

van Initiatiefgroep Kleinschalige Asielopvang Nederland
ond. Internetconsultatie
 Commentaar bij:
 Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.
datum 23 november 2022

1. Algemeen

De strekking van dit commentaar is om het voorliggende wetsontwerp te verbeteren. Het uitgangspunt van dit commentaar is verwerkt in Plan KAN: *Kleinschalige Asielopvang Nederland*.¹ Een belangrijk aspect daarvan is dat het draagvlak voor daadwerkelijk kleinschalige opvang van asielzoekers in iedere gemeente groot is, zolang iedere gemeente naar rato van het inwonertal zijn steentje bijdraagt. Die kleinschaligheid is van groot belang.

Ons commentaar bestaat uit drie onderdelen:

- * voorstellen m.b.t. de opvang (§ 2);
- * voorstellen m.b.t. toelating (introductie nieuwe verblijfsvergunning) (§ 3);
- * enkele correcties en aanvullingen (§ 4).

2. Opvang

2.1 Varianten

In § 2 van de MvT van het wetsontwerp staan drie varianten benoemd m.b.t. de wettelijke taak voor gemeenten om asielzoekers op te vangen. In dit stuk wordt telkens de kortere term *wettelijke taak* gehanteerd als aanduiding voor *de wettelijke taak om asielzoekers op te vangen*.

De genoemde drie varianten zijn niet als 1, 2 en 3 maar, ietwat verwarrend, als 1, 2a en 2b aangeduid. Variant 1 betreft het beleggen van de wettelijke taak bij iedere gemeente. De tweede en derde variant (2a en 2b) zijn vrijwel identiek en beleggen de wettelijke taak bij een beperkt aantal gemeenten op basis van een zogenoemd *verdeelbesluit* waarbij dat verdeelbesluit in eerste instantie (variant 2b) door het Rijk zal worden genomen. Na verloop van tijd (vier jaar), zo blijkt uit de toelichting in § 4.6 en de artikelen 11, 12 en 15(2), zal het interbestuurlijk toezicht, dat bij inwerkingtreding van deze wet bij de Minister berust, bij Gedeputeerde Staten komen te liggen (variant 2a). Een ander onderscheid tussen deze twee varianten is er kennelijk niet. Eigenlijk zou er dus gesproken moeten worden van 2 i.p.v. 3 varianten.

Zonder enige nadere motivering kiest het kabinet niet voor de eerste optie maar voor de gecombineerde tweede en derde variant. Naar onze overtuiging zijn er sterke argumenten aan te voeren op grond waarvan de eerste variant veruit de voorkeur verdient. Het uitgangspunt dat iedere gemeente naar rato een bijdrage zou moeten leveren wordt breed gedragen. Die bereidheid zou teniet worden gedaan indien slechts een selectie van gemeenten uiteindelijk een bijdrage levert.

2.2 Ramingen

Het wetsvoorstel gaat uit van een bestaande voorraad van structurele opvangvoorzieningen. Het verschil tussen dat aantal en het benodigde aantal (gebaseerd op de raming) wordt in eerste instantie gerealiseerd door vrijwillige terbeschikkingstelling door gemeenten voor een beperkte periode. Pas als dat aantal onvoldoende is om het benodigde aantal (i.c. de raming) te realiseren, kunnen gemeenten worden aangewezen. Om het aantal aangewezen gemeenten te minimaliseren, wordt gemeenten een bonus beloofd als ze meer plekken realiseren dan een gefixeerd aantal van 100 plaatsen.

Alhoewel het begrijpelijk is dat uitgegaan wordt van de bestaande voorraad van structurele opvangvoorzieningen, zou de nadruk moeten liggen op het realiseren door iedere

1 Zie bijlage: Plan KAN

gemeente van structurele opvangvoorzieningen. Die benadering zorgt ervoor dat gemeenten niet - zoals nu wel het geval is - op elkaar gaan zitten wachten. Het beloven van een bonus voor iedere plek boven het (willekeurige) aantal van 100, benadeelt de kleinere gemeente (d.w.z. een gemeente met minder dan 30.000 inwoners) in meerdere opzichten.

Allereerst behoort de helft van alle gemeenten in Nederland tot die categorie van kleinere gemeente. Die moeten derhalve verhoudingsgewijs veel meer doen dan een grotere buurgemeente om voor dezelfde bonus in aanmerking te komen. In de tweede plaats is het een vorm van ontmoediging: een kleine bijdrage telt kennelijk niet even zwaar. De nu voorgestelde toekenning van een bonus (de specifieke uitkering uit artikel 9) kan heel makkelijk worden afhankelijk gemaakt van de *relatieve* overschrijding van de norm; en die norm is een aantal opvangvoorzieningen per 10.000 inwoners. Dat betekent dat ieder gemeente wordt gewaardeerd in het leveren van een bijdrage en niet alleen de gemeenten die in absoluut aantal een grotere bijdrage (kunnen) leveren.

