale omvang dienen te hebben van honderd opvangplaatsen die gedurende vijf jaar of langer beschikbaar zijn. Daarnaast wordt aangedragen dat afspraken over bekostiging en capaciteit ten aanzien van kleinschalige opvang ontbreken. Zij menen dat in deze wet duidelijkheid over bekostiging en capaciteit moet worden geven. De regering merkt hierover op dat het realiseren van kleinschalige opvang wel degelijk mogelijk is binnen de kaders van dit wetsvoorstel. Zo kan een gemeente in aanmerking komen voor de beloningsregeling bij aanbieden van meerdere kleine accommodaties of locaties (mits het aantal opvangplaatsen totaal boven de 100 uitkomt). De wet legt immers geen minimale omvang op waaraan een opvangvoorziening moet voldoen. Wel moet de opvangvoorziening doelmatig te exploiteren zijn. Gemeenten komen daarnaast in sommige gevallen in aanmerking voor een specifieke uitkering voor een kleinschalige opvangvoorziening. Het klopt dat afspraken over bekostiging en capaciteit ten aanzien van kleinschalige opvang ontbreken. Daar wordt in het kader van de implementatie van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen in samenwerking met mede-overheden en uitvoeringsorganisaties in een separaat traject invulling aan gegeven.

10.5 Kwaliteit van de asielopvang

Een volgend punt dat is aangedragen is dat het wetsvoorstel niet vastlegt aan welke materiële en immateriële eisen een opvangvoorziening moet voldoen. Meerdere partijen vragen om duidelijk wettelijk vastgelegde kwaliteitsnormen voor asielopvang, evenals specifieke normen voor de opvang van kinderen (VWN, NOvA, College voor de Rechten van de Mens). Zij vragen dit zowel voor de opvangvoorzieningen die onder verantwoordelijkheid van het COA vallen als voor opvangvoorzieningen die onder verantwoordelijkheid van een gemeente vallen (zoals het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 3b van de Wet COA mogelijk maakt). De regering begrijpt ook deze zorgen. Waar nu de Opvangrichtlijn en de nationale implementatie daarvan een kwaliteitskader biedt voor het COA, zal het noodzakelijk zijn dat een dergelijk kader van toepassing is voor de exploitatie van opvangvoorzieningen onder de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. De regering zal de nodige initiatieven ontplooien om een kwaliteitskader te formuleren voor asielopvang, waarbij de Opvangrichtlijn (zie paragraaf 7 van deze toelichting) leidend is. Doel is dit zo snel als mogelijk gereed te hebben, maar gezien de diversiteit van het opvanglandschap, zal dit enige tijd kosten. Daarnaast wijst de regering op het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 3c van de Wet COA, dat het mogelijk maakt om bij ministeriële regeling eisen aan opvangvoorzieningen te stellen.

10.6 Exploitatie van een opvangvoorziening door een gemeente

Reacties vanuit gemeenten, medeoverheden en maatschappelijk middenveld zijn positief over de mogelijkheid dat de gemeente – in plaats van het COA – een opvangvoorziening exploiteert (zie het voorgestelde artikel 3b van de Wet COA). Tegelijkertijd geven zij wel aan dat de uitwerking van randvoorwaarden onontbeerlijk is. Uitvoeringsorganisaties zijn voorzichtiger, zij begrijpen de stap, maar maken zich zorgen over de aansluiting van werkprocessen en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over méér organisaties in de keten. De regering onderkent deze zorgen. Het betreft een ingrijpende verandering in het opvanglandschap en dat moet zorgvuldig gebeuren. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over exploitatie door gemeenten (artikel 3b, tweede lid, Wet COA). Tot slot zij vermeld dat het wetsvoorstel het interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de geboden asielopvang

bij de Minister van Justitie en Veiligheid belegt (zie het voorgestelde artikel 11, dat strekt tot toevoeging van de Wet COA aan de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet).

