

Aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum
Betreft

21 juli 2023

Reactie VluchtelingenWerk Nederland op internetconsultatie 'Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen'

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Uit de asielopvangcrisis komen en blijven!

De asielopvang is in een negatieve spiraal terechtgekomen die urgent vraagt om uitzonderlijke oplossingen. Nu al twee jaar verblijven duizenden asielzoekers in allerlei vormen van tijdelijke(crisis)noodopvang, zonder perspectief en in onzekerheid. Een onhoudbare situatie. Het maatschappelijk en politiek draagvlak kalfd af mede vanwege het onmachtige optreden van het rijk. Met vele anderen, waaronder het Gerechtshof Den Haag die dringend op heeft gewezen¹, constateerd VluchtelingenWerk wrang dat er sprake is van een zelf gecreëerde crisis vanwege eerdere bezuinigingen op COA en IND en het gebrek aan anticiperen na de coronapandemie.

Het is nog wranger om te moeten vaststellen dat de staatssecretaris en het kabinet er nu al twee jaar niet in slagen om uit deze crisis te komen en de noodzakelijke duurzame en stabiele opvang te bieden en daarmee inhoud te geven aan deze maatschappelijke opgave. De rapporten en adviezen over de schrijnende omstandigheden stapelen zich op, en roepen op om concrete maatregelen te nemen en om asielzoekers duidelijkheid en perspectief te bieden, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om eerder te mogen werken.

Intussen blijft de zoektocht naar meer opvangplekken voortduren. Al het andere is hieraan ondergeschikt: capaciteit gaat voor kwaliteit. En telkens doemen er nieuwe noodoplossingen op die de chaos in het 'opvanglandschap' groter maken en voor asielzoekers en vluchtelingen nog meer verplaatsingen en onzekerheid betekenen. Het besef dat het hier gaat om mensen van wie het grootste deel zal blijven en die de nieuwe inwoners van Nederland zijn, die door deze benadering ziek, wantrouwend, bang en boos worden blijft ten onrechte achterwege.

VluchtelingenWerk is blij dat er een wetsvoorstel ligt dat gemeenten in Nederland verplicht om opvang te bieden aan asielzoekers. Deze wet kan een belangrijk instrument zijn in het concreet invulling geven aan de urgente maatschappelijke opgave om structureel voldoende capaciteit in de opvang te garanderen en mensen fatsoenlijk op te vangen. Het zou op termijn een einde kunnen betekenen aan het gesleep met mensen van de ene naar de andere opvanglocatie en het zou hen de zo lang ontbeerde duidelijkheid, veiligheid en perspectief kunnen geven. Maar de voorgestelde wet laat ook kansen liggen. We hebben in [onze reactie](#) op de internetconsultatie op het wetsvoorstel onze kritiekpunten uiteengezet.

Veel betrokkenen reageerden langs dezelfde lijnen zoals de VNG, het Veiligheidsberaad, het IPO, COA, Nidos, UNHCR, het Rode Kruis, de Nederlandse Orde Van Advocaten, de Adviesraad Migratie en het College voor de Rechten van de Mens. Tijdens het [Rondetafelgesprek](#) met de Tweede Kamer op 1 juni gaven alle betrokkenen aan achter een gemeentelijke taakstelling voor asielopvang te staan, maar zij waren uiterst kritisch op de complexiteit en de uitvoerbaarheid.

Gezien de hoge urgentie doet VluchtelingenWerk, net als de VNG en het IPO, een beroep op de Tweede Kamer om de wet in behandeling te nemen, ongeacht de demissionaire status van het kabinet. Er is geen tijd te verliezen!

¹ ECLI:NL:GDHA:2022:2429

De 'Spreidingswet' laat al te lang op zich wachten mede vanwege een gepolariseerde politieke discussie, terwijl medeoverheden en uitvoeringsorganisaties pleiten voor een simpelere wet en een snelle invoering.

Reactie op *Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen en Regeling specifieke uitkeringen Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen*

Het kabinet heeft op 26 mei 2023 het Besluit en de Regeling bij de Wet gemeentelijk taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen openbaargemaakt en in consultatie gebracht. Al eerder werd de *Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen* ('Spreidingswet') in consultatie gebracht. VluchtelingenWerk heeft daar, net als vele andere partijen, op gereageerd. Onderstaande reactie op deze tweede consultatie is daarop een vervolg. VluchtelingenWerk wil met klem benadrukken dat onze andere adviezen blijven staan en acht het betreurenswaardig dat het kabinet de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen niet tot amper heeft aangepast naar aanleiding van het commentaar van onder ander de Afdeling Advisering van de Raad van State, VNG, IPO, het COA en maatschappelijke organisaties waaronder dat van VluchtelingenWerk.

