

Aan het ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum 23 november 2022
Betreft Reactie VluchtelingenWerk Nederland t.b.v. internetconsultatie
Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen
Ons kenmerk O35.1.22-076.MK

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

I. ALGEMEEN

VluchtelingenWerk Nederland is blij dat de lang geleden al aangekondigde wet nu in consultatie is gebracht. Al enige tijd pleit VluchtelingenWerk voor een gemeentelijke taakstelling opvang die qua systematiek analoog is aan de taakstelling huisvesting vergunninghouders. Daar voorziet deze wet helaas niet in. Niettemin kan deze wet 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.¹

De wet biedt kansen. Kansen om de door VluchtelingenWerk en veel gemeenten langjarig bepleite kleinschalige opvang in wijken en buurten mogelijk te maken.² Kansen ook op rust in het maatschappelijke en politieke debat en tevens tot stabiliteit en voorspelbaarheid voor alle betrokkenen in de uitvoering. 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 persoonlijk perspectief kunnen geven.

De huidige opzet van de wet voldoet uitdrukkelijk nog niet aan de voorwaarden om deze kansen te verzilveren. De redenen daarvoor en de suggesties voor verandering en aanpassing lichten wij hieronder toe.

Uitgangspunten

De wet beoogt te komen tot een duurzaam en stabiel 'opvanglandschap' door gemeenten een expliciete wettelijke taak te geven bij de opvang van asielzoekers. Uitgegaan wordt van solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van stabiele en meerjarige opvangvoorzieningen en het voorkomen van crisisnoodopvang (MvT). De opvangcrisis leidt nu tot een nieuwe benadering van de asielopvang, waarin gemeenten een expliciete taak krijgen.

VluchtelingenWerk onderschrijft het belang van deze uitgangspunten, maar mist enkele essentiële perspectieven. Het wetsvoorstel focust namelijk vooral op

1 Zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2022/06/14/advies-de-asielopvang-uit-de-crisis>

2 In het Regeerakkoord van kabinet Rutte III werd de wenselijkheid van kleinschalige opvang al genoemd. De plannen werden uitgewerkt in de [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#) (mei 2020). Provinciale plannen zouden de concrete invulling aangeven. Helaas zijn deze plannen niet echt van de grond gekomen doordat de korte termijn hectiek de overhand kreeg.

capaciteit en spreiding om de benodigde structurele opvang te realiseren. Deze benadering gaat echter voorbij aan de noodzakelijke nadruk op kwaliteit en perspectief van deze opvang voor bewoners en omwonenden en tevens op het belang van maatschappelijk draagvlak. De huidige situatie kent alleen verliezers: asielzoekers, menselijk kapitaal, omwonenden, bestuurders en het maatschappelijk draagvlak. Dit moet en kan anders, en deze wet biedt kansen hiertoe. Een betere balans moet gevonden worden: opvang moet menswaardiger en midden in de samenleving plaatsvinden waarbij het meedoen van de asielzoeker en vluchteling centraal staat. Juist deze wet biedt kansen om op dit vlak grote stappen vooruit te zetten.

Daarbij zouden wat ons betreft de uitgangspunten centraal moeten staan die wij samen met UNHCR in juli 2022 aan VNG en kabinet presenteerden: *Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: contouren opvang nieuwe stijl*.³ Deze vormen het uitgangspunt voor onze onderstaande reactie op het voorliggende wetsvoorstel.⁴

Reactie op hoofdlijnen

1. Beloningssystematiek maakt wet uitermate complex en bestuurlijk omslachtig

De wet is uitermate complex en bestuurlijk omslachtig. De vraag is of de gekozen systematiek ook werkbaar en uitvoerbaar is in de praktijk.

De wet kent een specifieke verdeel- en beloningssystematiek, gebaseerd op 'verleiden en spreiden'. Deze combinatie geeft perverse prikkels en heeft tot gevolg dat de beoogde doelen van eerlijke en solidaire spreiding onder druk komen te staan. Doordat reeds bestaande en vrijwillig aangeboden opvangplekken financieel gestimuleerd worden, maar (mogelijk) niet onder de provinciale opvang opgave vallen, is er van eerlijke verdeling geen sprake. De gekozen systematiek van het bieden van financiële middelen in ruil voor opvangplekken staat op gespannen voet met het principe van eerlijke en evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheid en zal onvermijdelijk leiden tot strategische, financieel gedreven, overwegingen op de korte termijn.

VluchtelingenWerk voorziet averechtse effecten hiervan ook wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen en pleit ervoor om deze beloningssystematiek achterwege te laten. En zo geldt in deze kwestie al een rol zou spelen dan zou het gemeenten er wellicht toe aanzetten te wachten met het zoeken naar reguliere opvangplekken voor asielzoekers totdat deze wet ingaat. Ook de taakstelling huisvesting vergunninghouders voor gemeenten werkt al sinds jaren zonder financiële prikkel.

In plaats hiervan stelt VluchtelingenWerk voor te voorzien in een specifieke stimuleringsuitkering voor iedere gemeente die een opvanglocatie gaat realiseren

3 [Position Paper](#) VluchtelingenWerk Nederland & UNHCR, juli 2022. *Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: contouren opvang nieuwe stijl*.

