

Staatssecretaris van Asiel & Migratie
E. van der Burg
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Wetgevingsadvies Wet gemeentelijke
taak mogelijk maken
asielopvangvoorzieningen

Datum
23 november 2022
Ons kenmerk
2022/0065/JG/PC/LR

Geachte staatssecretaris Van der Burg,

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: het wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel is op 10 november jl. in consultatie gegaan. Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke taak toe te delen aan alle gemeenten in Nederland om asielopvang mogelijk te maken. Dit heeft als doel om duurzaam voldoende opvangplaatsen te realiseren en om deze opvangplaatsen op een evenwichtige wijze over Nederland te verdelen. De in het wetsvoorstel geregelde verdeelsystematiek spreidt het totaal aantal benodigde opvangplaatsen over de provincies, waarbij een indicatieve verdeling per gemeente wordt opgenomen. Hierbij wordt ook gekeken naar de verdeling van de specifieke opvangplaatsen. Op provinciaal niveau wordt vervolgens het aantal opvangplaatsen over een aantal gemeenten verdeeld. Hierbij is een belangrijke taak is weggelegd voor de Provinciale Regietafels (hierna: PRT's). Op basis van het verslag van de PRT wordt vervolgens de daar overeengekomen verdeling door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld.

Het College is verheugd dat het wetsvoorstel tot stand is gekomen en onderschrijft het belang van een duurzaam en stabiel opvanglandschap waardoor crisisnoodopvang tot het verleden zal gaan behoren. Het College heeft echter een aantal punten van zorg en enkele vragen bij het wetsvoorstel. Allereerst benadrukt het College dat mensenrechten zowel een verantwoordelijkheid zijn van de centrale overheid als van decentrale overheden. Ten tweede adviseert het College in het voorstel op te nemen dat het duurzaam voorkomen van noodopvang de centrale doelstelling van de wet is. Ten derde mist het College aandacht voor de kwaliteitseisen waaraan opvanglocaties moeten voldoen en die toezichthouders kunnen toetsen. Tot slot onderstreept het College het belang van een tijdsgebonden evaluatie van de werking van de wet.

Het College zal deze punten hieronder verder toelichten. Het College doet samengevat de volgende aanbevelingen:

- Zet de financiële middelen ten behoeve van de uitkeringen - die aan een ander doel dan aan de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel besteed kunnen worden - in voor het realiseren van duurzame kleinschalige opvang;
- Neem het voorkomen van noodopvang op als centrale doelstelling van de wet;
- Verduidelijk in de toelichting hoe de kwaliteit van de opvang en het toezicht daarop geregeld is indien de gemeente exploitatie van een opvangvoorziening van het COA overneemt;
- Stel een minimale periode van beschikbaarheid vast waaraan opvanglocaties moeten voldoen om te kwalificeren als 'geschikt' in de zin van de bij artikel 3 gegeven uitleg;
- Neem de definitieve vormgeving van het toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke taak mee in de invoeringstoets.

Mensenrechten als verantwoordelijkheid van de centrale overheid en decentrale overheden

Mensenrechtelijke verplichtingen rusten op 'elke verdragsstaat als geheel'.¹ Dit gegeven vloeit voort uit artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, waarin staat dat een verdragsstaat niet mag verwijzen naar nationale regelgeving ter rechtvaardiging van een mensenrechtenschending. Het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten heeft eveneens overwogen dat mensenrechtenschendingen het gevolg kunnen zijn van het handelen, of nalaten van handelen, door lokale overheden.² De mensenrechtelijke verplichting om toereikende opvang voor asielzoekers mogelijk te maken betreft dus een gedeelde verantwoordelijkheid van de centrale overheid, provincies, veiligheidsregio's en gemeenten. Volgens de adviescommissie van de VN-mensenrechtenraad betekent een dergelijke gedeelde verantwoordelijkheid dat lokale overheden verplicht zijn om, binnen hun lokale bevoegdheden, hun verplichtingen na te komen die voortvloeien uit de internationale mensenrechtenverplichtingen van de staat.³ De centrale overheid dient voldoende middelen beschikbaar te stellen zodat provincies, veiligheidsregio's en gemeenten aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Het College constateert dat het wetsvoorstel de realisatie van kleinschalige – en daardoor volgens de Memorie van Toelichting duurdere - opvang afhankelijk

¹ VN-Mensenrechten Comité, General Comment nr. 31 (2004): "The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant", para. 4.

² VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, General comment nr. 16 (2005): "The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3)", punt 42.

³ Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, A/HRC/30/49.

maakt van de vraag of 'doelmatige exploitatie' mogelijk is. Tegelijkertijd worden financiële uitkeringen beschikbaar gesteld als prikkel aan gemeenten als zij 'zelf verantwoordelijkheid nemen en vrijwillig opvangvoorzieningen mogelijk maken'. Deze middelen zijn 'een aanvulling op de reële compensatie van de extra kosten voor gemeenten voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers'. Het College constateert dat de financiële middelen nu feitelijk een beloning zijn voor het nakomen van wat juridisch gezien al bestaande mensenrechtelijke verplichtingen zijn die op gemeenten en andere lokale overheden rusten. Dit kan de hardheid van die verplichting ondergraven, en een precedent scheppen van onderhandelbaarheid van die verplichting.

