

Besluit van [...] houdende regels inzake de uitvoering van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van [...];

Gelet op de artikelen 2, eerste en derde lid, 3, eerste lid, 9, tweede lid, onderdeel b, van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen en 3b, tweede lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ***, no. **);

Gezien het nader rapport van Onze Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van [...], nr. [...];

Hebben goedgevonden en verstaan:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Definitiebepaling

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- capaciteitsraming: de verwachte landelijke behoefte aan opvangplaatsen waaraan in de twee volgende jaren behoefte zal zijn, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet;
- indicatieve verdeling per gemeente: de indicatieve verdeling van de opvangplaatsen per gemeente op basis van de capaciteitsraming (artikel 2.1, derde lid) of op basis van het benodigde aantal opvangplaatsen (artikel 2, derde lid, van de wet en artikel 2.2, eerste lid, onder b);
- opvangplaatsen van bijzondere aard: alle opvangplaatsen waarbij een bijzondere vorm van begeleiding en opvang noodzakelijk is vanwege de individuele kenmerken van de asielzoeker of de fase van het asiel- of vertrekproces;
- uitkering: de specifieke uitkering, bedoeld in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet, voor duurzame opvangplaatsen op grond van artikel 9, tweede lid, onder b, van de wet;
- verdeelbesluit: het in artikel 5, eerste lid, van de wet bedoelde besluit;
- verdeelsleutel: de in artikel 2.3, eerste lid, geregelde verdeelsleutel om indicatieve verdelingen van opvangplaatsen per gemeente te berekenen;
- wet: Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

Hoofdstuk 2. Capaciteitsraming en indicatieve verdelingen over provincies en gemeenten

Artikel 2.1 Capaciteitsraming

1. Onze Minister stelt op basis van de Meerjaren Productie Prognose en het capaciteitsbesluit van het COA vast wat de capaciteitsraming is. Deze capaciteitsraming gaat uit van de verwachte behoefte aan opvangplaatsen op 1 januari in het opvolgende jaar.
2. Onze Minister maakt de capaciteitsraming bekend door middel van een publicatie in de Staatscourant.
3. Gelijkzeitig met de capaciteitsraming maakt Onze Minister een indicatieve verdeling van opvangplaatsen bekend door middel van een publicatie in de Staatscourant. Onze Minister maakt een indicatieve verdeling van de opvangplaatsen uit de capaciteitsraming:
 - a. over de provincies overeenkomstig de optelsom, bedoeld in artikel 2.3, tweede lid;
 - b. over de gemeenten overeenkomstig de verdeelsleutel, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, met een naar boven afgerond geheel getal.

Artikel 2.2 Totstandkoming provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente

1. Onze Minister maakt een indicatieve verdeling van de benodigde opvangplaatsen, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet:
 - a. over de provincies overeenkomstig de methode, bedoeld in artikel 2.3, tweede lid;
 - b. over de gemeenten overeenkomstig de verdeelsleutel, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, met een naar boven afgerond geheel getal.
2. Onze Minister maakt de provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente bekend door middel van een publicatie in de Staatscourant.

Artikel 2.3 Verdeelsystematiek

1. De verdeelsleutel is de uitkomst van de berekening: aantal inwoners van de gemeente volgens de meest recente door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde bevolkingscijfers gedeeld door het aantal inwoners van Nederland volgens de meest recente door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde bevolkingscijfers.
2. De provinciale opvangopgave is de optelsom van de indicatieve verdelingen per gemeente in de provincie.

Hoofdstuk 3 Voorwaarden duurzame opvangplaatsen

Artikel 3.1 Vereisten duurzame opvangvoorzieningen

1. Om gekenmerkt te worden als duurzame opvangplaats bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet geldt, naast de beschikbaarheid van 5 jaar of langer en de beschikbaarstelling binnen twaalf maanden, dat reguliere opvangvoorzieningen een minimale omvang van 100 opvangplaatsen hebben. Deze opvangplaatsen mogen verspreid worden over meerdere opvangvoorzieningen binnen de gemeente. Voor bijzondere opvangvoorzieningen kan bij ministeriële regeling een minimale omvang worden bepaald, waarbij eveneens kan worden bepaald dat deze opvangvoorzieningen mogen worden verspreid over meerdere opvangvoorzieningen.
2. Om gekenmerkt te worden als duurzame opvangvoorziening in het verdeelbesluit, gelden de volgende vereisten:
 - a. de opvangplaats is vijf jaar of langer beschikbaar;
 - b. de opvangplaats komt binnen zes maanden na bekendmaking van het verdeelbesluit beschikbaar, tenzij in het verdeelbesluit een langere termijn is bepaald;
 - c. reguliere opvangvoorzieningen hebben een minimale omvang van 100 opvangplaatsen, waarbij de opvangplaatsen, bedoeld in het eerste lid, ook meetellen;
 - d. bijzondere opvangvoorzieningen hebben een minimale omvang als bepaald krachtens het eerste lid, waarbij de opvangplaatsen, bedoeld in het eerste lid, ook meetellen;
 - e. opvangplaatsen, bedoeld in onderdeel c, mogen verspreid worden over meerdere opvangvoorzieningen binnen de gemeente; voor opvangplaatsen, bedoeld in onderdeel d, geldt dat dit moet zijn bepaald krachtens het eerste lid.

Artikel 3.2 Vereisten ten behoeve van uitkering voor duurzame opvangplaatsen

1. Gemeenten kunnen in aanmerking komen voor een uitkering indien de opvangplaatsen voldoen aan de vereisten in artikel 3.1 en voor zover het aantal opvangplaatsen hoger is dan de indicatieve verdeling per gemeente, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder b.

