

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius

Den Haag, 23 november 2022

dossiernummer: 203196

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 10 98 07 36

e-mail: c.wiskerke@advocatenorde.nl

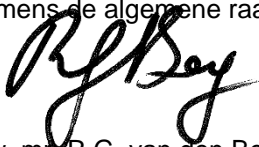
Betreft: Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen

Geachte minister,

Op 9 november 2022 is de internetconsultatie 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen' gepubliceerd. De NOVA heeft zijn adviescommissies bestuursrecht en vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissies. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissies en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissies bestuursrecht en vreemdelingenrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan: algemene raad
 Van: adviescommissies bestuursrecht en vreemdelingenrecht
 Datum: 18 november 2022
Betreft: Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen

Inhoud

SAMENVATTING	2
CONSULTATIETREACTIE	3
Verhouding tot crisishulpverlening	3
Onderbouwing effecten wetsvoorstel	3
Verplichtingen gemeenten en termijnen	4
Tegemoetkoming	4
Belang van het kind	5
Overplaatsingen	5
Kwaliteit opvang	6

SAMENVATTING

In grote lijnen staat de commissies vanuit haar expertise positief ten opzichte van de voorgestelde maatregelen. Zij maakt echter wel enkele kanttekeningen en die voornamelijk zien op de onderbouwing van het wetsvoorstel. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

- De commissies geven in overweging om de verhouding tussen de bevoegdheden voorzien in het voorstel en de reeds bestaande aanwijzingsbevoegdheid op basis van de Wet op de veiligheidsregio's in het geval van crisishulpverlening nadrukkelijker toe te lichten;
- De commissies geven in overweging om zo spoedig als mogelijk te voorzien in een nadere onderbouwing van zowel de (extra) verplichtingen vanwege het feitelijk opvangen van personen, als een nadere onderbouwing van het te verwachten effect van het wetsvoorstel;
- De termijn voor het nemen van de nodige besluiten door raad of college ten behoeve van het realiseren van opvang (inclusief volgens de MvT de afhandeling van bezwaren en beroepen) is zes maanden, tenzij een langere termijn is gegeven. De commissies vragen aandacht voor deze termijnen, en vooral de vraag hoe deze voorgestelde termijnen zich verhouden met de termijnen uit de Algemene wet bestuursrecht. In het geval bijvoorbeeld een besluit moet worden voorbereid met titel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht – de uniforme openbare voorbereidingsprocedure – zal naar verwachting van de commissies de termijn van 6 maanden niet worden gehaald.
- De commissies adviseren in het wetsvoorstel een expliciete bepaling op te nemen waarin wordt geregeld in welke gevallen en op welke gronden een op grond van artikel 9 verstrekte specifieke uitkering kan worden teruggevorderd.
- De commissies vragen om meer aandacht voor de belangen van het kind.

CONSULTATIEREACTIE

Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke basis te bieden voor het (mede)verantwoordelijk maken van gemeenten voor de opvang van asielzoekers. Daarbij is het doel van de wetgever te komen tot i) een meer evenwichtige opvang per provincie/gemeente en ii) een meer structurele voorraad aan opvangplekken. In eerste instantie is vrijwilligheid hierbij het uitgangspunt, maar de wet voorziet ook uitdrukkelijk in een alternatief (een verplichting).

Het doel van het wetsvoorstel wordt onderschreven door de commissies. Wel is van belang dat een groot deel van de bepalingen van het wetsvoorstel zien op de verhouding tussen het Rijk, de provincies en gemeenten. Gelet op de expertise van de commissies zullen deze onderwerpen niet worden besproken in deze reactie, maar beperken de commissies zich tot enkele onderwerpen die haar zijn opgevallen.

Verhouding tot crisisnoodopvang

Van belang is dat naast de in het voorstel voorziene verplichtingen in het geval van een situatie van crisisnoodopvang (een acute situatie waarin geen opvang meer kan worden geboden) nog steeds een aanwijzing mogelijk is op grond van de Wet veiligheidsregio's. Die bevoegdheid blijft bestaan naast de in het wetsvoorstel voorziene bevoegdheden. Onduidelijk is echter onder welke omstandigheden een tussentijdse bijstelling van het aantal op te vangen personen zal volgen op basis van de bevoegdheden waarin het voorstel voorziet, en onder welke omstandigheden zal worden teruggegrepen op het instrument van de aanwijzing.

De commissies geven in overweging om de verhouding tussen beide bevoegdheden nadrukkelijker toe te lichten.

Onderbouwing effecten wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is niet los te zien van de huidige crisis in de asielopvang. Deze crisis is ontstaan door een veelheid aan factoren, die onder meer samenhangen met het op- en weer afschalen van asielopvangcapaciteit na een aantal jaar van lagere capaciteitsbehoefte. De commissies missen in het wetsvoorstel een oplossing voor deze op- en afschaling. In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt een capaciteitsraming voorgesteld van eens in de twee jaar, met mogelijkheid om de raming tussentijds bij te stellen.