Aangezien het Besluit en de Regeling een uitwerking zijn van de Wet, blijven veel van onze eerder geconstateerde knelpunten en adviezen staan, in het kort luiden als volgt:

- De wet moet zorgen dat er stabiele meerjarige opvangcapaciteit beschikbaar komt
- Het is belangrijk dat de kwaliteit van opvang voldoende wordt gewaarborgd in de wet
- VluchtelingenWerk pleit voor meer concrete mogelijkheden voor kleinschalige opvang
- De wet, en vooral de verdeel- en beloningssystematiek, moet goed uitvoerbaar zijn en dus versimpeld worden door analoog aan de huisvestingstaakstelling direct duidelijkheid te geven aan iedere gemeente

Voordat we ingaan op het conceptbesluit en -regeling, vragen we aandacht voor enkele relevante aspecten die samenhangen met de verdere uitwerking van de wet.

A. Context en breder kader

1. *Expliciete verwijzing naar Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen nodig*
De Spreidingswet is volgens de Nota naar aanleiding van het verslag 'een middel ondersteunend aan de afspraken uit de [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#)' (mei 2020). Het verdient aanbeveling om de uitgangspunten hiervan te expliciteren en de plaats van deze wet daarbinnen nader te positioneren. Dit geeft het bredere kader aan en biedt houvast ook in de formulering van de lagere regelgeving. Zoals bijvoorbeeld het uitgangspunt: 'Vergunninghouders worden zo snel mogelijk geplaatst in de regio van de gemeente waar ze zullen worden gehuisvest, zodat tijdig kan worden begonnen met inburgering en integratie. Ook evident kansrijke asielzoekers worden geplaatst in de regio van de (beoogde) gemeente van huisvesting'. En ook: 'Een integrale aanpak in het asielproces beperkt het aantal verhuisbewegingen van asielzoekers tot een minimum'.
2. *Kleinschalige opvang onvoldoende gestimuleerd*
Hoewel door vrijwel alle betrokkenen gepleit wordt voor het mogelijk maken van kleinschalige opvang met deze wet constateert VluchtelingenWerk dat de gekozen definities en de uitkeringssystematiek eerder ontmoedigend dan stimulerend zijn. Zo moet een gemeente ten minste 100 opvangplaatsen, die vijf jaar beschikbaar zijn, aanbieden om als 'duurzaam' te worden aangemerkt en daarmee in aanmerking te komen voor een 'bonus'. VluchtelingenWerk maakt bezwaar tegen deze onnodige 'ondergrens'. Daarnaast wil VluchtelingenWerk, in navolging van het advies van het College voor de Rechten van de Mens, opnieuw pleiten om de specifieke uitkering juist te richten op

structurele en kleinschalige opvang in de woonwijken, waar bewoners en omwonenden van dezelfde voorzieningen gebruik kunnen maken. Dergelijke opvangvoorzieningen zijn bij uitstek geschikt voor een stabiel en toekomstbestendig 'opvanglandschap'.

Het is duidelijk dat deze kleinschalige opvang niet alleen door COA zal worden beheerd, maar mogelijk ook door gemeenten, het Rode Kruis en anderen. Dit is een goede ontwikkeling. Het moet in de ogen van VluchtelingenWerk niet uitmaken wie de beheerder is van de locatie voor de voorzieningen, rechten en plichten van bewoners. Dit betekent dat er een helder kwaliteitskader moet zijn waar alle opvanglocaties aan moeten voldoen in fysieke en sociale zin, ongeacht wie deze exploiteert, en waarin ook voor alle partijen een duidelijke rol- en taakverdeling is opgenomen.