10.7 Interbestuurlijk toezicht op de taakuitvoering door gemeenten

Uit de reacties komt naar voren dat nog onduidelijk is hoe het interbestuurlijk toezicht zich verhoudt tot punten waarbij gemeenten afhankelijk is van anderen. De regering onderschrijft dat de precieze vormgeving hiervan nog nadere uitwerking behoeft. Aangezien de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet de Minister van Justitie en Veiligheid belast is met het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van deze wet, zal het Ministerie van Justitie en Veiligheid hierbij het initiatief nemen, in samenwerking met de medeoverheden en COA.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1. Definitiebepaling

Er zijn drie definitiebepalingen die voor de werking van het nieuwe stelsel van belang zijn: het begrip opvang (de materiële en immateriële opvang als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, Wet COA), opvangplaats (een plaats in een opvangvoorziening) en het begrip opvangvoorziening (een accommodatie waarin door of onder verantwoordelijkheid van het COA of door of onder verantwoordelijkheid van het college opvang wordt geboden aan asielzoekers). Het begrip opvangplaats komt materieel overeen met het begrip capaciteitsplaats in het Faciliteitenbesluit opvangcentra. Het begrip asielzoeker is uit de Regeling verstrekking asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) overgenomen. Het namens een asielzoeker indienen van een asielaanvraag kan alleen aan de orde zijn indien sprake is van een wettelijk vertegenwoordiger (artikel 3.108, eerste lid, Vb 2000).

Artikel 2. Capaciteitsraming

Met dit artikel start de tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus. Het eerste lid van dit artikel regelt dat eens in de twee jaar – voor 1 februari van het kalenderjaar – een capaciteitsramingsbesluit wordt genomen waarin twee jaren vooruit wordt gekeken. Deze vormgeving komt tot stand op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze. De raming kan tussentijds worden gewijzigd (tweede lid). Het capaciteitsbesluit geeft inzicht in de behoefte aan asielopvang, waarbij voldoende flexibiliteit en stabiliteit in ogenschouw genomen wordt. Het capaciteitsbesluit is in beginsel gebaseerd op de Meerjaren Productie Prognose (MPP) die het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met ketenpartners maakt. De MPP neemt de cijfers, trends en ervaring uit de achterliggende periode en op verwachtingen en scenario's op basis van onder meer geopolitieke ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen en trends. Op basis daarvan ontstaat een beeld van:

- het mogelijke aantal asielzoekers dat Nederland binnenkomt,
- de doorrekening van de effecten op het ketenproces van Politie, IND, COA, DT&V, Raad voor de rechtspraak en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en
- de uitstroom van vergunninghouders die een woning krijgen in de gemeenten en van asielzoekers die terug moeten naar het land van herkomst.

Het capaciteitsramingsbesluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd (artikel 5, onder f, Bekendmakingswet). Tussentijdse bijstelling van de raming is mogelijk. Het wetsvoorstel voorziet daar expliciet in. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn na tussentijdse wijziging van de capaciteitsraming in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, zoals een oorlog of natuurramp.

Zoals reeds is toegelicht in paragraaf 4.2 is het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld volgens de systematiek van deze wet het benodigde aantal waarop het aantal plaatsen dat voor vijf jaar of langer beschikbaar is of in de daaropvolgende 12 maanden voor die periode beschikbaar zal komen in mindering wordt gebracht. Daarbij wordt wel uitgegaan van locaties of accommodaties van een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen minimale omvang. Het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld wordt voor 1 mei bekendgemaakt en wordt eveneens gepubliceerd in de Staatscourant. Het resterende benodigde aantal opvangplaatsen wordt onderdeel van de in artikel 3 bedoelde provinciale opvangopgave.

Artikel 3. Provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente

Het eerste lid van dit artikel regelt dat de verdeelsystematiek van de vereiste opvangplaatsen over alle provincies bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald en dat in de algemene maatregel van bestuur tevens een indicatieve verdeelsystematiek over alle gemeenten wordt bepaald. Bij de verdeling kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn. Zo kan worden gewaarborgd dat voldoende opvangplaatsen beschikbaar worden gesteld voor – bijvoorbeeld – alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Het tweede lid bepaalt dat de Minister van Justitie en Veiligheid uiterlijk voor 1 mei van het kalenderjaar waarin de capaciteitsraming bekend wordt gemaakt, de verdeling van de provinciale opvangopgave en een indicatieve opgave per gemeente bekend maakt.