Het College adviseert vanuit die optiek in het wetsvoorstel te verduidelijken dat de beschikbaar gestelde financiële middelen alleen moeten kunnen worden besteed aan het realiseren van duurzame kleinschalige opvang.

Het voorkomen van noodopvang als centrale doelstelling van de wet

Het College constateert dat de expliciete doelstelling om noodopvang tot het verleden te laten behoren niet wordt genoemd in de Memorie van Toelichting. Over noodopvang wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat het nadeel van deze vorm van opvang is, dat deze opvangplekken vaak 'van korte duur zijn' en daardoor 'slechts tijdelijk verlichting' bieden.

Het College hecht eraan te benadrukken dat noodopvang niet alleen problematisch is vanwege het ontbreken van duurzame beschikbaarheid, maar ook vanwege de lage kwaliteit ervan. Op deze vorm van opvang zijn andere kwaliteitsnormen van toepassing dan op de reguliere opvang van het COA. Zo staat in de hygiënerichtlijn voor asielzoekerscentra van het RIVM dat de reguliere norm van 'maximaal vier alleenstaande personen per slaapkamer (op grond van het Programma van Eisen 2012) en reken minimaal 5 m² vloeroppervlak per bewoner' niet van toepassing is op noodopvanglocaties.⁴ Ook de normen voor toilet- en douchefaciliteiten wijken af.⁵ Daarnaast is noodopvang doorgaans grootschalig.⁶ Door onder andere een groot gebrek aan privacy zijn dergelijke grootschalige opvanglocaties ongeschikt voor langdurig verblijf en ongeschikt voor diegenen die als 'kwetsbaar' in de zin van de Opvangrichtlijn gekwalificeerd kunnen worden. De afgelopen maanden hebben laten zien dat met name de privacy en hygiëne in de noodopvang en crisisnoodopvang ernstig tekort kunnen schieten.

⁴ <https://www.rivm.nl/hygienerichtlijnen/asielzoekerscentra>.

⁵ Voor reguliere opvang is de norm één toilet per acht bedden (op grond van het Programma van Eisen 2012). Voor noodopvanglocaties wijkt de norm af: minimaal één toilet per 25 bedden; Voor reguliere opvang is de norm één douche en wastafel per acht bedden (op grond van het Programma van Eisen 2012). Voor noodopvanglocaties wijkt de norm af: minimaal één douche en één was-faciliteit per 15 bedden.

⁶ <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2021/11/10/noodopvanglocatie-heumensoord-ongeschikt-voor-langdurig-verblijf-in-de-winter.-afghaanse-evacues-moeten-ander-en-structureler-onderdak-krijgen>.

Duurzame, kleinschalige opvang van voldoende kwaliteit is derhalve noodzakelijk om een levensstandaard te bieden die de fysieke en geestelijke gezondheid van eenieder die in de opvang verblijft beschermt.⁷ Deze noodzaak wordt onderstreept door de omstandigheid dat personen gedurende lange tijd in de opvang verblijven vanwege lange doorlooptijden bij de IND en de woningcrisis.⁸

Het College adviseert om het voorkomen van noodopvang expliciet te noemen als doelstelling van de wet.

Verduidelijking en aanscherping van de normen waar opvanglocaties aan moeten voldoen

Het bovengenoemde zorgpunt van het College wordt versterkt door het ontbreken van duidelijke verwijzingen naar de kwaliteitsstandaarden die het COA hanteert bij reguliere opvanglocaties.⁹ Het COA duidt deze standaard aan als een 'normaal kwaliteits- en voorzieningenniveau'.¹⁰ In artikel 3 van het voorliggende wetsvoorstel noch in de Memorie van Toelichting wordt naar deze kwaliteitsstandaard verwezen.

Het College adviseert om in enig detail te verduidelijken en transparant te maken welke normen van toepassing zijn op opvanglocaties met een 'normaal kwaliteits- en voorzieningenniveau'.

Het College adviseert daarnaast om in de voorliggende wet op te nemen dat alleen opvanglocaties die voldoen aan deze normen kwalificeren als 'geschikte opvangvoorzieningen' in de zin van de bij artikel 3 gegeven uitleg.