2. Bij ministeriele regeling wordt de hoogte van de uitkering bepaald. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in de hoogte van de uitkering al naar gelang het moment waarop de opvangplaatsen worden aangeboden.

Hoofdstuk 4. Exploitatie van een opvangvoorziening door of onder de verantwoordelijkheid van het college

Artikel 4.1 Voorwaarden exploitatie

1. Het college kan een opvangvoorziening exploiteren wanneer kan worden voorzien in de materiële en immateriële opvang van asielzoekers.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ten aanzien van:
 - a. de materiële en immateriële opvang, bedoeld in het eerste lid;
 - b. het uitsluiten van exploitatie, bedoeld in het eerste lid, van bepaalde opvangvoorzieningen met opvangplaatsen van bijzondere aard;
 - c. het faciliteren van de taken die voortvloeien uit de Vreemdelingenwet 2000 of uit Unierechtelijke verplichtingen; of
 - d. de inzet van derde partijen.

Hoofdstuk 5. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 5.1 Inwerkingtreding

De wet en dit besluit treden in werking met ingang van (PM tijdstip....., bijv. 1 januari 2024, evt: met dien verstande dat.....).

Artikel 5.2 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

Met de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: de wet) is beoogd 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. Het wetsvoorstel creëert derhalve een nieuwe systematiek met een tweejaarlijkse wetscyclus van raming, overleg, verdeling, en uitvoering (realisatie). Uitgegaan wordt van solidariteit tussen gemeenten, een meer evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen door gemeenten en het voorkomen van (crisis)noodopvang. Het doel is om te komen tot een duurzaam en stabiel opvanglandschap met voldoende opvangplaatsen voor de aan het vraagstuk inherente wisselende opvangbehoefte.

Op onderdelen is de praktische uitwerking van de wet overgelaten aan regulering bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit sluit aan bij de behoefte aan flexibiliteit om zo nodig snel te kunnen reageren op de bij het wetsvoorstel voorziene invoeringstoets na twee jaar en evaluatie van de wet na vier jaar. Gelet op het feit dat met de wet een stelselwijziging is beoogd die zich naar haar aard nog niet in haar totaliteit laat beoordelen is deze flexibiliteit noodzakelijk.

De wet zet sterk in op de autonomie van gemeenten en het vrijwillig aanbieden van plaatsen. Gemeenten kunnen gedurende de landelijke inbrengfase vrijwillig duurzame plaatsen inbrengen. Ook tijdens het overleg aan de provinciale regietafels gedurende de provinciale inbrengfase staat de autonomie van de gemeenten centraal. De gemeenten zijn vrij om in onderling overleg te komen tot een uitvoerbare verdeling die aansluit bij de lokale omstandigheden in de provincie en de wensen per gemeente. De Minister slaat acht op verslag van deze onderhandelingen bij het vaststellen van het verdeelbesluit (zie hierover nader onder het kopje provinciale inbrengfase).

Startend in 2024 betekent dit dat een aantal van 77.000 plekken moet worden gerealiseerd. Uitgaande van een duurzame voorraad van het COA van opgehoogd 37.000 plaatsen 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.

In het onderhavige besluit wordt een aantal zaken nader uitgewerkt, te weten de wijze waarop gekomen wordt tot: (1) een capaciteitsraming van de benodigde opvangplaatsen, (2) de minimale omvang van duurzame opvangvoorzieningen in de landelijke inbrengfase, (3) de wijze van verdeling van het aantal vereiste opvangvoorzieningen over de provincies, en (4) een indicatieve verdeling van de benodigde opvangvoorzieningen over gemeenten in zowel de landelijke inbrengfase als de provinciale inbrengfase. Ook worden (5) de voorwaarden waaronder gemeenten zelfstandig opvangvoorzieningen kunnen exploiteren nader bepaald.

1.1 Hoofdpijnen van het besluit

In lijn met de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (hierna: Uitvoeringsagenda)¹ die in mei 2020 is vastgesteld aan de Landelijke Regietafel Migratie, is met de wet ingezet op voldoende duurzame flexibele opvangcapaciteit om mee te kunnen bewegen met schommelingen in instroom en bezetting. Onder meer door het opbouwen en aanhouden van in het kader van deze wet zogeheten 'vaste voorraad' – opvangvoorzieningen beschikbaar voor vijf jaar of langer – moeten schommelingen in instroom en bezetting in de toekomst beter worden opgevangen.

Landelijke inbrengfase

De landelijke inbrengfase vangt aan met de capaciteitsraming: de vaststelling van de verwachte behoefte aan opvangplaatsen voor de komende twee jaren (artikel 2, eerste lid, van de wet). Om te bepalen aan hoeveel opvangplaatsen er in de komende twee jaar behoefte is, wordt in dit besluit uitgewerkt hoe deze raming tot stand komt (artikel 2.1). Deze capaciteitsraming wordt bekendgemaakt door het ministerie van JenV en geeft een overzicht van de landelijke verwachte behoefte aan reguliere opvangplaatsen en opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige

vreemdelingen. Door het ministerie van JenV wordt ook bekend gemaakt aan hoeveel bijzondere opvangmodaliteiten met bijbehorende capaciteit naar verwachting behoefte is. De aantallen hiervan vallen binnen de capaciteitsraming. Naast de capaciteitsraming wordt een indicatieve provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente bekend gemaakt die is gebaseerd op de capaciteitsraming. In de indicatieve provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per