De verdeling van de provinciale opvangopgave volgt rechtstreeks uit de algemene maatregel van bestuur (zijnde een algemeen verbindend voorschrift) en is dus geen appellabel besluit, maar louter een bekendmaking. Ook de indicatieve verdeling volgt rechtstreeks uit de algemene maatregel van bestuur. Deze verdeling is naar zijn aard geen appellabel besluit (geen rechtsgevolg, louter indicatief). Op provinciaal niveau wordt vervolgens aan de PRT's door elke provincie een plan gemaakt waarin de behoefte aan opvangvoorzieningen over een aantal aan te wijzen gemeenten wordt verdeeld.

Om in een groeiende behoefte aan opvangplaatsen te voorzien, en een stabiel en wendbaar stelsel te realiseren, met een gelijkmatige verdeling van de opvangplaatsen over Nederland, wordt met name ook aandacht gevraagd voor de bijzondere opvangmodaliteiten, zoals de intensief begeleide opvang, de handhaving en toelichtlocatie en de gezinslocaties. Voor deze locaties zijn momenteel veelal langlopende bestuursovereenkomsten afgesloten.

Dit fase van overleg aan de PRT is het moment waarop door elke gemeente wordt geïnventariseerd welke geschikte opvangvoorzieningen aan het COA kunnen worden aangedragen:

Geschikte opvangvoorzieningen zijn:

- 1) Opvangvoorzieningen die reeds voldoen aan de eventuele wettelijke vereisten op grond van de Wet COA voor opvangvoorzieningen, de wettelijke vereisten die voor gebouwen met een woonfunctie gelden zoals het Bouwbesluit 2012, het Drinkwaterbesluit en andere milieu- en volksgezondheidseisen, en voorzien zijn of voorzien kunnen worden van de benodigde vergunningen op het moment van ingebruikneming.
- 2) Opvangvoorzieningen die door middel van aanpassingen door het COA en/of de gemeente kunnen voldoen aan de vereisten en voorzien zijn of voorzien kunnen worden van benodigde vergunningen op het moment van ingebruikneming.
- 3) Locaties waar de gemeente en/of het COA een opvangvoorziening kan bouwen/plaatsen die aan de vereisten voldoet en voorzien is of voorzien kunnen worden van benodigde vergunningen op het moment van ingebruikneming.

Op zichzelf is er geen ondergrens in het aantal plekken op een locatie. Daarbij geldt wel dat steeds in het oog moet worden gehouden dat doelmatige exploitatie mogelijk moet zijn. In dit verband is van belang dat het voorgestelde nieuwe artikel 3b van de Wet COA mogelijk maakt dat het COA en het college overeenkomen dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd, in plaats van door het COA (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10).

In deze fase kunnen gemeenten ook onderling tot afspraken komen over uitwisseling van woonruimte ten behoeve van huisvesting van vergunninghouders en opvangplaatsen voor asielzoekers.

Het proces aan de PRT's vindt zijn afronding in een verslag van de commissaris van de Koning aan de Minister van Justitie en Veiligheid. In dat verslag zullen ook de afspraken over uitwisseling van woonruimte ten behoeve van vergunninghouders en asielopvangplaatsen voor asielzoekers worden vermeld.

Artikel 4. Overleg en verslag

Het eerste lid van dit artikel regelt dat de colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het COA samenwerken bij de uitvoering van taken op grond van deze wet en dat zij overleggen over de verdeling van opvangplaatsen als bedoeld in artikel 3 voor de daarop volgende twee jaren. Het overleg vindt plaats onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning. Het tweede lid bepaalt dat de commissaris van de Koning voor 1 juli van het in de artikelen 2 en 3 bedoelde kalenderjaar aan Onze Minister een verslag uitbrengt van het overleg. Het derde lid verduidelijkt dat de commissaris van de Koning de werkzaamheden als rijksorgaan verricht (vgl. artikel 182, eerste lid, onderdeel a, Provinciewet). Er kunnen daartoe in de ambtsinstructie aan de commissaris van de Koning regels worden gesteld.