4 Deze benadering sluit aan bij de [analyse door het SCP](#) van het op statushouders gerichte beleid dat concludeert dat een korte en actieve opvangperiode het integratieproces bevordert: hoe zinvoller de tijdsbesteding in de opvang, des te beter de beheersing van het Nederlands en des te gunstiger de arbeidsmarktpositie na de opvang. Dit zijn niet slechts mooie vergezichten; deze ideeën zijn al praktisch. Zo is de aanpak van Plan Einstein, nu in azc Utrecht, gebaseerd op deze uitgangspunten en sinds 2015 succesvol in het bieden van opvang aan asielzoekers in nauwe verbinding met de omgeving.

waarmee de maatschappelijke verbinding tussen de bewoners en inwoners van de gemeente wordt gestimuleerd en het draagvlak voor opvang wordt vergroot (zie uitwerking in artikelsgewijs commentaar hieronder).

2. Belang van buffercapaciteit en voorkomen afschalen

De capaciteitsraming is gebaseerd op een tweejaarlijkse MPP-prognose. Gezien de ervaring van fluctuering in aantallen, wachttijden en beschikbare woningen is het nodig om deze tussentijds bij te kunnen stellen. VluchtelingenWerk pleit ervoor dit elk halfjaar te doen, analoog aan de taakstelling huisvesting. Daarnaast stellen wij voor om in deze raming ook de zo vaak bepleite buffercapaciteit op te nemen (minimaal 10%). Verder pleiten wij ervoor bij neerwaartse bijstelling van de MPP-prognose, de opvangcapaciteit op peil te houden en pas dan naar beneden bij te stellen als gebleken is dat de capaciteit meerjarig niet nodig is. Deze, en eventuele ongebruikte buffercapaciteit, kan bij lagere aantallen asielaanvragen ingezet worden voor andere spoedzoekers die onderdak nodig hebben.

Overigens wordt in de MvT (onder 4.2.) het aantal van totaal 55.000 plekken voor 2023 genoemd, terwijl de laatste cijfers veel hoger lijken te liggen en uitgaan van een opvangbehoefte per 1 januari 2024 van 75.000. Hoe moet dit worden opgevat?

3. Toezicht en verantwoordelijkheidsverdeling

De Provinciale Regietafel (PRT) krijgt een cruciale rol in het voorbereiden van de provinciale opvangopgave en het verdeelbesluit. De ervaring met veel PRT's is dat deze niet daadkrachtig (kunnen) optreden, mede omdat zij weinig doorzettingsmacht hebben. Wat maakt dat dit nu wel het geval zal zijn?

VluchtelingenWerk vindt de voorgestelde twee stappen waarbij gemeenten eerst nationaal plekken kunnen inbrengen en dan provinciaal te ingewikkeld en onwenselijk. Vandaar onze suggestie voor een andere benadering, namelijk om de verdeling over provincies en gemeenten direct te doen bij de capaciteitsraming. Dus eerst de nationale capaciteitsraming (+10%), vervolgens op basis van dat beoogde aantal opvangplekken een getal bepalen (opvangopgave) per provincie en een indicatief aantal per gemeente. Daarna kunnen er per provincie de al bestaande opvangplekken (onafhankelijk getoetst) van afgetrokken worden en kan men vrijwillig opvangplekken leveren. Wat vervolgens dan niet vrijwillig gebeurt, valt tot slot onder het verdeelbesluit.

Overeenkomstig het wetsvoorstel zal de staatssecretaris toezichthouder zijn en indien een gemeente de taak formeel toegewezen heeft gekregen en niet naar behoren uitvoert in de plaats kunnen treden. Onduidelijk is hoe deze toezichthoudende taak (artikel 11 Gemeentewet) concreet wordt vormgegeven. Uit de MvT (p.15) blijkt nu onvoldoende dat het toezicht door de minister – en na vier jaar door de provincies - niet alleen ziet op de kwaliteit van opvanglocaties, maar ook op de aantallen behaalde opvangplaatsen. Dit dient uitgebreider toegelicht te worden in de MvT, zeker gezien de intentie van de wet om alle gemeenten verantwoordelijk te maken.

De opvang wordt vooral gezien als een gemeentelijke taak in samenwerking met de provincie (en met het COA). Dit geldt inderdaad voor reguliere opvang, inclusief voor

amv's. Echter, het Rijk heeft een nationale verantwoordelijkheid voor met name de beoogde vier GVL's (gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties, in de MvT ook wel aangeduid als proceslocaties) en eventueel andere bijzondere opvang op nationaal niveau (bijvoorbeeld de VBL). VluchtelingenWerk vindt dat deze nationale opvangtaak expliciet in de wet dient te worden opgenomen, zodat voor alle bestuurslagen een eigenstandige en concrete verantwoordelijkheid wordt beschreven.

4. Belang van verankering kwaliteitskader in wet

Het begrip opvang behelst zowel 'de materiële als de immateriële opvang' (MvT, II, art. 1 p.11). Gezien de beoogde duurzame, stabiele opvang is nu het moment bij uitstek om deze beide aspecten apart te onderscheiden en concreet in te vullen. Het betreft namelijk twee totaal andere aspecten van opvang. 'Materieel' wordt toegelicht in de MvT (p. 9), maar dit geldt niet voor 'immaterieel' zoals toegang tot voorzieningen als zorg, onderwijs, werk, recreatie en ook vormen van persoonlijke begeleiding/ondersteuning.