In de uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen worden er drie typen opvanglocaties vermeld, welke eventueel multifunctioneel kunnen worden ingezet. Dat betekent dat op een opvanglocatie naast asielzoekers en vergunninghouders ook andere groepen woningzoekenden, gelijktijdig of na elkaar, kunnen worden ondergebracht. Denk bijvoorbeeld aan spoedzoekers, studenten, jongeren of arbeidsmigranten. Door opvanglocaties multifunctioneel in te zetten is het mogelijk om de asielopvang sneller op- en af te schalen, zonder dat locaties moeten worden geopend of gesloten:

1. gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties (GVL's): middelgrote locaties waar asielzoekers de procedure beginnen en de ketenpartners samen onder één dak werken;
2. Satellietlocaties: locaties die dienen als ventiel voor GVL's en voor opvang van specifieke groepen, en
3. regionale opvanglocaties: locaties waar asielzoekers met een kansrijke aanvraag en vergunninghouders een start kunnen maken met integratie dichtbij de gemeente van uiteindelijke huisvesting.

De commissies missen een onderbouwing voor het multifunctioneel inzetten van opvanglocaties en onder welke voorwaarden gemeenten de doelgroep zou kunnen wijzigen en de gevolgen voor de daaraan verbonden tegemoetkomingen.

De wetgever erkent voorts in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) op het wetsvoorstel dat opvang niet alleen de verplichting tot het feitelijk opvangen van personen in zal houden, maar (veel) meer verplichtingen met zich brengt voor de desbetreffende gemeenten. Denk hierbij aan inburgering, scholing etc.

Dit alles is in het wetsvoorstel of de MvT echter nog niet uitgewerkt. Als een gemeente nu wel verplicht tot opvang wordt maar de aanpalende zorgplichten (en bekostiging daarvan) zijn nog niet helder of uitgewerkt is dit wat betreft de commissies wel een punt van aandacht. Ditzelfde geldt voor de opmerking van de wetgever in de MvT waaruit volgt er nog een groot aantal nadere onderzoeken moet worden gedaan naar kosten en naar de afbakening en het in kaart brengen van de effecten van het voorstel. De wetgever stelt voor dit tijdens de consultatiefase te doen, maar dat houdt wat de commissies in dat het wetsvoorstel op dit moment nog onvoldoende is onderbouwd. Dit klemt met name nu het voorstel wel voorziet in een verplichting voor gemeenten. Dan mag worden verwacht dat het te verwachten effect van deze verplichting goed is onderzocht.

De commissies geven in overweging om zo spoedig als mogelijk te voorzien in een nadere onderbouwing van zowel de (extra) verplichtingen vanwege het feitelijk opvangen van personen, als een nadere onderbouwing van het te verwachten effect van het wetsvoorstel.

Verplichtingen gemeenten en termijnen

De specifieke taken voor raad en college van een gemeente volgen uit de artikelen 6 en 7 van het wetsvoorstel. Kort en goed dienen de raad en het college de besluiten te nemen die nodig zijn om de plekken tot stand te brengen en om te zorgen dat de opvangplekken voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Dat kunnen ruimtelijke besluiten zijn, maar ook besluiten die zien op bijvoorbeeld de bouwveiligheid. Een opvangplek is verder een plek die i) al bestaat, dan wel ii) geschikt kan worden gemaakt voor, dan wel iii) waar kan worden gebouwd ten behoeve van. De termijn voor het nemen van de nodige besluiten door raad of college (inclusief volgens de MvT de afhandeling van bezwaren en beroepen) is zes maanden, tenzij een langere termijn is gegeven.

De commissies vragen aandacht voor deze termijnen, en vooral de vraag hoe deze voorgestelde termijnen zich verhouden met de termijnen uit de Algemene wet bestuursrecht. In het geval bijvoorbeeld een besluit moet worden voorbereid met titel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht – de uniforme openbare voorbereidingsprocedure – zal naar verwachting van de commissies de termijn van 6 maanden niet worden gehaald. Dit geldt ook voor reguliere besluiten in het geval rechtsbescherming door partijen wordt ingeroepen. Voorkomen moet worden dat procedures of rechtsbescherming onder druk komen te staan vanwege de nu door de wetgever voorgestelde termijn.

De commissies geven in overweging het voorstel van een nadere toelichting op dit punt te voorzien.