Inmiddels is er al veel kennis en expertise bij COA en anderen waarop kan worden doorgewerkt om tot dit eenduidige kwaliteitskader te komen. Dit kan ook de basis zijn voor toekomstige bestuursovereenkomsten. Hier moet vanzelfsprekend worden aangesloten bij de Opvangrichtlijn. Naast de regelgeving met betrekking tot fysieke veiligheid, brandveiligheid en hygiëne gaat het om:

- voldoende mate van privacy
- goede bereikbaarheid met openbaar vervoer
- mogelijkheid zelf maaltijden te kunnen bereiden
- toegang tot (gemeentelijke) voorzieningen
- bijzondere opvangereisen voor mensen in een kwetsbare positie, zoals gehandicapten, zwangere vrouwen, ouderen, slachtoffers van geweld, LHBTIQ+-vluchtelingen (overeenkomstig artikel 21 en 22 Opvangrichtlijn)
- belang van het kind (artikel 23 Opvangrichtlijn), zie de uitwerking voor kindvriendelijke opvang²
- toegang tot adequate zorg
- toegang tot (taal-)onderwijs- en participatiemogelijkheden, zoals (vrijwilligers)werk en toegang tot goed werkend internet
- bewonersparticipatie (artikel 18 lid 8 Opvangrichtlijn).

3. *Verhouding tot en samenhang met opvang Oekraïense vluchtelingen expliciteren*

Graag vragen we aandacht voor de samenhang met de toekomstige opvang van vluchtelingen uit Oekraïne; ook een gemeentelijke taak. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft op 7 juni jl. in haar [advies](#) op het *wetsvoorstel tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne* aan dat de regering moet "verduidelijken hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het voorstel voor de zogenoemde Spreidingswet. De Spreidingswet legt de taak om opvangplaatsen te vinden namelijk structureel neer bij gemeenten. Dit geldt voor de opvang van alle asielzoekers, dus ook voor vluchtelingen uit Oekraïne. Als de Spreidingswet wordt aangenomen, is het de vraag of er nog noodzaak bestaat aan een aparte regeling voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Bovendien zou het naast elkaar bestaan van de Spreidingswet en dit wetsvoorstel kunnen leiden tot problemen in de uitvoering, omdat twee opvangsystemen dan door elkaar gaan lopen."

B. Kenbare nadere uitwerking noodzakelijk voorafgaand aan behandeling in Tweede Kamer: kwaliteitskader

Naast de nu in consultatie voorliggende Besluit en Regeling, die overigens nog nadere uitwerking behoeven, zijn er nog diverse andere vormen van lagere regelgeving aangekondigd. VluchtelingenWerk benadrukt dat met name de ministeriële regeling waarin verdere uitwerking gegeven wordt aan de kwaliteit waaraan een opvangvoorziening moet

² www.kind-in-azc.nl/wp-content/uploads/2022/04/Uitgangspunten-kindvriendelijke-en-veilige-asielopvang_lang-2.pdf

voldoen van cruciaal belang is, een kwaliteitskader. Hierin dienen de materiele en immateriële eisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen te worden neergelegd, opdat deze in alle vormen van opvang gewaarborgd zijn. De Opvangrichtlijn en het EASO richtsnoer zijn daarbij leidend, waarbij uitdrukkelijk kwaliteitsnormen voor fysieke, sociale en mentale veiligheid voor kinderen zijn opgenomen evenals voor andere kwetsbare groepen.

De invulling daarvan is cruciaal voor een goede uitvoering van de wet. VluchtelingenWerk verzoekt om dit kwaliteitskader in overleg met experts en (mogelijk) betrokken uitvoeringspartners, inclusief ervaringsdeskundige vluchtelingen tot stand te brengen. En tevens dat deze regeling kenbaar en beschikbaar is voorafgaande aan de behandeling van de wet. Tevens verzoekt VluchtelingenWerk om de aangekondigde ministeriële regeling die ziet op exploitatie door gemeenten in goed overleg met betrokken partners nader uit te werken en voorafgaande aan de behandeling van de wet kenbaar te maken.

C. Uitvoerbaarheid: een lerend stelsel!?

Geconstateerd wordt dat, ondanks de vele verzoeken en suggesties om de wet minder complex te maken, er voorsnog geen wijzigingen zijn aangebracht als 'uitkomst van politieke besprekingen' (Nota naar aanleiding van het verslag). Graag doet VluchtelingenWerk de suggestie om, in navolging van de Wet Inburgering 2021, ook deze Spreidingswet als een lerend stelsel in te richten. Aldus kunnen informatie en signalen uit de uitvoering expliciet en gestructureerd worden betrokken bij de implementatie en verdere doorontwikkeling naar een duurzaam en stabiel 'opvanglandschap'.