Daarbij voorziet dit wetsvoorstel ook in de mogelijkheid dat gemeenten de exploitatie van opvangvoorzieningen van het COA overnemen. De verantwoordelijkheid komt dan bij het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente te liggen. Het College vraagt zich af hoe het toezicht op de kwaliteit van de opvanglocatie in deze situatie is geregeld. Ligt het toezicht in de eerste plaats bij de gemeenteraad, als controlerend orgaan van het College van B&W, of bij bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, of de Inspectie Justitie en Veiligheid, zoals het geval is bij opvangvoorzieningen, zodat uiteindelijk verantwoording verschuldigd is aan de Tweede Kamer? De toelichting geeft aan dat de randvoorwaarden om als gemeente een opvangvoorziening te kunnen exploiteren duidelijk moeten zijn en nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Het College hecht er echter aan dat uit de (toelichting op de) wet blijkt dat de

⁷ Art. 17 lid 3 Opvangrichtlijn. Zie ook: Artikel 25 Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, Art. 11 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

⁸ In oktober 2022 moesten asielzoekers in de asielprocedure (spoor 4) gemiddeld 38-46 weken wachten op een eerste beslissing. Op dit moment verblijven ongeveer 17.000 statushouders in de opvang terwijl zij wachten op een woning.

⁹ Locaties behorend tot de 'vaste voorraad' van het COA of 'kortlopende opvanglocaties van het COA met een normaal kwaliteits- en voorzieningenniveau, zoals recreatieparken.' (zie: <https://www.coa.nl/nl/tijdelijke-opvang-noodopvang-en-crisisnoodopvang>).

¹⁰ <https://www.coa.nl/nl/tijdelijke-opvang-noodopvang-en-crisisnoodopvang>.

opvangvoorzieningen geëxploiteerd door gemeenten controleerbaar aan de kwaliteitsnormen voor opvanglocaties voldoen. Het College adviseert op dit punt de toelichting aan te vullen.

Het College is zeer bezorgd over het feit dat 35.000 mensen op dit moment het risico lopen op extra overplaatsingen vanwege sluiting van de locatie, omdat zij in tijdelijke opvang of (crisis)noodopvang verblijven.¹¹ De gevolgen van deze overplaatsingen zijn namelijk aanzienlijk.¹² Daarnaast is in de Opvangrichtlijn neergelegd dat lidstaten erop toe dienen te zien dat personen die in de opvang verblijven alleen overgeplaatst worden wanneer dit noodzakelijk is. Ter voorkoming van overplaatsingen is duurzame opvang van cruciaal belang. Het College onderschrijft derhalve het belang van duurzame opvang die – bij voorkeur - de ‘vaste voorraad’ van COA-locaties aanvult.¹³ Het College constateert echter dat een minimale periode van beschikbaarheid niet gehanteerd wordt als criterium bij de vraag of een opvangvoorziening geschikt is in het kader van de gemeentelijke taak zoals zal worden neergelegd in het ‘verdeelbesluit’. De aanbeveling van de Commissie van Zwol om het aantal verhuizingen van kinderen te verminderen en dit mee te nemen bij het opstellen van een flexibeler opvangbeleid, wordt volgens het regeerakkoord integraal uitgevoerd door de regering. Het College ziet dit onvoldoende terug in het voorliggende wetsvoorstel.

Het College adviseert om een minimale periode van beschikbaarheid vast te stellen waaraan opvanglocaties moeten voldoen om te kwalificeren als ‘geschikt’ in de zin van de bij artikel 3 gegeven uitleg.

Het belang van tijdige uitvoerings-en invoeringstoetsen en evaluatie

Uit de memorie van toelichting blijkt dat parallel aan het traject van de internetconsultatie de benodigde uitvoeringstoetsen worden gedaan. Omdat deze materie grote mensenrechtelijke implicaties heeft, die nu maar deels te overzien zijn, benadrukt het College het belang van een zorgvuldige uitvoeringstoets en de consequenties die aan de uitkomsten hiervan worden verbonden. Dit geldt des te meer voor dit wetsvoorstel gezien alle bestuursorganen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau nieuwe taken toebedeeld krijgen en deze wet voor al deze organen werkbaar moet zijn. Het College juicht toe dat er binnen twee jaar een invoeringstoets van deze wet zal plaatsvinden. Tegelijkertijd zal een wetsvoorstel dat het toezicht op de uitvoering van de op basis van deze wet door de gemeente te verrichten taak definitief vormgeeft uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding in procedure worden gebracht. Nu dit wetsvoorstel een nieuw, fijnmazig systeem opzet, acht het College effectief toezicht op dit systeem cruciaal voor het realiseren van duurzame, kleinschalige opvang.

¹¹ De duurzame voorraad van het COA behelst 15.000 plekken. Op dit moment verblijven 50.347 personen in de opvang.

¹² Zie o.a. VluchtelingenWerk Nederland, Derde quickscan (crisis)noodopvang asielzoekers, oktober 2022, p. 2; Rapport onderzoekcommissie langdurig verblijvende kinderen zonder bestendig verblijfsrecht (Commissie van Zwol), p.61.

¹³ Dit zijn locaties die beschikbaar zijn voor vijf jaar of langer.

Dit toezicht moet dan ook zo snel mogelijk vormgegeven worden. Het College adviseert de regering daarom dit toezicht mee te nemen in de invoeringstoets.

Voor nadere vragen of een toelichting kunt u contact laten opnemen met Ellen Nissen, beleidsadviseur, via e.nissen@mensenrechten.nl of (030) 888 38 88

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Geel', with a horizontal line underneath.

drs. Jacobine D.C. Geel
Voorzitter