VluchtelingenWerk beveelt aan om een kwaliteitskader te formuleren zowel qua materiële als immateriële opvang waar zowel de COA- als de gemeentelijke opvang aan moeten voldoen en deze vast te leggen in de ministeriële regeling waar in het nieuwe artikel 3c in de Wet COA is voorzien. Hierin kunnen relevante aspecten als (ov)bereikbaarheid, toegang tot (gemeentelijke) voorzieningen, kindvriendelijke opvang,⁵ (taal-)onderwijs- en participatiemogelijkheden, begeleiding etc. worden opgenomen. Deze dienen daarnaast toegesneden te worden voor amv-opvang. Het kwaliteitskader kan tevens een goede beschrijving van taken, randvoorwaarden en een heldere taakverdeling met erkenning van de aanwezige en benodigde expertise bevatten.

De huidige duurzame voorraad van het COA van 15.000 plekken wordt als 'vaste voorraad' aangemerkt (MvT, 4.2, p.4). VluchtelingenWerk wijst erop dat voor de kwalificatie van een opvanglocatie als 'duurzaam' naast de kwaliteit van de locatie ook de termijn van beschikbaarheid van de locatie relevant is. De gepresenteerde horizon van vijf jaar is onzes inziens niet passend bij de kwalificatie 'duurzaam en stabiel'. VluchtelingenWerk pleit ervoor uit te gaan van opvangplaatsen die ten minste tien jaar of langer beschikbaar zijn.

Ook is het geëigend om de huidige 'vaste voorraad' (onafhankelijk) te toetsen op basis van die 'duurzaamheid' en aan het bepaalde kwaliteitskader, voordat deze wordt opgenomen in de 'vaste voorraad'. De keuze van wat als vaste voorraad wordt gezien wordt hierdoor niet afhankelijk van financiële prikkels.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat de 'vaste voorraad' – oftewel de al bestaande gekwalificeerde reguliere opvangplekken – onderdeel is van de taakstelling. Zoals hiervoor aangegeven zou het COA-capaciteitsbesluit direct moeten leiden tot een getal per provincie en indicatie per gemeente gebaseerd op inwonertal, pas daarna zouden de al bestaande reguliere opvangplekken daarvan af moeten worden getrokken. Indien de al bestaande opvangplekken niet meetellen bij verdeling per provincie, zoals in de huidige wetstekst het geval is, leidt dit namelijk niet tot de beoogde eerlijke verdeling van

⁵ Zie [aanbevelingen](#) werkgroep *Kind in azc*

opvangplekken over het land. In de hypothetische situatie waarin het aantal al bestaande gekwalificeerde reguliere opvangplekken hoger is dan de capaciteitsraming, wijst VluchtelingenWerk op het onder 2. genoemde punt dat er een buffercapaciteit aangehouden dient te worden waar eventueel andere spoedzoekers kunnen verblijven.

5. Creëer een doorbraak met betrekking tot kleinschalige voorzieningen

Hoewel in de MvT kort de behoefte van gemeenten aan 'meer mogelijkheden voor kleinschalige opvang' wordt genoemd, komt dit aspect in het wetsvoorstel niet verder aan bod. Wat VluchtelingenWerk betreft echt een gemiste kans om een doorbraak te creëren als het gaat om kleinschalige opvang. Een lang gekoesterde wens, ook van gemeenten. Sterker nog, het wetsvoorstel lijkt belemmeringen tegen kleinschaligheid juist te bestendigen. Dit vanwege de bepaling dat bij het aantal in mindering te brengen opvangplaatsen bij de capaciteitsraming alleen maar locaties of accommodaties meegerekend worden van een nader te bepalen 'minimale omvang' die met een AMvB wordt vastgesteld.

6. Relatie met keten/andere wetten en context niet voldoende opgenomen

De wet gaat primair over het bieden van opvang via gemeenten, waarbij toegewerkt wordt naar een stabiel 'landschap' van duurzame asielopvang. Deze asielopvang maakt echter deel uit van een bredere en interdependente keten van asielprocedure-opvang-huisvesting-gezinshereniging-inburgering en/of terugkeer. Deze keten is van grote invloed op de noodzakelijke opvangcapaciteit. Het zijn communicerende vaten. Ook de opvang en het verblijf van Oekraïners beweegt zich in hetzelfde domein en maakt onderdeel uit van deze keten. Waar het de gemeentelijke opgave betreft komen al deze zaken op gemeentelijk niveau samen. Met het oog op stabiliteit en duurzaamheid is het goed dat de integraliteit van de keten, zoals beschreven in de Integrale Uitvoeringsagenda,⁶ expliciet aan bod komt en de opvangtaak in breder perspectief wordt geplaatst als onderdeel van een meeromvattende maatschappelijke opgave.

7. Inzet op lange termijn nodig met parallel daaraan aanpak voor de korte termijn

Gelet op feit dat deze wet, als deze al zal doen wat er beoogd wordt, vanwege de gekozen systematiek op zijn vroegst begin 2024 effect sorteert, zijn er in de tussentijd maatregelen voor de korte termijn nodig. Het is daarbij wrang te moeten constateren dat er nu bijna 20.000 mensen in omstandigheden verblijven die onder de maat zijn en niet conform de (internationale) regels waar Nederland zich aan moet houden. De nieuwe wet zal daar op korte termijn niet de noodzakelijke verandering in brengen. Hierdoor is acuut staatsnoodrecht of spoedwetgeving nodig die zorgt dat mensen humaan in tijdelijke locaties worden opgevangen totdat de structurele opvangplekken geregeld zijn. Overigens leidt het feit dat gemeenten na inwerking treden van de wet vanaf februari 2023 in aanmerking kunnen komen voor een extra financiering van opvang, er mogelijk toe dat gemeenten zich tot die tijd niet echt bereid zullen tonen om die noodzakelijke extra opvang te bieden. Hier lijkt het lange termijn belang zich slecht te verhouden tot de noodzaak op korte termijn in voldoende opvang te kunnen voorzien. Des te meer reden om de voorgestelde beloningssystematiek achterwege te laten.