¹ Deze wordt bekend gemaakt via de website van de Rijksoverheid. Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/14/uitvoeringsagenda-flexibilisering-asielketen>.

gemeente wordt naast het aantal reguliere opvangplaatsen ook het aantal benodigde opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen indicatief bepaald. Voor beiden geldt dat deze worden verdeeld over gemeenten en provincies conform de verdeelsystematiek als opgenomen in de artikelen 2.1, derde lid, en 2.2, eerste lid. De keuze om ook de verwachte behoefte aan opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen bekend te maken is het gevolg van het feit dat de opvangcapaciteit voor deze groep ernstig onder druk staat. Daarnaast wordt het, vanwege de kwetsbare positie waarin alleenstaande vreemdelingen zich bevinden, essentieel geacht dat er voldoende opvangplaatsen mogelijk worden gemaakt. In tegenstelling tot veel andere vormen van bijzondere opvangplaatsen, zijn de opvangvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen meer kleinschalig. Hierdoor is een behoefte aan meer opvangvoorzieningen en is het, anders dan bij andere bijzondere modaliteiten, daardoor ook mogelijk om deze opvangplaatsen indicatief te verdelen over provincies en gemeenten.

De wet bevat geen bepaling over de bekendmaking van de indicatieve provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente op basis van de capaciteitsraming. Een bekendmakingplicht voor deze indicatieve verdeling over provincies en gemeenten is in het besluit opgenomen, opdat gemeenten op grond van deze indicatie hun strategie kunnen bepalen en reeds vooruit kunnen lopen op interbestuurlijke samenwerking en afstemming. Door de indicatieve verdeling kunnen gemeenten:

- een beeld krijgen van de omvang van de indicatieve verdeling die aan hen in de provinciale inbrengfase wordt toegekend;
- bepalen hoeveel opvangplaatsen zij vrijwillig willen aanbieden in de landelijke inbrengfase; en
- inschatten wat de hoogte van uitkering voor deze opvangplaatsen zal zijn.

Na de vaststelling van de capaciteitsraming kunnen gemeenten vrijwillig duurzame opvangplaatsen inbrengen². Dit kunnen zowel reguliere als bijzondere duurzame opvangplaatsen zijn.³ Om te worden aangemerkt als duurzame opvangplaatsen, moeten opvangplaatsen minimaal 5 jaar beschikbaar zijn of in de daaropvolgende twaalf maanden voor die periode beschikbaar komen (artikel 2, derde lid, van de wet). De termijn van vijf jaar gaat in vanaf het moment van beschikbaar stellen aan het COA of de exploiterende partij van de opvangplaatsen. Dit moment kan niet liggen vóór de capaciteitsraming. Onder beschikbaar stellen wordt verstaan dat a de opvangvoorziening gebruiksklaar is voor het COA (of de gemeente indien zij exploiteert). Dit betekent dat het COA/de gemeente daadwerkelijk aan de slag kan met de inrichting van de accommodatie met het oog op ingebruikneming als opvangvoorziening. Dit besluit regelt dat het aantal reguliere opvangplaatsen dat minimaal in een gemeente moet worden aangeboden om deze opvangplaatsen te beschouwen als duurzaam, minimaal 100 is. (zie artikel 3.1, eerste lid). Deze reguliere opvangplaatsen hoeven niet op één locatie beschikbaar te worden gesteld en kunnen dus meerdere locaties in een gemeente betreffen. Wel is het randvoorwaardelijk dat het gebruik van de aangeboden opvangplaatsen uitvoerbaar moet zijn binnen de kaders die voor de verschillende uitvoeringspartijen binnen de migratieketen zijn opgesteld. Dit zal dan ook in nauw overleg met de partners uit de migratieketen moeten worden bekeken. Voor bijzondere opvangplaatsen geldt dat de minimale omvang wordt bepaald bij ministeriële regeling. Dit omdat het voor bijzondere opvangvoorzieningen belangrijk is om maatwerk te kunnen bieden en in te kunnen spelen op (actuele) ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld een hoge instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen of een politieke wens asielzoekers uit veilige landen sober op te vangen. Tevens kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat voor bepaalde bijzondere opvangvoorzieningen de opvangplaatsen op meerdere locaties in een gemeente beschikbaar kunnen worden gesteld.

Provinciale inbrengfase

Na het vrijwillig inbrengen van de duurzame opvangplaatsen wordt bepaald hoeveel opvangplaatsen er nog beschikbaar moeten worden gesteld. De benodigde opvangplaatsen worden op grond van artikel 2, derde lid, van de wet berekend door van de capaciteitsraming de in de landelijke inbrengfase ingebrachte duurzame opvangplaatsen af te trekken. De resterende opvangplaatsen worden vervolgens conform dezelfde verdeelsleutel naar inwoneraantal (zie artikel

² Een gemeente brengt duurzame opvangplaatsen nationaal in door middel van een digitaal formulier gericht aan het ministerie van Justitie en Veiligheid.

³ Niet duurzame bijzonder plekken die in deze fase worden ingebracht, worden meegenomen naar de provinciale regietafel en dienen ter uitvoering te worden opgenomen in het verdeelbesluit.