Tegemoetkoming

In het geval van het vrijwillig aanbieden van plekken is de tegemoetkoming hoger en vrij besteedbaar. In artikel 9, tweede lid van het voorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om een specifieke uitkering aan gemeenten te verstrekken voor onder andere opvangplaatsen van

bijzondere aard. In de MvT wordt aangegeven dat dit kan betreffen alleenstaande minderjarige vreemdelingen of plaatsen in een handhaving- en toezichtlocatie. De commissies geven in overweging om een duidelijke en uitputtende opsomming te geven van de opvangplaatsen van bijzondere aard. De commissies vragen aandacht voor:

1. kwetsbare groepen (cf. artikel 21 Opvangrichtlijn¹). In deze categorie zal vaker een beroep worden gedaan op medische en psychische zorg.
2. groepen waarvoor het draagvlak voor opvang in de samenleving laag is, bijvoorbeeld asielzoekers uit veilige landen. Voor deze groepen zal een gemeente het aantal boa's/toezichthouders willen verhogen.

In het geval van een verplichting kan nog steeds een tegemoetkoming volgen voor de kosten van opvang en de door de gemeente te maken kosten in verband met de opvang. Uit de MvT leiden de commissies af dat die wel aan deze kosten moet worden besteed, anders dreigt terugvordering. Een expliciete bevoegdheid tot terugvordering volgt overigens niet uit het voorstel, maar wordt – zo komt het de commissies over – gevonden in het uitgangspunt dat de bevoegdheid tot verstrekken ook de bevoegdheid tot terugvorderen zal inhouden.

Het opnemen van een expliciete bevoegdheid tot terugvordering heeft de voorkeur van de commissies.

Belang van het kind

De commissies missen in het voorstel aandacht voor de belangen van het kind. In de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen wordt als uitgangspunt vermeld om het aantal verhuisbewegingen van asielzoekers tot een minimum te beperken. Het 'Rapport Monitor: leefomstandigheden van kinderen in de asielopvang van de Werkgroep Kind in AZC'² vermeldt dat er nog steeds te veel verhuisbewegingen zijn en door de opvangcrisis kinderen vaak langer dan drie maanden moeten wachten voordat zij worden toegelaten tot het onderwijs. De verdeling per periode van twee jaar creëert mogelijk onvoldoende bestendige opvanglocaties om deze verhuisbewegingen te beperken.

Artikel 3a, vierde lid bepaalt dat COA bij de uitoefening van de bevoegdheid tot overplaatsing ervoor zorgt dat de eenheid van het gezin in de mate van het mogelijke en met instemming van de asielzoekers bewaard wordt. In de MvT wordt niet uitgewerkt wat er wordt bedoeld met "in de mate van het mogelijke". Artikel 9 IVRK biedt de waarborg dat een kind niet wordt gescheiden, tenzij die scheiding nodig is in het belang van het kind. De commissies geven in overweging om "in de mate van het mogelijke" te schrappen uit de wettekst en in de MvT te verwijzen naar artikel 9 IVRK.

Overplaatsingen

Gerelateerd aan het voorgaande, maar niet enkel relevant voor minderjarigen, is hetgeen in artikel 3a is bepaald over overplaatsingen. In artikel 3a lid 1 is bepaald dat het COA bevoegd is een asielzoeker over te plaatsen naar een andere voorziening. In het tweede lid van deze bepaling is aangegeven wanneer een overplaatsing noodzakelijk zou zijn.

De commissies merken allereerst op dat in deze bepaling een correcte implementatie van het bepaalde in artikel 18 lid 6 van de Opvangrichtlijn lijkt te ontbreken. In de genoemde

¹ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking)

² https://www.unicef.nl/files/Rapport%20Kind%20in%20azc_mei2021.pdf

richtlijnbe­pa­ling is be­paald dat over­plaatsing van asielzoekers überhaupt alleen mag wan­neer dit noodzakelijk is.

De commissies merken ten tweede op dat het tweede lid van artikel 3a nu bovendien zo'n brede definitie van 'noodzakelijkheid' geeft, dat dit het nuttig effect aan artikel 18 lid 6 van de Opvangrichtlijn lijkt te ontnemen. Gewone belangen van de overheid bij overplaatsing worden zonder duidelijke reden gelijk gebombardeerd tot 'noodzakelijk'. De commissies lijkt dit niet in lijn met de bedoeling van het begrip 'noodzakelijk' in artikel 18 lid 6 van de Opvangrichtlijn en beveelt een restrictievere definitie aan.

Kwaliteit opvang

In artikel 3c is bepaald dat bij regeling van Onze Minister regels kunnen worden gesteld over de eisen van de opvang. De commissies bevelen aan dat deze tekst wordt gewijzigd van een *kan*-bepaling, naar een bepaling die daadwerkelijk garandeert dat er regels komen voor de kwaliteit van de opvang. De adviescommissie vreemdelingenrecht beveelt daarbij aan dat wat de inhoud van die regels betreft wordt aangesloten bij de EASO-normen die recentelijk centraal stonden in de uitspraak op het kort geding van Vluchtelingenwerk Nederland tegen de Staat der Nederlanden en het Centraal Orgaan opvang asielzoeker (COA)³.

³ Voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210