⁶ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-06/integrale-uitvoeringsagenda-van-asiel-tot-en-met-integratie-.pdf>

II. ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definitiebepaling

– In het wetsvoorstel is het begrip asielzoeker als volgt gedefinieerd:

“- asielzoeker: een vreemdeling wiens vrijheid niet rechtens is ontnomen en door wie of ten behoeve van wie een asielaanvraag is ingediend”.

Dit betreft de oude definitie uit de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva). Op grond van het Unierecht valt eenieder die zijn wens heeft geuit om internationale bescherming te verzoeken onder de Opvangrichtlijn.⁷ De definitie moet daarom worden aangepast. VluchtelingenWerk stelt de volgende wijziging voor:

“- asielzoeker: een vreemdeling wiens vrijheid niet rechtens is ontnomen en die kenbaar heeft gemaakt asiel aan te willen vragen;”

Daarnaast is deze definitie van asielzoeker te beperkt voor deze wet. Er hebben immers ook andere categorieën vreemdelingen recht op opvang, zoals degene die een vergunning hebben gekregen en in afwachting zijn van huisvesting of de gezinsleden, ook als zij geen asielaanvraag hebben gedaan (nareizigers) en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Om te voorkomen dat deze personen buiten het bereik van het wetsvoorstel vallen verdient het aanbeveling deze net als in de Rva gelijk te stellen met asielzoekers of te verwijzen naar de doelgroepbepaling van de Rva.

NB. In de eerste zin van het voorgestelde artikel 1 staat het woord ‘onder’ ten onrechte tweemaal.

Hoofdstuk 2. Landelijke raming en besluitvorming

Artikel 2. Capaciteitsraming

Eerste lid

Zoals hierboven al betoogd, is het grootste bezwaar van VluchtelingenWerk ten aanzien van de capaciteitsraming dat de manier waarop die nu is vormgegeven zeer inflexibel is. Volgens de memorie van toelichting (hierna MvT) zal de capaciteitsraming eens in de twee jaar vastgesteld worden op basis van de Meerjaren Productie Prognose (MPP). De laatste jaren is gebleken dat de MPP veel te laag was, hetgeen tot grote achterstanden bij de IND en grote opvangproblemen bij het COA heeft geleid. Belangrijk is daarom om een buffer in te bouwen bij de capaciteitsraming. VluchtelingenWerk pleit ervoor om standaard bovenop de prognose een extra percentage van minimaal 10% aan opvangplekken te rekenen bij wijze van buffer.⁸ Daarnaast pleiten wij ervoor bij neerwaartse bijstelling van de MPP-prognose, de opvangcapaciteit op peil te houden en pas dan naar beneden bij te stellen als gebleken is dat capaciteit meerjarig niet nodig is.

⁷ HvJEU 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:495, C-36/20.

⁸ Zie voor het belang van buffercapaciteit en de wijze waarop dit invulling kan krijgen: [ACVZ. Pieken en dalen](#).

Tweede lid

De raming kan tussentijds worden gewijzigd. In de MvT wordt echter aangegeven dat het vooral gaat om uitzonderlijke omstandigheden zoals een oorlog of natuurramp.

Prognoses maken is moeilijk omdat het niet alleen gaat om verwachte aantallen asielaanvragen maar ook de wachttijden in de asielprocedure en de uitplaatsingstermijnen zijn bepalend voor de benodigde opvangcapaciteit.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat - net als voor de huisvestingstaakstelling - ieder halfjaar een prognose wordt gegeven waarbij bij grotere afwijkingen de raming moet worden aangepast.

Derde lid

– Voor de capaciteitsraming wordt uitgegaan van plaatsen die voor vijf jaar of langer beschikbaar worden gesteld. Uit de MvT is af te leiden dat een beschikbaarheid van vijf jaar of langer wordt beschouwd als ‘duurzaam’. Een periode van vijf jaar is echter veel te kort en is niet ‘duurzaam’. Dit leidt in de praktijk tot het vaker sluiten van locaties, meer verhuizingen en onnodige onderbrekingen van het onderwijs voor kinderen.

VluchtelingenWerk pleit ervoor uit te gaan van opvangplaatsen die ten minste tien jaar of langer beschikbaar zijn.

– Voor de bepaling van het aantal benodigde opvangplaatsen wordt voor het aantal in mindering te brengen opvangplaatsen op grond van deze bepaling alleen maar locaties of accommodaties meegerekend van een nader te bepalen minimale omvang die met een AMvB bepaald zal worden. De ratio achter deze beperking met betrekking tot minimumomvang is onduidelijk. Wil de wetgever kleinschalige opvang ontmoedigen? VluchtelingenWerk stelt voor deze beperking in dit lid te schrappen.

– VluchtelingenWerk signaleert bij deze wijze van capaciteitsraming dat er tussentijds een tekort aan opvangplekken kan ontstaan. In de MvT staat dat “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.” De volledige procedure tot en met het verdeelbesluit duurt zeven maanden (voorbeeld: 1 februari 2023 raming, 1 mei opvangopgave provincie en indicatie gemeente, 1 september 2023 verdeelbesluit voor héél 2024 en 2025). Dat betekent dat ook locaties die pas vijf maanden na de genoemde '1 september' vrijkomen zijn meegerekend als beschikbare opvangplekken. Dit zou kunnen leiden tot een fysiek tekort aan opvangplekken.