2.3, eerste lid) opnieuw indicatief verdeeld over alle gemeenten (zie artikel 2.2, eerste lid, onder b). Door de indicatieve aantallen opvangplaatsen van alle gemeenten in een provincie op te tellen, wordt de provinciale opvangopgave bepaald (zie artikelen 2.2, eerste lid, onder a, en 2.3, tweede lid). Aan de provinciale regietafel kunnen gemeenten zowel duurzame opvangplaatsen (zie artikel 3.1, tweede lid) als niet-duurzame opvangplaatsen inbrengen en in samenspraak met de overige gemeenten in de provincie komen tot een invulling van de provinciale opvangopgave. Met inachtneming van de gemeentelijke autonomie, wordt ingezet op samenwerking door gemeenten om opvangplaatsen mogelijk te maken. Gemeenten bezien samen de mogelijkheden (ook bijvoorbeeld in relatie met de opdracht van het huisvesten van vergunninghouders) en komen zo tot een verdeling van opvangplaatsen tussen de gemeenten die past bij de lokale omstandigheden. De commissarissen van de Koning (in hun rol als rijksorgaan) doen verslag van deze gesprekken aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

Op basis van dit verslag neemt de Minister van Justitie en Veiligheid een verdeelbesluit waarin een wettelijke taak is opgenomen voor de in dat besluit aangewezen gemeenten om minimaal het daarin opgenomen aantal opvangplaatsen te realiseren. Als in dat verslag is gekomen tot een volledige invulling van de provinciale opvangopgave, die ook voor de ketenpartners in de migratieketen uitvoerbaar is, neemt de Minister deze verdeling in beginsel over in het verdeelbesluit. Als het verslag geen of onvoldoende blijkt geeft van een uitvoerbare en volledige invulling van de provinciale opvangopgave, vult de Minister deze zelf in. 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), de omvang van 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 en per gemeente kunnen verschillen, zal de weging ten behoeve van besluitvorming per situatie verschillen.

Uitkeringen

Op grond artikel 9, tweede lid, onder b, van de wet wordt in het onderhavige besluit uitgewerkt wanneer gemeenten in aanmerking kunnen komen voor een uitkering voor het bieden van duurzame opvangplaatsen. Deze duurzame opvangplaatsen kunnen zowel in de landelijke inbrengfase als de provinciale inbrengfase worden ingebracht.

1.2 Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Dit besluit vormt de nadere uitwerking van het wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvang. Doel en gevolg van de wet en zo ook dit besluit is dat, anders dan nu het geval is, gemeenten een wettelijke taak krijgen ten aanzien van het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen.

1.3 Uitvoering

Dit besluit heeft gevolgen voor de werkzaamheden van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het ministerie van J&V), medeoverheden en de partners uit de migratieketen. Zo vraagt exploitatie van een opvangvoorziening door een gemeente mogelijk ook om een andere wijze van werken voor partners uit de migratieketen. Ook komt er een administratieve last te liggen bij het ministerie van J&V voor wat betreft het bijhouden van de aangeboden opvangplaatsen en het besluiten over verstrekken en betalen van de uitkeringen aan gemeenten en provincies. Voorts is er tegen zowel de verdeelbesluiten als (de weigering van) verstrekking van uitkeringen bezwaar en beroep mogelijk.

1.4 Toezicht en handhaving

Op basis van het wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken opvang asielzoekers en de nadere uitwerking daarvan in dit besluit krijgen bepaalde gemeenten de taak om asielopvangvoorzieningen mogelijk te maken. Het toezicht op deze taak ligt gedurende de eerste vier jaar na inwerkingtreding bij de minister. 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 indeplaatsstelling en uitvoeren) leiden tot werkzaamheden voor het ministerie. Tegen het besluit tot indeplaatsstelling kunnen belanghebbenden 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.

1.5 Financiële gevolgen

Gezien de urgentie van het traject is ervoor gekozen om de financiële gevolgen van dit besluit gelijktijdig in kaart te brengen met de advisering door medeoverheden en de internet consultatie.

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet stelt dat als beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een nieuwe of gewijzigde taken van provincies of gemeenten, de financiële gevolgen in kaart worden gebracht. Daar kan hun bekostiging op worden aangepast. Het onderzoek naar de financiële gevolgen staat dan ook bekend als een 'artikel 2-onderzoek'. Ook de Gemeentewet en de Provinciewet kennen zulke bepalingen. Op basis van het art. 2 onderzoek dat gedaan is naar aanleiding van het wetsvoorstel volgt indicatief dat gemeenten gemiddeld 15,1 miljoen euro per jaar nodig hebben ten behoeve van het kunnen uitvoeren van de taken volgend uit de wet. Voor provincies gaat het om 4,9 miljoen euro per jaar.

De grootste kostencomponenten voor de gemeenten zijn daarbij het deelnemen aan de provinciale regietafels (PRT's), het verkennen van mogelijke opvangvoorzieningen en het voorbereiden van realisatie. Deze kosten zullen voor grotere gemeenten relatief hoger uitvallen. Voor provincies ligt de grootste kostencomponent in het inhoudelijk ondersteunen van de provinciale regietafels.

1.6 Advies en consultatie

PM

II. ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk 1

Artikel 1.1 Definitiebepaling

In artikel 1.1 worden de volgende definities gegeven:

Capaciteitsraming

De wet schrijft voor dat de Minister bepaalt aan hoeveel opvangplaatsen de twee volgende jaren naar verwachting behoefte zal zijn (artikel 2, eerste lid, van de wet), aan deze vaststelling wordt gerefereerd als capaciteitsraming.