Artikel 5. Verdeelbesluit per provincie

Het eerste lid regelt dat de Minister van Justitie en Veiligheid voor 1 september van het kalenderjaar, een besluit neemt, per provincie, waarin het aantal vereiste opvangplaatsen voor de duur van twee daarop volgende kalenderjaren voor asielzoekers over de in het besluit aangewezen gemeenten worden verdeeld. Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat deze tweejaarlijkse frequentie van het verdeelbesluit niet betekent dat de opvangvoorzieningen een looptijd van (slechts) twee jaar hebben;



er wordt gestreefd naar duurzame opvangvoorzieningen. De Minister kan ofwel twaalf verdeelbesluiten nemen, ofwel één gebundeld verdeelbesluit waarin de verdeling voor alle twaalf provincies worden opgenomen.

Het tweede lid geeft aan dat de Minister bij het nemen van het verdeelbesluit acht slaat op het verslag van de commissaris van de Koning en streeft naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling van opvangplaatsen over het grondgebied van Nederland. De verdeling over de in het besluit aangewezen gemeenten – om opvang voor asielzoekers mogelijk te maken voor het in het besluit vastgesteld aantal opvangplaatsen – is juridisch afdwingbaar door middel van het interbestuurlijk toezicht.

Het derde lid bepaalt dat het verdeelbesluit bij bijzondere omstandigheden tussentijds kan worden gewijzigd. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn na tussentijdse wijziging van de capaciteitsraming in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, zoals een oorlog of natuurramp. Indien de wijziging van het verdeelbesluit ingrijpend is, zijn de artikelen 3 en 4 van overeenkomstige toepassing (d.w.z. eerst verdeling van het extra aantal benodigde plaatsen over alle provincies volgens de verdeelsystematiek van artikel 3 en vervolgens overleg aan de PRT met een verslag van de commissaris van de Koning van artikel 4).

Artikel 6. Taak

Dit artikel is het kernartikel van dit wetsvoorstel. Het eerste lid roept alle gemeenten in medebewind om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken, binnen de termijn van twee jaar, bedoeld in artikel 5, eerste lid (de periode waarop het verdeelbesluit betrekking heeft). Tegelijkertijd zullen niet alle gemeenten worden verplicht om opvangvoorzieningen mogelijk te maken. Of en zo ja, hoe groot de taak van een individuele gemeente is, wordt door de Minister van Justitie en Veiligheid in het verdeelbesluit bepaald, en wordt uitgedrukt in een aantal opvangplaatsen. Er is voor gekozen om de taak te beleggen bij het college (het dagelijks bestuur van de gemeente), en de raad, voor zover het realiseren van een opvangvoorziening voor asielzoekers op een bepaalde plaats een wijziging van het bestemmingsplan vergt.

Het tweede lid bepaalt dat opvangvoorzieningen op het moment van ingebruikneming aan de (eventuele) wettelijke vereisten op grond van de Wet COA en de overige wettelijke vereisten (Bouwbesluit 2012, Drinkwaterbesluit en andere milieu- en volksgezondheidseisen) moeten voldoen. Ter ondersteuning van gemeenten worden de programma's van eisen van het COA beschikbaar gesteld.

Artikel 7. Invulling taak

Dit artikel regelt zo specifiek mogelijk waar de verantwoordelijke organen van een in het verdeelbesluit aangewezen gemeente voor zorg dienen te dragen om een asielopvangvoorziening op het grondgebied van de gemeente mogelijk te maken. Het college van de desbetreffende gemeente dient de taak binnen de gestelde termijn uit te voeren. Die termijn bedraagt zes maanden, tenzij in het verdeelbesluit voor de betreffende gemeente een langere termijn is vastgesteld. Het proces van (op aanvraag van het COA) verlenen van voor de opvangvoorziening noodzakelijke gemeentelijke vergunningen omvat ook het afhandelen van eventuele bezwaren en beroepen tegen de genomen besluiten. Het tweede lid bepaalt dat de raad zorg dient te dragen voor aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening indien dat noodzakelijk is voor ingebruikneming van de opvangvoorziening. Een bestemmingsplanwijziging wordt vaak via een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (UOV) voorbereid. Bij bestemmingsplannen staat geen bezwaar, maar direct beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

Met accommodaties wordt bedoeld op (leegstand) vastgoed (bijv. hotels, vakantieparken) of andere registergoederen (zoals cruiseschepen) en met locaties worden (bij voorkeur bouwrijpe) gronden bedoeld.