Artikel 3. Provinciale opvangopgave

Eerste lid

– Met betrekking tot de verdeling over alle provincies en de indicatieve verdeling per gemeente mist in het wetsvoorstel het uitgangspunt dat de verdeling van plaatsen, net als de huisvestingstaakstelling, evenredig zal zijn naar inwonertal. De samenhang met de huisvestingstaakstelling is logisch daar de bedoeling is dat de asielzoekers worden opgevangen in of bij de gemeente waar zij na statusverlening zullen wonen en waar nareizigers in de afwachting van passende huisvesting vlakbij referent kunnen worden opgevangen. Dit is ook het uitgangspunt van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering

Asielketen.⁹ Dit betekent dat met name grotere gemeenten ook meer opvangplaatsen moeten bieden. Dat is ook beter voor het draagvlak aangezien nu veelal grootschalige opvangcentra in kleine gemeenten zijn gesitueerd. Bovendien zijn er meer relevante voorzieningen beschikbaar in grotere gemeenten.

Het idee van 'uitruil' van de beide taakstellingen (huisvesting en opvang) is contraproductief. Het zal ertoe leiden dat alsnog asielzoekers ver weg wonen van de gemeente waar ze na statusverlening gehuisvest worden en gaat in tegen het uitgangspunt van de Uitvoeringsagenda.

– “Bij de verdeling kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn.”

Uit de MvT blijkt dat hier wordt bedoeld op zowel bijzondere opvangmodaliteiten als bijzondere groepen, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen die specifieke zorg en begeleiding behoeven. VluchtelingenWerk is van mening dat er zo min mogelijk verschillende opvangmodaliteiten met verschillende regimes en voorzieningenniveaus zouden moeten zijn. Met uitzondering van de bijzondere opvangbehoeften – voor amv's bijvoorbeeld – zou het niet uit moeten maken in welke locatie de asielzoeker wordt opgevangen. Dit maakt het opvangstelsel flexibeler en veroorzaakt minder verhuizingen.

De bijzondere opvangmodaliteiten zoals de gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties (proceslocaties) en de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) zijn volgens VluchtelingenWerk een nationale verantwoordelijkheid die in de wet moet worden opgenomen. Deze vormen van opvang zijn dusdanig uitzonderlijk dat het aan het Rijk is om hiervoor specifieke contracten met gemeenten te sluiten. Deze opvangmodaliteiten dienen dan ook buiten het bereik van onderhavige wet te vallen in de zin dat ze niet meegenomen dienen te worden bij de capaciteitsraming. Uiteraard kan de minister bij de vaststelling van het verdeelbesluit wel rekening houden met de gemeenten waar deze bijzondere opvangmodaliteiten zich bevinden. Bovendien bestaan er maar één of enkele van deze bijzondere opvanglocaties en lenen deze zich dus niet voor evenwichtige spreiding over Nederland. Dit is anders voor de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) die onderdeel kan uitmaken van de reguliere opvang maar waarvoor wel een aantal extra eisen gelden.

– In de MvT wordt ten aanzien van geschikte opvangvoorzieningen een veel te beperkt aantal criteria gegeven. Hier dient een verwijzing te volgen naar kwaliteitsnormen die voor alle opvanglocaties moeten gaan gelden zoals goede bereikbaarheid met openbaar vervoer, fietsafstand van gemeentelijke voorzieningen, beschikbaarheid onderwijs voor zowel basis als middelbare scholieren, privacy en veiligheid en voldoende geschikte plekken voor kwetsbaren, zoals gehandicapten, etc.

Artikel 5. Verdeelbesluit

Met dit artikel worden specifieke aantallen vereiste opvangplaatsen aan aangewezen gemeenten toebedeeld. In tegenstelling tot de huisvestingstaakstelling (artikel 29

⁹ Zie [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#)

Huisvestingswet) is de verdeelsleutel zelf niet bij wet vastgelegd. Over de wijze waarop de verdeling plaats zal vinden staat in de wet slechts dat:

- rekening wordt gehouden met het verslag van de provinciale regietafels en
- wordt gestreefd naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland.

VluchtelingenWerk vindt dat voor daadwerkelijk duurzame opvang in dit artikel tevens als uitgangspunten moeten worden benoemd dat:

- het aantal vereiste opvangplaatsen passend is bij het inwonertal van de gemeente en de beschikbare voorzieningen en
- een goede bereikbaarheid naar de omliggende gemeenten.

Dit laatste is van belang voor de statushouders die – voor hun vervolghuisvesting – ‘gekoppeld zijn’ aan gemeenten in de buurt en daar naar inburgeringsvoorzieningen moeten kunnen reizen of om (vrijwilligers)werk te verrichten.

Bij het verdeelbesluit moet rekening gehouden worden dat opvanglocaties qua grootte passend moeten zijn bij de gemeente of de wijk. Voor gemeenten moet het mogelijk zijn gezien de kwaliteit en het draagvlak het benodigde aantal opvangplaatsen over meerdere kleinschalige opvanglocaties te verdelen.

Hoofdstuk 3. Taak gemeente

Artikel 6. Taak

Tweede lid

Op het tijdstip van ingebruikneming moeten de opvangvoorzieningen voldoen aan de wettelijke vereisten voor een opvangvoorziening krachtens de Wet COA en de overige wettelijke vereisten voor een gebouw met een woonfunctie.