Indicatieve verdeling per gemeente

In het besluit wordt geregeld dat op twee momenten in de tijd een indicatieve verdeling per gemeente bekend wordt gemaakt: bij aanvang van de landelijke inbrengfase en bij aanvang van de provinciale inbrengfase.

Hoewel de wet geen verplichting kent voor het benoemen van de indicatieve verdeling bij aanvang van de landelijke inbrengfase, wordt het - in het kader van de uitvoerbaarheid van de wet en de mogelijkheid voor gemeenten om een strategie te bepalen voor de inbreng van de opvangplaatsen in de landelijke inbrengfase of provinciale inbrengfase - wenselijk geacht om deze indicatieve verdeling op basis van de capaciteitsraming bekend te maken (zie artikel 2.1, derde lid).

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet wordt een indicatieve verdeling bekend gemaakt bij aanvang van de provinciale opvangopgave.

In dit besluit wordt daartoe de systematiek voor de verdeling van de minimaal vereiste opvangplaatsen over alle provincies en een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente en de wijze van bekendmaking bepaald (artikel 2.2). De indicatieve verdeling per gemeente wordt berekend door het landelijk benodigde aantal opvangplaatsen (artikel 2, derde lid, van de wet) te verdelen op basis van het inwoneraantal van de gemeente (zie artikel 2.3).

Opvangplaatsen van bijzondere aard

In het besluit wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere opvangplaatsen en bijzondere opvangplaatsen. Bijzondere opvangplaatsen vergen een andere vorm van begeleiding en opvang vanwege de individuele kenmerken van de asielzoeker en/of de fase van het asiel- of vertrekproces. Door beleids- en politieke keuzes kunnen door de tijd heen soorten bijzondere opvangmodaliteiten ontstaan of komen te vervallen. Voor één type bijzondere opvangplaatsen, te weten de opvangplaatsen ten behoeve van de alleenstaande minderjarige vreemdeling, geldt dat deze naast de reguliere opvangplaatsen indicatief over de gemeenten en provincies worden verdeeld. Voor alle overige bijzondere opvangplaatsen wordt alleen bekendgemaakt aan hoeveel opvangplaatsen er landelijk behoefte is.

Uitkering voor duurzame opvangplaatsen

Voor dit besluit wordt onder uitkering uitsluitend verstaan de uitkering als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder b, van de wet, aangezien uitsluitend de vaststelling van deze uitkering gedeeltelijk in dit besluit wordt bepaald. De overige uitkeringen die worden versterkt op grond van deze wet, worden bij ministeriële regeling geregeld.

Verdeelsleutel

Dit is de rekenmethode om de indicatieve verdeling van opvangplaatsen over gemeenten te berekenen. De verdeling vindt plaats naar rato van het inwonertal van gemeenten. Het gekozen meetmoment van het inwoneraantal - de meest recente door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde bevolkingscijfers - sluit aan bij het meetmoment dat wordt gebruikt ter bepaling van de Meerjaren Productie Prognose (hierna: MPP) en derhalve de capaciteitsraming.

Wet

Onder wet wordt verstaan de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

Hoofdstuk 2

Artikel 2.1 Capaciteitsraming

In de landelijke inbrengfase wordt door de Minister door middel van een publicatie in de Staatscourant bekend gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen er naar verwachting landelijke behoefte is voor de komende twee jaren (capaciteitsraming). Als uitwerking van artikel 2, eerste lid, van de wet, wordt in dit artikel nader bepaald hoe deze capaciteitsraming tot stand komt.

In het eerste lid, wordt geregeld dat de Minister de benodigde capaciteit aan nationale opvangplaatsen vaststelt met inachtneming van de MPP en het capaciteitsbesluit van het COA. De MPP omvat onder meer het verwachte aantal asielzoekers. De totstandkoming van deze prognose is vastgelegd in het MPP-protocol⁴. De MPP neemt de cijfers, trends en ervaring uit de achterliggende periode mee en is gebaseerd 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, Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), COA, Dienst Terugkeer en Vertrek (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 uitgeprocedeerde asielzoekers die terug moeten naar het land van herkomst.

Op basis van de MPP wordt vervolgens door het COA in afstemming met de afdeling Ketensturing van het Directoraat-Generaal Migratie bepaald aan hoeveel opvangplaatsen er behoefte is. Het COA houdt daarbij in ieder geval rekening met een realistische bezettingsgraad. De realistische bezettingsgraad houdt in dat er rekening wordt gehouden met een percentage niet-beschikbare opvangplaatsen, aangezien niet alle opvangplaatsen te allen tijde inzetbaar zijn. De vaststelling

⁴ Dit protocol is destijds als bijlage bij een Kamerbrief met de Kamer gedeeld. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/04/tk-actuele-situatie-asielketen>. De officiële naam is "Protocol Meerjaren Productie Prognose migratieketen".

van een realistische bezettingsgraad hangt onder andere af van het soort opvangplek dat wordt aangeboden en is afhankelijk van factoren als onderhoud, type instroom/bezetting en het type opvangplaats. Ten aanzien van bijzondere opvangplaatsen, wordt door het ministerie van J&V, in afstemming met het COA, een inschatting gemaakt van het benodigde aantal dat met name gebaseerd is op gemaakte afspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van de opvang van overlastgevende asielzoekers in een handhaving- en toezichtlocatie.