Artikel 8. Melding onvoorziene omstandigheden

Dit artikel regelt dat indien zich feiten of omstandigheden voordoen die maken dat de terbeschikkingstelling van locaties of accommodaties of de vergunningverlening naar verwachting niet tijdig kan worden gerealiseerd, het college hier onverwijld melding van maakt aan gedeputeerde staten en, indien van toepassing, onze Minister, als toezichthouder. Daarnaast geldt een bestuurlijk afgesproken meldplicht aan de PRT.

Artikel 9. Specifieke uitkering

Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 4.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 10. Wijzigingen Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

A

Aan de wet COA wordt een begripsbepaling toegevoegd. In het nieuwe onderdeel e wordt het begrip opvangvoorziening gedefinieerd (een accommodatie waarin door of onder verantwoordelijkheid van het COA of door of onder verantwoordelijkheid van het college opvang wordt geboden aan asielzoekers).

B

Dit onderdeel bepaalt dat artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de Wet COA vervalt. Dit artikelonderdeel is verouderd. Het verwijst naar de zogeheten ROA-woningen (gemeentelijke opvangplaatsen) en de financiering ervan.

C

Dit onderdeel voegt drie nieuwe artikelen aan de Wet COA toe. De artikelen 3a en 3b regelen de bevoegdheidsverdeling tussen het COA en het college van de gemeente waarin een opvangvoorziening is gevestigd.

Het nieuwe artikel 3a regelt de bevoegdheid tot plaatsing (en overplaatsing) van het COA van asielzoekers in een opvangvoorziening (eerste en tweede lid). Deze bevoegdheid is nu opgenomen in artikel 11 van de Rva 2005. Het derde lid bepaalt dat na overplaatsing van een asielzoeker naar een andere opvangvoorziening de verstrekkingen in deze andere opvangvoorziening worden aangeboden.

De verwijzing naar het Gemeentelijk Versnellingsarrangement (artikel 11, eerste lid, Rva 2005) is niet overgenomen in het eerste lid aangezien dit arrangement is uitgewerkt. Datzelfde geldt voor de verwijzing in genoemd artikellid van de Rva 2005 naar de handavings- en toezichtlocatie. Er is geen reden voor het noemen van één specifieke opvangmodaliteit. Het vierde lid draagt het COA op ervoor te zorgen dat bij de uitoefening van de plaatsingsbevoegdheid de eenheid van het gezien in de mate van het mogelijke en met instemming van de asielzoekers wordt gerespecteerd (vgl. artikel 12 van de Opvangrichtlijn en artikel 11, vierde lid, Rva 2005).

Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2022 is aangegeven, zal het COA bij het uitoefenen van de plaatsingsbevoegdheid, indien dat in de rede ligt, zoals bijvoorbeeld bij categorale opvangvoorzieningen, overleg voeren met de gemeenten die het betreft.

Het nieuwe artikel 3b maakt het mogelijk dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd. Hiermee wordt ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvang/woonvormen. Opvangvoorzieningen worden zo mogelijk ingericht als flexibele opvangvorm die aangewend kan worden voor de huisvesting van andere aandachtsgroepen. Om daarbij aan te sluiten maakt artikel 3b, eerste lid, mogelijk dat het COA en het college kunnen overeenkomen dat een opvangvoorziening, door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd, in plaats van het COA. Het tweede lid bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de exploitatie door het college.

Het nieuwe artikel 3c creëert een facultatieve grondslag voor het stellen van regels bij ministeriële regeling over de eisen waaraan opvangvoorzieningen voor asielzoekers moeten voldoen. De ministeriële regeling kan onderscheid maken tussen reguliere opvang, opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere opvang van bijzondere aard.