3. Toelating: vergunningensystematiek

Volgens de huidige systematiek van de Vreemdelingenwet (Vw) wordt een verzoek van een vreemdeling om internationale bescherming eerst getoetst aan de asielgronden. Dat is een zorgvuldig en uitgebreid proces. Er is echter een substantieel deel (ruim de helft) van alle asielzoekers die uit landen afkomstig zijn waarin de algehele toestand dusdanig is dat de vreemdeling daar niet naar kan worden teruggestuurd. Die vreemdelingen komen bijvoorbeeld uit Jemen of Syrië. Vrijwel al die vreemdelingen krijgen uiteindelijk een verblijfsvergunning.

Wij stellen voor om een aparte, nieuwe verblijfsvergunning in de Vw te realiseren: een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv). Die vvtv zou kunnen worden verstrekt aan de vreemdeling die om internationale bescherming verzoekt en die afkomstig is uit een land als Jemen of Syrië. Het grote voordeel daarvan is dat het toetsen aan de criteria voor een dergelijke vergunning veel sneller kan verlopen.

Wij stellen bovendien voor om de toetsingsvolgorde in de wet om te draaien: eerst toetsen of iemand in aanmerking komt voor een vvtv en daarna pas aan de criteria voor een asielvergunning. Een substantieel deel van de verzoeken zal dan door de IND in een snellere procedure kunnen worden beoordeeld. Dat betekent ook dat de IND relatief meer capaciteit zal kunnen inzetten voor de beoordeling van ‘gewone’ asielverzoeken.

Een bijkomend voordeel is dat dan ook alle Oekraïeners in aanmerking komen voor een dergelijke vvtv en niet meer zonder vergunning in ons land verblijven.

4. Correcties en aanvullingen

a) De naam van de wet is complex. Er staat nu:

Regels inzake het toedelen van een wettelijke taak aan gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken en wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

Een iets kortere en duidelijkere aanduiding zou kunnen zijn:

Wet van [././] met regels voor het toedelen van de wettelijke taak aan gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers te realiseren (Wet gemeentelijke asielopvang), (Wga).

b) Indien ons voorstel wordt overgenomen om tevens - tegelijkertijd - de Vreemdelingenwet aan te passen om een nieuwe verblijfsvergunning te realiseren, dan zou in art. 1 het volgende kunnen worden aangepast:

Er staat nu:

In deze wet (..) wordt verstaan onder:

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

Dat zou moeten worden:

- asielzoeker: een vreemdeling wiens vrijheid niet rechtens is ontnomen en door wie of ten behoeve van wie een aanvraag voor internationale bescherming is ingediend.

Ratio: Die formulering sluit beter aan bij de Europeesrechtelijke terminologie.

- c) In artikel 2(2) wordt gesproken van een 'raming'. Het opschrift van het Hoofdstuk spreekt evenzeer van een raming. De titel van artikel 2 luidt echter: 'Capaciteitsraming'.

En in art. 2(1) wordt gesproken van 'naar verwachting behoefte zal zijn'.

Dat is drie keer een andere omschrijving voor hetzelfde.

Wellicht dat alleen de term: 'schatting' zou kunnen worden gebruikt.

- d) In artikel 14(3) staat: 'voor iedere duurzaam ter beschikking gestelde opvangplaats'. Dat is geen correct taalgebruik. Met de term 'duurzaam' lijkt te worden verwezen naar 'relatief milieuvriendelijk'. Uit de MvT blijkt echter dat de term 'duurzaam' hier wordt gehanteerd voor een langere periode. Die kwalificatie slaat echter niet op het ter beschikking stellen, maar op de opvangplaats zelf.

Het zou derhalve beter zijn om te spreken van:

'voor iedere ter beschikking gesteld structurele opvangplaats'.

Inleiding

De opvang van asielzoekers is al decennia afhankelijk van de welwillendheid van enkele gemeenten en gericht op het tijdelijk faciliteren van vooral grote opvangcentra (van minimaal 400 asielzoekers per locatie). Het belangrijkste argument daarbij was vooral financieel: groter is goedkoper.

De grootschaligheid van het systeem is echter inmiddels onderdeel van het probleem. Het systeem voldoet niet (meer) aan nationale en internationale vereisten. Het creëert crises en leidt tot voor alle partijen ongewenste situaties. Zie bijvoorbeeld de rapportages van de door de rijksoverheid ingestelde adviesorganen zoals de Adviesraad Migratie (ACVZ), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV). Zelfs Artsen Zonder Grenzen, de Raad van Europa, en de UNHCR spreken van 'een beschamende situatie', en 'een zelf gecreëerde crisis'.