De Minister stelt met inachtneming van de MPP en het capaciteitsbesluit van het COA vast welk aantal opvangplaatsen hij noodzakelijk acht. De capaciteitsraming van de Minister is een inschatting van de behoefte aan opvangplaatsen op 1 januari in het opvolgende jaar. Met de keuze voor het opvolgende jaar wordt bedoeld op het moment van inwerkingtreding van de wet en dan de eerstvolgende 1 januari. Ditzelfde principe wordt gehanteerd bij de aanvang van een nieuwe cyclus. Dit moment sluit aan bij de MPP ramingscyclus en selecteert het jaartal volgend op de start van de ramings- en verdeelcyclus. In de capaciteitsraming wordt bekend gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen er landelijk behoefte is. De Minister stemt deze capaciteitsraming af met het COA.

De capaciteitsraming wordt eens in de twee jaar vóór 1 februari bekend gemaakt door middel van publicatie in de Staatscourant (artikel 5, onder f, Bekendmakingswet). Deze publicatie bevat de capaciteitsraming voor de reguliere én bijzondere opvangplaatsen. Naast deze capaciteitsraming wordt tevens een indicatieve verdeling over provincies en gemeenten bekend gemaakt (artikel 2.1, derde lid). In deze indicatieve verdeling worden uitsluitend reguliere opvangplaatsen en opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen opgenomen. Zoals hierboven onder paragraaf 1.1 onder landelijke inbrengfase is beschreven heeft deze bekendmaking als functie om gemeenten in staat te stellen strategische beslissingen te nemen over de inbreng van opvangplaatsen in de landelijke of provinciale inbrengfase. Voor de overige bijzondere opvangplaatsen wordt alleen een landelijke behoefte aan opvangplaatsen gepubliceerd. De aantallen hiervan vallen binnen de capaciteitsraming. Dit betekent dat deze opvangplaatsen worden meegerekend in de indicatieve verdeling per gemeente zonder dat is gespecificeerd dat het hier om bijzonder plekken gaat. Deze plekken worden uiteindelijk wel als bijzondere plekken opgenomen in het verdeelbesluit. Ten overvloede wordt nog verduidelijkt dat deze bijzondere opvangplaatsen ook duurzame plaatsen kunnen zijn. Indien en voor zover dit duurzame plaatsen zijn en deze ingediend worden gedurende de landelijke inbrengfase, worden deze in mindering gebracht op de vaststelling van de landelijke benodigde opvangplaatsen (artikel 2, derde lid, van de wet).

Artikel 2.2 Totstandkoming provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente

Nadat in de landelijke inbrengfase duurzame plekken zijn ingebracht, worden deze duurzame plekken in mindering gebracht op de capaciteitsraming (artikel 2, derde lid, van de wet). Het overgebleven aantal opvangplaatsen is het minimale aantal vereiste opvangplaatsen bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet wordt de systematiek voor de verdeling van de minimaal vereiste opvangplaatsen over alle provincies en een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente bepaald. Het uitgangspunt voor de toewijzing is het benodigde aantal opvangplaatsen dat moet worden verdeeld.

Om het indicatieve aantal opvangplaatsen per gemeente te berekenen, wordt het totaal aantal benodigde opvangplaatsen vermenigvuldigd met het aantal inwoners van een gemeente en gedeeld door het inwoneraantal van Nederland (artikel 2.3, eerste lid). Dit aantal wordt vervolgens naar boven afgerond op een geheel getal. De provinciale opvangopgave wordt berekend door de indicatieve verdelingen van alle gemeenten in een provincie bij elkaar op te tellen (artikel 2.3, tweede lid). De provinciale opgave en indicatieve verdeling per gemeente worden gepubliceerd in de Staatscourant. Aan provincies en gemeenten wordt tevens eens in de twee jaren vóór 1 mei per brief gecommuniceerd wat de provinciale opvangopgave is, met een indicatieve verdeling per gemeente. De ramingen worden tevens per brief gecommuniceerd aan de commissarissen van de Koning.

Bij de provinciale opvangopgave en de indicatieve verdeling per gemeente wordt onderscheid gemaakt ten aanzien van reguliere opvangplaatsen en opvangplaatsen voor alleenstaande

minderjarige vreemdelingen. Voor de overige bijzondere opvangplaatsen wordt uitsluitend op landelijk niveau bekend gemaakt aan hoeveel bijzondere opvangplaatsen behoefte bestaat. In het verslag van de commissaris van de Koning (artikel 4 van de wet) kan wel worden aangegeven welke bijzondere opvanglocaties gemeenten wensen aan te bieden. De bijzondere opvangplaatsen worden uiteindelijk wel meegenomen in het verdeelbesluit.

Artikel 2.3 Verdeelsystematiek

Op twee momenten in de wetscyclus worden indicatieve verdelingen voor gemeenten en provincies bekendgemaakt. Voor beide indicatieve verdelingen geldt dat de verdeling van de opvangplaatsen is gebaseerd op het inwoneraantal van de gemeente. De verdeelsleutel voor de indicatieve verdeling naar gemeente is als volgt: het aantal inwoners van de gemeente volgens de meest recente door het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) gepubliceerde bevolkingscijfers wordt gedeeld door het aantal inwoners van Nederland volgens de meest recente door het CBS gepubliceerde bevolkingscijfers. Met de keuze voor de meest recente cijfers van het CBS wordt aangesloten bij de gegevens die tevens worden gebruikt voor de bepaling van de MPP die gebruikt wordt voor de capaciteitsraming. De provinciale opvangopgaven worden berekend door de aantallen opvangplaatsen voor de gemeenten uit de provincie bij elkaar op te tellen.