Artikel 11. Wijziging Gemeentewet

Artikel 11 regelt dat het interbestuurlijk toezicht op de exploitatie van een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Dit in afwijking van het generieke systeem. Zoals eerder opgemerkt gaat het hier om de kwaliteit van de asielopvang. De expertise op dat terrein ligt bij de centrale overheid. Om die reden wordt voorgesteld om de Wet COA op bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet te plaatsen. Indien het college de gegeven taak niet naar behoren verricht kan de Minister van Justitie en Veiligheid in de plaats treden.

Uit artikel 11, in samenhang met artikel 14, tweede en derde lid, vloeit voort dat de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet niet de provincie maar de Minister van Justitie en Veiligheid in de plaats treedt indien het college de gegeven taak niet naar behoren verricht. Dit heeft te maken met de actuele situatie die is geschetst in paragraaf 3 van deze toelichting. Na vier jaar wordt teruggevallen op de normale situatie op grond van de Gemeentewet. Gedeputeerde staten van de provincie is dan in



eerste instantie de toezichthouder als het gaat om de uitvoering van de wettelijke taak van gemeenten om asielopvang mogelijk te maken.

Artikel 12. Invoeringstoets, evaluatie en herijking toezichtssystematiek

Het eerste artikel van dit artikel regelt dat een invoeringstoets binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de wet plaats heeft. Daarbij worden de effecten van de wet in de praktijk in kaart gebracht, waaronder de financiële gevolgen voor COA en medeoverheden. Het tweede lid bepaalt dat binnen 4 jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie plaatsvindt naar doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Dit zal een brede evaluatie zijn waarbij de werking van een aantal onderdelen van de wet uitdrukkelijk tegen het licht zal worden gehouden. Daarbij moet in ieder geval worden gedacht aan:

- het toezicht op de uitvoering van de op basis van deze wet te verrichten taak,
- de wijze waarop het aantal benodigde opvangplaatsen wordt vastgesteld en de verdeling van het deel daarvan dat beschikbaar moet worden gesteld over de provincies,
- het functioneren van de provinciale regietafels, en
- de verstrekking van specifieke uitkeringen om het ter beschikking stellen van opvangplaatsen te bevorderen.

Ten aanzien van het eerstgenoemde punt, het toezicht op de uitvoering van de taak door gemeenten, wordt aangenomen dat optimalisering in ieder geval aan de orde zal zijn. In het derde lid van artikel 12, wordt daarom bepaald dat door Onze Minister uiterlijk 4 jaar na inwerkingtreding van de wet een voorstel van wet in procedure is gebracht dat het toezicht op de uitvoering van de op basis van deze wet door de gemeente te verrichten taak definitief vormgeeft. Dat na 4 jaar wordt teruggevallen op de normale situatie op grond van de Gemeentewet (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11) geldt zodoende tot het moment dat het voorstel van wet voor de definitieve vormgeving van het toezicht van kracht is.

Uiteraard is goed denkbaar dat de evaluatie leidt tot heroverweging van – bijvoorbeeld – één van de hiervoor genoemde uitgangspunten van de wet. Mogelijke verbeteringen op deze onderdelen zullen vanzelfsprekend bij het op te stellen wetsvoorstel worden betrokken. Bij die heroverweging zullen steeds de in paragraaf 1 benoemde uitgangspunten leidend zijn: solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen en het voorkomen van crisishulpverlening.

Artikel 13. Overgangsvoorziening

Na inwerkingtreding van de wet zal het door de daarin neergelegde systematiek nog enige tijd duren voordat meer opvangplaatsen ter beschikking komen en een goede spreiding over het land wordt bereikt. Met dit artikel wordt beoogd gemeenten te stimuleren om al direct na inwerkingtreding opvangplaatsen ter beschikking te stellen. Deze opvangplaatsen dienen duurzaam ter beschikking te zijn gesteld; dat wil zeggen voor minimaal vijf jaar.

Artikel 14. Inwerkingtreding

Ingevolge het eerste lid geschiedt de inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,