De Wet COA kent echter nog geen kwaliteitseisen. De Opvangrichtlijn is destijds onvoldoende geïmplementeerd. In het nieuwe artikel 3c Wet COA wordt slechts voorzien in een ministeriële regeling waarin regels *kunnen* worden gesteld over de eisen waar een opvangvoorziening aan moet voldoen. In het belang van bewoners en om te voorkomen dat in de toekomst opvang wordt geboden die niet in overeenstemming is met internationale normen, is het noodzakelijk dat over de kwaliteit van de opvang bepalingen worden opgenomen. VluchtelingenWerk stelt voor dat in de Wet COA een bepaling wordt opgenomen die overeenkomt met de minimumnorm van artikel 17 tweede lid

Opvangrichtlijn:

‘2. De lidstaten zorgen ervoor dat de materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt.’

Deze norm dient per AMvB verder ingevuld te worden (zie hieronder onder artikel 10).

Artikel 7. Invulling taak

Eerste lid

De gemeente (combinatie van college en raad) heeft de taak om binnen zes maanden na bekendmaking van het besluit (of een langere, in het besluit vastgelegde, termijn) de locatie of accommodatie ter beschikking te stellen aan het COA (artikel 7 lid 1) en de

nodige vergunningen of bestemmingsplan-aanpassingen voor ingebruikneming te verlenen.

Echter wordt volgens de MvT (p.14) met accommodaties bedoeld op (leegstaand) vastgoed en met locaties slechts (bij voorkeur bouwrijpe) gronden bedoeld. Als een aanlevering ook slechts om bouwrijpe grond gaat, betekent dit nog niet onmiddellijke bewoonbaarheid. Hetzelfde geldt, in mindere mate, voor de accommodaties. Dit kan dus langer dan zes maanden duren. Het verdient aanbeveling om ook termijnen te stellen voor het in gebruik nemen van de locatie.

Overigens worden in de MvT voorbeelden genoemd van niet duurzame opvanglocaties zoals cruiseschepen. VluchtelingenWerk begrijpt niet waarom hiernaar wordt verwezen. Behalve dat ze niet duurzaam zijn, zullen cruiseschepen doorgaans niet aan de kwaliteitseisen voldoen.

Tot slot zijn aan de in artikel 7 lid 1 sub a genoemde mogelijkheid om een langere termijn dan zes maanden op te nemen in het verdeelbesluit geen voorwaarden verbonden. Dit kan betekenen dat de daadwerkelijke mogelijkheid van ingebruikname zeer lang kan duren.

Hoofdstuk 4. Informatie en financiering

Artikel 8. Melding onvoorziene omstandigheden

Beperkte afdwingbaarheid

Het college heeft een meldplicht indien tijdige terbeschikkingstelling naar verwachting niet kan worden gerealiseerd. In hoeverre deze meldplicht leidt tot oplossingen is afhankelijk van de gevolgen die hier door de Minister aan gegeven zullen worden en hoe alternatieve plekken georganiseerd zullen worden waar nodig. Dit is nog niet uitgewerkt, noch is duidelijk welke 'onvoorziene omstandigheden' als acceptabel gezien worden voor het uitstellen van terbeschikkingstelling.

Artikel 9. Specifieke uitkering

Wat betreft de beloningssystematiek en de financiële prikkel verwijzen we graag naar de reactie op hoofdlijnen hierboven (p.2).

Derde lid

Op grond van deze bepaling kan aan provincie en gemeenten na ommekomst van de periode van twee jaar een extra uitkering voor iedere opvangplaats worden verstrekt als slechts 75% van het vereiste aantal opvangplaatsen is gerealiseerd. Een onbegrijpelijke bepaling waarmee het niet behalen van de doelstelling wordt gestimuleerd en vervolgens geld wordt verstrekt dat niet aan de opvang van asielzoekers wordt besteed. VluchtelingenWerk vindt dat deze averechts werkende bepaling moet worden geschrapt. In plaats daarvan stelt VluchtelingenWerk voor te voorzien in een specifieke stimuleringsuitkering voor iedere gemeente die een opvanglocatie gaat realiseren waarmee de maatschappelijke verbinding tussen de bewoners en inwoners van de gemeente wordt gestimuleerd en het draagvlak voor opvang wordt vergroot. Het gaat om:

- waar bewoners en met name kinderen ook gebruik kunnen maken van reguliere voorzieningen 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'¹⁰;
- vrijwilligerswerk of werk elders in de gemeente;
- vergoeding reiskosten voor inburgeringsactiviteiten voor op de locatie verblijvende statushouders die gekoppeld zijn voor huisvesting aan een buurgemeente.

Ook is denkbaar dat een stimuleringsuitkering gegeven kan worden voor het verbeteren van het openbaar vervoer om de opvanglocatie beter te ontsluiten en waar omwonenden ook van profiteren.

Hoofdstuk 5. Wijziging van andere wetten

Artikel 10. Wijzigingen Wet COA

Onderdeel C Artikel 3a Wet COA

Eerste lid. Plaatsingsbevoegdheid

Het nieuwe artikel 3a regelt dat het COA bepaalt in welke opvangvoorziening een asielzoeker wordt geplaatst en bevoegd is een asielzoeker over te plaatsen.