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

Hoofdstuk 2. Capaciteitsraming en indicatieve verdelingen over provincies en gemeenten

Ook uit het Besluit blijkt dat de capaciteitsraming gebaseerd zal zijn op de MPP. Zoals in de eerdere consultatie ook door VWN is opgemerkt is de laatste jaren gebleken dat de MPP veel te laag was, hetgeen tot grote achterstanden bij de IND en grote opvangproblemen bij het COA heeft geleid. Daarnaast is specifiek de prognose voor nareis te laag gebleken, terwijl op basis van lopende en afgeronde asioldossiers een veel nauwkeuriger voorspelling mogelijk moet zijn. Belangrijk is daarom om de voorspellingen te verbeteren, deze vaker te houden en daarnaast om een buffer in te bouwen bij de capaciteitsraming en deze mede te baseren op meerjarige ervaringen uit het verleden. VluchtelingenWerk pleit ervoor om standaard bovenop de prognose een extra percentage van minimaal 10% aan opvangplekken te rekenen bij wijze van buffer.

VluchtelingenWerk verwelkomt de verdeeldeelsleutel die is opgenomen in artikel 2.3. De verdeelstleutel is simpel en komt overeen met de systematiek van de taakstelling Huisvesting vergunninghouders. Wel benadrukken wij nogmaals dat het effectiever zou zijn om de verdeelstleutel niet-indicatief maar verplicht te maken.

Hoofdstuk 3. Voorwaarden duurzame opvangplaatsen

In artikel 3.1 eerste lid van het Besluit is opgenomen dat een opvangplaats 'duurzaam' is als deze voor minimaal 5 jaar beschikbaar is. Op deze minimumtermijn van 5 jaar werd ook in de Memorie van Toelichting bij de Wet gewezen. VluchtelingenWerk pleit er wederom voor opvangplaatsen pas als 'duurzaam' aan te merken als deze ten minste vijftien jaar of langer beschikbaar zijn. Dit om het vaker sluiten van locaties, meer verhuizingen en onnodige onderbrekingen van het onderwijs voor kinderen te voorkomen.

In artikel 3.1 eerste lid van het Besluit is tevens opgenomen dat een opvangplaats alleen 'duurzaam' kan zijn als er minimaal 100 opvangplaatsen zijn, die wel verdeeld kunnen zijn over

meerdere locaties in één gemeente mits dit uitvoerbaar is. Ten eerste is onduidelijk wat nu precies de minimale omvang voor kleinschalige opvang is, hetgeen niet werkbaar is voor gemeenten. Daarnaast stelt VluchtelingenWerk voor om het minimum van 100 opvangplaatsen voor 'duurzame opvangplaatsen' los te laten, omdat de focus voor het aanmerken van opvangplaatsen als 'duurzaam' op de langdurige beschikbaarheid en de kwaliteit van de locatie dient te liggen.

In de toelichting bij artikel 3.1 onder eerste lid wordt erop gewezen dat aangeboden opvanglocaties worden getoetst op uitvoerbaarheid binnen de kaders van de verschillende uitvoeringpartners die binnen de migratieketen zijn opgesteld. VluchtelingenWerk benadrukt dat in deze kaders het belang van participatie en integratie voldoende vormgegeven moeten worden. Ook vragen wij ons af wie deze kaders ontwikkelen en vaststellen.

In artikel 3.2 is bepaald dat opvangplaatsen alleen in aanmerking komen voor de specifieke uitkering 'voor zover het aantal opvangplaatsen hoger is dan de indicatieve verdeling per gemeente'. VluchtelingenWerk ziet de logica hierachter niet. Het lijkt er namelijk op dat het voordeel om duurzame opvangplaatsen aan te bieden deels wordt weggenomen, terwijl duurzame opvangplekken nu juist zo belangrijk zijn om structureel goede opvang te kunnen bieden aan asielzoekers. Gemeenten dienen bovenop de duurzame plekken alsnog hetzelfde aantal opvangplekken bij de provinciale opgave te bieden.

In de toelichting wordt de mogelijkheid van uitruil van de opvang- en huisvestingstaakstelling benoemd: "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". VluchtelingenWerk pleit ervoor dat een dergelijke uitruil alleen mogelijk is onder de voorwaarde dat de doorgaande lijn niet wordt doorkruist en deze opvang uitdrukkelijk in de nabijheid is van de gemeente die meer huisvest en er goede ov-voorzieningen zijn en de reiskosten voor participatieactiviteiten worden vergoed.