Hoofdstuk 3

Artikel 3.1 Vereisten duurzame opvangvoorzieningen

In artikel 3.1 worden de voorwaarden voor duurzame opvangplaatsen bepaald voor twee situaties. In het eerste lid worden de voorwaarden gesteld voor de duurzame opvangplaatsen die worden ingebracht in de landelijke inbrengfase en die in mindering worden gebracht op de capaciteitsraming. In het tweede lid worden de voorwaarden gesteld voor duurzame opvangplaatsen in de provinciale inbrengfase die kunnen worden opgenomen in het verdeelbesluit. Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de in de provinciale inbrengfase ingebrachte duurzame plaatsen niet in mindering worden gebracht op de capaciteitsraming. Wel komen de in deze fase ingebrachte plaatsen mogelijk in aanmerking voor een uitkering voor duurzame plaatsen.

Eerste lid

Op grond van artikel 2, derde lid, van de wet, wordt in dit artikel nader bepaald aan welke minimale omvang deze plaatsen moeten voldoen. Om gekenmerkt te worden als duurzame opvangplaats ten behoeve van de nationale inbreng geldt als vereiste voor reguliere opvangvoorzieningen een minimale omvang van 100 opvangplaatsen binnen de betreffende gemeente. Voor het aantal van 100 is gekozen om zo effectief mogelijk te komen tot een vaste voorraad van opvangplaatsen op een manier die tegemoetkomt aan de wens van gemeenten om meer kleinschalige opvang te kunnen bieden, waarbij de uitvoerbaarheid voor de migratieketen te allen tijde voorop staat. Daarnaast wordt het aantal van minimaal 100 opvangplaatsen ook voor de kleinere gemeenten haalbaar geacht. Deze opvangplaatsen kunnen omwille van het mogelijk maken van kleinschalige opvang, mits uitvoerbaar, ook over meerdere locaties binnen de grenzen van één gemeente verdeeld worden. Daartoe toets allereerst het COA met de betrokken gemeente of de gemeente zelf wanneer die wil exploiteren of exploitatie binnen de gestelde kaders mogelijk is. Indien zij niet komen tot dezelfde zienswijze bepaalt de SjenV of de opvangplaatsen uitvoerbaar zijn.

Voor bijzondere opvangplaatsen geldt dat het vanwege het bijzondere karakter van deze voorzieningen en vanwege de grotere afhankelijkheid van de soort instroom meer behoefte is aan maatwerk. Derhalve is in het besluit een grondslag opgenomen voor het vaststellen van de minimale omvang en mogelijke spreiding over meerdere locaties bij ministeriële regeling.

Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de eisen waaraan de opvangvoorziening moet voldoen (artikel 3b Wet COA).

Tweede lid

Het tweede lid heeft betrekking op duurzame opvangvoorzieningen in het verdeelbesluit. Voor deze duurzame opvangplaatsen geldt eveneens een minimale beschikbaarheid van vijf jaar. Daarnaast dienen de opvangplaatsen beschikbaar te worden gesteld binnen zes maanden na

vaststelling van het verdeelbesluit, danwel een langere periode voor zover dat is opgenomen in het verdeelbesluit (artikel 7, eerste lid, onder a, van de wet).

Voor de reguliere duurzame opvangvoorzieningen geldt een minimale omvang van 100 plaatsen. Wanneer gemeenten in de landelijke inbrengfase al 100 plaatsen hebben ingebracht (dus conform het gestelde in het eerste lid van dit artikel), geldt voor deze gemeenten dat zij voldoen aan de drempel en in de provinciale inbrengfase dus ook lagere aantallen duurzame plekken kunnen inbrengen dan 100. Voor gemeenten die geen 100 plaatsen hebben ingebracht in de landelijke inbrengfase (en dus feitelijk geen reguliere plekken hebben ingebracht omdat het niet mogelijk is om kleinere reguliere opvangvoorzieningen aan te bieden dan een omvang van 100 plaatsen), geldt dat zij duurzame opvangvoorzieningen van minimaal 100 opvangplaatsen moeten aanbieden aan de provinciale regietafel om in aanmerking te kunnen komen voor een specifieke uitkering. Wanneer lagere aantallen plaatsen worden aangeboden, kunnen deze plaatsen uitsluitend als niet-duurzame plaatsen worden aangemerkt ook al zijn zij voor perioden langer dan vijf jaar beschikbaar.

Voor bijzondere duurzame opvangplaatsen geldt dat de mogelijke minimale omvang vanwege de wenselijke flexibiliteit bij ministeriële regeling wordt bepaald. Ook voor deze plekken geldt dat de ingebrachte plekken in de landelijke inbrengfase meetellen bij het behalen van de drempel. Ook voor deze plekken kan worden bepaald dat de opvangplaatsen over meerdere voorzieningen in de gemeente verdeeld mogen worden. Daarbij staat de uitvoerbaarheid altijd centraal. Niet uitvoerbare voorstellen van gemeenten zullen immers niet worden opgenomen in het verdeelbesluit.

Artikel 3.2 Vereisten ten behoeve van uitkering voor duurzame opvangplaatsen

Naast de reële compensatie voor de gemaakte kosten regelt het wetsvoorstel dat gemeenten verschillende specifieke uitkeringen kunnen aanvragen (dan wel ambtshalve toegekend krijgen). In artikel 9, tweede lid, onder b, van de wet is de mogelijkheid geregeld om op aanvraag specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet te verstrekken voor duurzame opvangplaatsen.