Op grond van de Opvangrichtlijn moet hierbij rekening worden gehouden met de bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare personen¹¹ en in het bijzonder voor kinderen moeten de lidstaten zich primair laten leiden door het belang van kind. Ook schrijft de richtlijn voor dat hiervoor een beoordeling plaatsvindt (artikel 21 Opvangrichtlijn) en dat als deze opvangbehoeften zich in een later stadium van de asielprocedure manifesteren dat ook in deze bijzondere opvangbehoefte wordt voorzien.

Tevens moet de lidstaat passende maatregelen treffen om in de mate van het mogelijke de eenheid van het gezin zoals aanwezig op zijn grondgebied te bewaren (artikel 12 Opvangrichtlijn) en moeten minderjarige kinderen bij hun ouders of verzorgers gehuisvest worden (artikel 23 lid 5 Opvangrichtlijn).

Daarnaast is het van groot belang dat verhuizingen gedurende de opvangperiode zo min mogelijk plaatsvinden zeker wanneer medische trajecten daardoor doorbroken worden en gezien de wetenschappelijk aangetoonde schade die verhuizingen gedurende de opvangperiode aan kinderen toebrengen.¹² Ook is het van belang voor asielzoekers en statushouders die al het begin van een sociaal netwerk hebben of een specifieke opleiding gaan volgen of specifiek werk kunnen vinden, dat daar bij de plaatsing rekening

10 Zie: <https://plan-einstein.nl/filosofie>

11 Artikel 20 Opvangrichtlijn luidt: De lidstaten houden in hun nationale recht tot uitvoering van deze richtlijn rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.

12 S.Goosen, 'Frequent relocations between asylum-seekers centre are associated with mental distress in asylum-seeker children' in: International Journal of Epidemiology, 2014, 43

mee wordt gehouden. De huidige praktijk in de azc's leert dat een groot deel van de verhuizingen op eigen verzoek plaatsvindt en dat veel vaker verzoeken om overplaatsing niet worden gehonoreerd. Dit heeft er mee te maken dat bij de eerste plaatsing onvoldoende met deze belangen rekening wordt gehouden. Maar ook als bijzondere opvangbehoeften zich later manifesteren, zoals medische redenen of onveilige situaties voor asielzoekers die bedreigd worden, moet dit een reden kunnen zijn voor overplaatsing.

VluchtelingenWerk stelt daarom voor dat in artikel 3a wordt opgenomen, bijvoorbeeld als nieuw vijfde lid, dat het COA spoedig na aankomst een beoordeling moet uitvoeren en dat bij het uitoefenen van de plaatsingsbevoegdheid rekening wordt gehouden met de behoeften en de voorkeur van de asielzoeker in kwestie.

Tweede lid. Overplaatsing

In het tweede lid is de oude tekst van de Rva overgenomen waarin wordt gesteld dat een overplaatsing in ieder geval noodzakelijk is als de opvangvoorziening wordt gesloten en een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de asielprocedure daarmee is gediend. Met name sub b van deze bepaling staat op gespannen voet met de Opvangrichtlijn. Op grond van de Opvangrichtlijn vinden overplaatsingen slechts plaats wanneer deze 'noodzakelijk' zijn (artikel 18 lid 6 Opvangrichtlijn). Verhuizingen in het kader van de asielprocedure worden op grond van de Opvangrichtlijn niet benoemd als noodzakelijk. Het is bovendien achterhaald want tegenwoordig reizen asielzoekers veelal zelf naar de locatie waar bijvoorbeeld het gehoor plaatsvindt of reist de IND naar een opvangcentrum. Bovendien kan niet van asielzoekers verwacht worden dat zij maandenlang verblijven in een pre-proceslocatie met minder voorzieningen, terwijl zij zelf geen mogelijkheid hebben om de start van de procedure te versnellen. Ook is in het kader van het tegengaan van verhuizingen het van belang dat er geen verhuizingen ten behoeve van de asielprocedure plaatsvinden.

Onderdeel b van het tweede lid moet op basis van het bovenstaande worden geschrapt.

Vierde lid. Eenheid van het gezin

In dit lid wordt bepaald dat bij plaatsing en overplaatsing de eenheid van het gezin in de mate van het mogelijke en met instemming van de asielzoekers bewaard wordt. Dit lid moet op twee onderdelen worden aangepast. In artikel 12 Opvangrichtlijn - waar deze bepaling op gebaseerd is- staat uitdrukkelijk dat het gaat om de eenheid van het gezin voor zover deze aanwezig op het grondgebied van de staat.

Dit betekent dat in de situatie van gezinshereniging waarbij de statushouder al in een gemeente woont maar de huisvesting niet passend is, de gezinsleden in een opvang zo dicht mogelijk bij de statushouder geplaatst moeten worden. Dit sluit ook aan bij artikel 23 tweede lid van de Opvangrichtlijn waarin staat dat bij het beoordelen van het belang van het kind met de mogelijkheden van gezinshereniging rekening gehouden moet worden. VluchtelingenWerk is van mening dat in het vierde lid moet worden toegevoegd dat het gaat om de eenheid van het gezin dat in Nederland verblijft.

Daarnaast wordt in artikel 23 vijfde lid van de Opvangrichtlijn bepaald dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat minderjarige kinderen bij hun ouders (of ander familielid/verzorger) gehuisvest worden. Hiervoor geldt dus niet de beperking 'in de mate van het mogelijke'. Deze beperking moet dan ook geschrapt worden.