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

VluchtelingenWerk merkt op dat de voorwaarden voor de exploitatie van een opvangvoorziening door een gemeente of derden in het Besluit nog nauwelijks zijn uitgewerkt. VluchtelingenWerk raadt aan om de voorwaarden en het toetsingskader samen met de gemeenten te ontwikkelen aangezien zij niet alleen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering maar het ook hun toekomstige inwoners betreft.

In de toelichting bij artikel 4.1 tweede lid staat dat er nadere regelgeving komt over het faciliteren van asiel- en vertrekprocedures. Mede gezien de zogenaamde fatale nareistertijd van drie maanden acht VluchtelingenWerk het noodzakelijk dat hierin ook ondersteuning van de nareisprocedure wordt meegenomen.

Ad. Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid houdende specifieke uitkeringen voor gemeenten en provincies die het mogelijk maken asielzoekers op te vangen (Regeling specifieke uitkeringen Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

Algemeen deel

- Uitkering vrij te besteden

In de Toelichting bij de Regeling is wederom opgenomen dat gemeenten en provincies de uitkeringen vrij kunnen besteden. VluchtelingenWerk stelt bij herhaling voor om te voorzien in een specifieke stimuleringsuitkering voor iedere gemeente die een opvanglocatie gaat realiseren waar

de maatschappelijke verbinding tussen de bewoners en inwoners van de gemeente wordt gestimuleerd en het draagvlak voor opvang wordt vergroot.

Dit kan bijvoorbeeld gaan om:

- reguliere voorzieningen waar bewoners en met name kinderen ook gebruik kunnen maken van zoals sportclubs, recreatieve voorzieningen, buurthuizen, lidmaatschap bibliotheek, etc.;
- lokale maatschappelijke instellingen en organisaties een aanbod kunnen doen aan zowel bewoners als buurtbewoners voor en vanuit de opvanglocaties activiteiten en cursussen, overeenkomstig de aanpak van 'Plan Einstein';
- vrijwilligerswerk of werk elders in de gemeente;
- verbeteren openbaar vervoer;
- vergoeding reiskosten voor inburgeringsactiviteiten voor op de locatie verblijvende statushouders die gekoppeld zijn voor huisvesting aan een buurgemeente.

Hoofdstuk 2. Uitkeringen gemeenten en provincies

In de eerdere consultatie heeft VluchtelingenWerk al te kennen gegeven dat het van mening is dat er zo min mogelijk verschillende opvangmodaliteiten met verschillende regimes en voorzieningenniveaus zouden moeten zijn. Dit maakt het opvangstelsel flexibeler en veroorzaakt minder verhuizingen. Met uitzondering van de bijzondere opvangbehoeften – voor amv's bijvoorbeeld – zou het niet uit moeten maken in welke locatie de asielzoeker wordt opgevangen. In artikel 4 van de Regeling staat echter een heel scala van opvangmodaliteiten met verschillende voorzieningenniveaus, hetgeen het opvangstelsel minder flexibel maakt.

Het valt VluchtelingenWerk op dat in de Toelichting op de Regeling wordt opgemerkt dat 'voor de provinciale inbreng van reguliere opvangplaatsen geen drempelwaarde geldt, zodat er dan ook minder dan 100 opvangplaatsen ingebracht kunnen worden', terwijl uit de Toelichting op het Besluit op te maken is dat het niet mogelijk is om kleinere reguliere opvangvoorzieningen aan te bieden dan een omvang van 100 plaatsen. Het lijkt erop dat gemeenten duurzame opvangvoorzieningen van minimaal 100 opvangplaatsen moeten aanbieden aan de provinciale regietafel om in aanmerking te kunnen komen voor een specifieke uitkering. Hiermee wordt de vorming van kleinschalige opvangvoorzieningen niet gestimuleerd terwijl met de mogelijkheid van de vorming van meer kleinschalige opvang het doel van de wet om de opvang meer evenredig naar inwonertal over Nederland te spreiden sneller wordt bereikt en ook het belang van de doorgaande participatielijnen beter wordt gediend.

Wij hopen dat u onze suggesties zult gebruiken. Voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,
VluchtelingenWerk Nederland