Eerste lid

Om in aanmerking te komen voor een dergelijke uitkering moeten duurzame opvangplaatsen voldoen aan de eisen die daaraan worden gesteld in artikel 3.1. Daarnaast geldt dat niet alle duurzame opvangplaatsen in aanmerking komen voor een uitkering. Slechts indien en voor zover het aantal duurzame opvangplaatsen hoger is dan de indicatieve verdeling die wordt bepaald bij aanvang van de provinciale inbrengfase (artikel 2.2, eerste lid) van de gemeente komen deze duurzame plekken in aanmerking voor een uitkering. Het uitgangspunt daarbij is dat een extra uitkering wordt toegekend aan die gemeenten die meer opvangplaatsen bieden dan de voor die gemeente bepaalde indicatieve verdeling. Ten overvloede wordt opgemerkt dat voor zover er voor duurzame opvangplaatsen een uitkering is aangevraagd en verstrekt, deze opvangplaatsen zijn uitgesloten van de bijzondere uitkering van artikel 9, derde lid, van de wet.

Tweede lid

In het tweede lid wordt geregeld dat er onderscheid kan worden gemaakt in de hoogte van de uitkering op basis van het moment van aanbieden van de plaatsen. Dit onderscheid wordt gemaakt om gemeenten een financiële prikkel te bieden om zoveel als mogelijk duurzame opvangplaatsen in de landelijke inbrengfase aan te bieden. Immers wordt daardoor het restant te verdelen opvangplaatsen in de provinciale inbrengfase, waarop de wettelijke dwang mogelijk is, verkleind. Om gemeenten vervolgens ook in de provinciale inbrengfase te stimuleren om duurzame opvangplaatsen aan te bieden, is ook dan een uitkering mogelijk, zij het dat deze lager is. Echter geldt dat alle duurzame opvangplaatsen bijdragen aan het realiseren van een stabiel en duurzaam opvanglandschap.

Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de overige uitkeringen die bij de wet zijn voorzien nader worden uitgewerkt bij ministeriële regeling op grond van artikelen 9 en 13 van de wet.

Artikel 4.1 Exploitatie van opvangvoorzieningen door of onder verantwoordelijkheid van het college

Artikel 3b van de wet maakt het mogelijk dat een opvangvoorziening wordt geëxploiteerd door of onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders. Hiermee wordt onder andere ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvang van asielzoekers en woonvormen voor andere kwetsbare groepen. Om zicht te houden op deze opvangvoorzieningen en zo nodig specifieke afspraken te maken vergt dit een overeenkomst tussen het COA en het college, waarbij het COA zal waarborgen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

Eerste lid

In artikel 3.1, eerste lid, wordt geregeld dat de gemeente slechts kan overgaan tot exploitatie wanneer wordt voorzien in de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. Wat hieronder nu wordt verstaan is deels nader uitgewerkt in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: Rva 2005) en de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 (Reba 2008). Daarnaast wordt bij ministeriële regeling verdere uitwerking gegeven aan de kwaliteit waaraan de opvangvoorziening moet voldoen.

Tweede lid

In het tweede lid wordt een aantal delegatiegrondslagen opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen. Bij de delegatiegrondslag voor materiële en immateriële opvang en het faciliteren van de asiel- en vertrekprocedure kan worden gedacht aan regulering van de materiële en immateriële opvangseisen zoals dit op dit moment ten aanzien van het COA gebruikelijk is in de Rva 2005 of Reba 2008 met het oogmerk om eenzelfde rechten- en plichtenpakket te borgen voor gemeenten. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld ten aanzien van eisen die voortvloeien uit de Opvangrichtlijn.

Bij de grondslag voor de uitsluiting van bepaalde opvangmodaliteiten kan worden besloten dat bepaalde modaliteiten uitsluitend door het COA zullen worden geëxploiteerd. Te denken valt aan:

- Modaliteiten behorende bij de aanmeldfase van de asielprocedure omdat tijdens de aanmeldfase een aantal stappen moet worden doorlopen waarbij het voor de hand ligt dat de asielzoeker verblijft in de omgeving waar dit plaatsvindt;
- modaliteiten die expliciet gericht zijn op terugkeer, de zogeheten onderdaklocaties; of
- modaliteiten gericht op bijzondere opvang en begeleiding, bijvoorbeeld vanwege psychische problematiek of overlastgevend gedrag.

Bij de grondslag voor het faciliteren van taken uit de Vreemdelingenwet 2000 of Unierechtelijke verplichtingen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de medewerking die moet worden verleend door gemeenten om gesprekken op locatie ten aanzien van de asiel- en vertrekprocedure te faciliteren en het mogelijk maken van het feitelijk vertrek. .

Ten slotte kunnen regels worden gesteld aan de inzet van derde partijen indien het college werkzaamheden in het kader van de exploitatie wenst uit te besteden (artikel 160, eerste lid, onder d, Gemeentewet). Het uitgangspunt bij exploitatie door derde partijen zal in ieder geval zijn dat de Minister in lijn met het arrest Haqbin⁵ te allen tijde verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de geboden opvang. Om die reden zal het COA elk voornemen tot uitbesteding van werkzaamheden aan het college ter instemming moeten voorleggen aan de Minister. Voor het verlenen van deze instemming aan het COA zal de Minister een toetsingskader opstellen. Op grond van artikel 4.1, tweede lid, onder d, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de inzet van derde partijen.

⁵ Europese Hof van Justitie 12 november 2019, ECLI:EU:C:2019:956.

Hoofdstuk 5

Artikel 5.1 Inwerkingtreding

PM

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,