Artikel 3b Exploitatie opvangvoorzieningen door gemeenten

Dit artikel regelt dat het COA met een gemeente overeen kan komen dat de gemeente verantwoordelijk is voor de exploitatie van een opvangvoorziening en dat hiervoor met een AMvB regels kunnen worden gesteld. VluchtelingenWerk is van mening dat de materiële opvangvoorzieningen en de rechten die asielzoekers en statushouders hebben op grond van de Wet COA en de Rva voor alle locaties gelijk moeten zijn. Dit uitgangspunt zou ook in de wet vastgelegd moeten worden.

In het tweede lid van dit artikel is opgenomen dat bij of krachtens AMvB regels kunnen worden gesteld over de exploitatie door de gemeente. VluchtelingenWerk acht het noodzakelijk dat deze regels opgesteld worden en stelt daaromtrent voor dat dit artikellid als volgt wordt aangepast:

“2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over exploitatie door de gemeente.”

Tevens stelt VluchtelingenWerk voor om een derde lid toe te voegen waarin wordt vastgelegd dat de bewoners in de door de gemeente geëxploiteerde voorziening dezelfde rechten genieten als bewoners in een door het COA geëxploiteerde voorziening. In de regels zal voorts vastgelegd moeten worden of, bijvoorbeeld in het geval van leefgeld, het COA of de gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking hiervan, zulks overeenkomstig de Hotel- en Accommodatieregeling waarbij het COA verantwoordelijk blijft voor verstrekking van het leefgeld aan de bewoners.¹³

Artikel 3c Kwaliteitseisen

In artikel 3c komt te staan: ‘Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld over de eisen waaraan opvangvoorzieningen voor reguliere opvang en opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen moeten voldoen.’

Volgens VluchtelingenWerk is het noodzakelijk dat deze regels er komen. De kanbepaling moet worden vervangen door de bepaling dat deze regels door de minister worden gesteld. Asielzoekers moeten in de basis in elke opvanglocatie dezelfde voorzieningen krijgen. Deze basis en minimumnormen dienen daarom vastgelegd te worden. Tevens is in het wetsvoorstel voorzien in interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de opvang; dit toezicht dient ook gebaseerd te zijn op vastgelegde en voor iedereen openbare minimumnormen. Daarnaast dienen de Rijksinspecties een expliciete rol te spelen.

Voorts dient de invulling van deze regeling uiteraard te geschieden in overeenstemming met de Opvangrichtlijn. Voor een nadere invulling van de normen uit de Opvangrichtlijn dient aansluiting gezocht te worden bij breed gedragen inzichten in de wetenschap, de rechtspraak en internationaal aanvaarde gezaghebbende standaarden, zoals het EASO-richtsnoer als minimumeisen.¹⁴

In het Programma van Eisen heeft het COA al een groot aantal kwaliteitseisen concreet uitgewerkt. Helaas wordt hier in de praktijk vaak van afgeweken. Het is daarom van belang dat de uitgangspunten een juridisch bindende grondslag in de regelgeving krijgen.

¹³ Artikel 4, Stcrt. nr. 45592.

¹⁴ Zoals al is verplicht door de Rechtbank Den Haag, 6 oktober, C/09/633760 KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210

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 opvangeseisen 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 opvang¹⁵
- toegang tot (taal-)onderwijs- en participatiemogelijkheden, zoals (vrijwilligers)werk en toegang tot het internet
- bewonersparticipatie (artikel 18 lid 8 Opvangrichtlijn)

Artikel 11. Wijziging Gemeentewet - Interbestuurlijk toezicht

De reden om het interbestuurlijk toezicht voor de eerste vier jaar bij de Minister van Justitie en Veiligheid te beleggen is – volgens de MvT – dat het toezicht ziet op de kwaliteit van de opvang. De expertise op dat terrein ligt bij de overheid. VluchtelingenWerk juicht toe dat er toezicht zal zijn op de kwaliteit van de opvanglocaties. Zoals hierboven al gesignaleerd, dienen er in dat geval wel openbare kwaliteitseisen gesteld te worden per AMvB aan gemeenten.

Onvoldoende duidelijk is nog dat het toezicht – en daarmee de bevoegdheid om ‘in de plaats te treden’ na het volgen van de interventieladder – ook ziet op het behalen van de bij het verdeelbesluit opgelegde aantallen opvangplekken die gemeenten moeten realiseren. In artikel 8 is slechts een meldplicht ten aanzien van het niet behalen van dit aantal vastgelegd, maar duidelijk zou moeten worden dat het toezicht, behalve op de kwaliteit, ook op het behalen van de aantallen ziet.

Hoewel op basis van de Wet revitalisering generiek toezicht specifieke toezichtsinstrumenten in de bijzondere wet overbodig zijn, acht VluchtelingenWerk het van belang dat in de MvT duidelijk wordt dat het toezicht gebeurt op basis van een kwaliteitskader en getoetst wordt door de Rijksinspecties en dit zowel op de kwaliteit van de opvang als op het realiseren van het aantal opgelegde opvangplekken ziet.

Hoofdstuk 6. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 13. Invoeringstoets, evaluatie en herijking toezichtssystematiek

Dit artikel ziet op het informeren van de Staten-Generaal op de effecten van de wet in de praktijk. VluchtelingenWerk is van mening dat er vanaf de start van de wet een kwantitatief en kwalitatief monitoringsysteem in gang gezet moet worden en de Kamer hierover regelmatig geïnformeerd moet worden.

¹⁵ www.kind-in-azc.nl/wp-content/uploads/2022/04/Uitgangspunten-kindvriendelijke-en-veilige-asielopvang_lang-2.pdf