Simpelweg de grenzen dichthouden voor asielzoekers kan niet: dat is in strijd met het Europees Grondwettelijk recht op asiel.

Problemen

Kort gezegd zijn er drie knelpunten:

- A Er is te weinig opvangcapaciteit voor asielzoekers.
- B Er is te weinig personele capaciteit om asielverzoeken tijdig te behandelen.
- C Er is te weinig aanbod van huisvesting voor statushouders.

Deze knelpunten zorgen niet alleen voor ongewenste situaties zoals lange wachtrijen, een beperkte doorstroming en frustraties, maar ook voor een onevenredige verdeling van de lasten over gemeenten en inwoners. Het gevolg is een dalend draagvlak voor het asielbeleid. En dat leidt weer tot een beperktere bereidheid onder gemeenten, bestuur en bewoners om asielzoekers op te vangen.

En voor alle duidelijkheid: de oorzaak van het huidige probleem is niet gelegen in het aantal mensen dat asiel aanvraagt in Nederland, maar in de wijze waarop de opvang is georganiseerd en gestructureerd: ad-hoc gericht op groot, groter, grootst, en zonder een lange-termijn visie.

In de huidige situatie vangen slechts zo'n 60 van alle 344 gemeenten in Nederland asielzoekers op. Dat betekent dat zeer veel gemeenten niet thuis geven.

Kosten

De huidige opvangcrisis is exorbitant duur door alle tijdelijke voorzieningen en noodgrepen. Dat geld kan veel beter en effectiever besteed worden.

Oplossing

Dit voorstel beoogt de eerste twee problemen (A) en (B) aan te pakken; dit voorstel gaat niet over het derde probleem (C): de huidige krapte op de woningmarkt.

A Opvangcapaciteit

Een oplossing kan gevonden worden door structureel alle gemeenten te betrekken bij de opvang van alle vreemdelingen die om bescherming vragen. Net zoals alle gemeenten de wettelijke taak hebben om naar rato van hun inwonertal statushouders te huisvesten volgens de halfjaarlijkse taakstelling, zouden alle gemeenten naar rato van hun inwonertal ook de wettelijke taak moeten krijgen om structureel opvangcapaciteit te realiseren.

B Behandelcapaciteit

Een groot deel van de asielzoekers komt uit een beperkt aantal landen (zoals Syrië) en bijna iedereen uit die landen krijgt uiteindelijk een verblijfsvergunning. Als het beoordelingsproces van asielverzoeken uit dergelijke landen als evident inwilligbare asielverzoeken worden bestempeld (in het jargon het zogenoemde Spoor-3), dan zou dat de behandeltijd van zeer veel dossiers door de IND (van 24 maanden) sterk bekorten tot wellicht een paar maanden. Dat zou de IND ook meer de gelegenheid geven om de overige asielverzoeken tijdig te beoordelen.

Doel

Wij zijn ervan overtuigd dat dit voorstel brede steun in de samenleving zal krijgen. Zowel bij de bevolking en bestuurders, maar ook bij werkgevers en niet in de laatste plaats de asielzoekers zelf. Dit voorstel kan bijdragen aan een fatsoenlijk, eerlijk en duurzaam opvangsysteem.

Details opvang

1. **Alle gemeenten** (en niet slechts een selectie) krijgen de wettelijke taak om structureel een (door de minister vast te stellen) taakstelling van asielopvangplaatsen naar rato van het inwonertal te realiseren.

Stel: taakstelling is structureel 30 plekken per 10.000 inwoners

*Bij een gemiddelde omvang van een gemeente van 50.000 inwoners, zijn dat 150 plaatsen per gemiddelde gemeente. Dat levert $344 * 150 = 51.600$ plaatsen op (structureel).*

Bijvoorbeeld:

Ameland 3.700 inwoners 11 plaatsen

Tynaarlo 34.000 inwoners 102 plaatsen

Nijmegen 180.000 inwoners 540 plaatsen

Ratio: beperkt, overzichtelijk, kleinschalig, passend bij de schaal van de gemeente, groter draagvlak. Gemeente heeft regie en regelruimte. Activering naar scholing & arbeid kan zo sneller, effectiever worden ingezet.

2. Asielzoekers worden **in dezelfde gemeente opgevangen** als waar ze als statushouder worden gehuisvest.

Ratio: de integratie kan direct beginnen. Alle gemeenten weten snel wat ‘hun’ asielzoekers nodig hebben en wat ze kunnen. Daarnaast kan scholing en de gang naar de arbeidsmarkt sneller en effectiever worden ingezet. (zal leiden tot snellere integratie.)

3. Het **uitruilen** van asielopvangplaatsen is niet toegestaan.

Ratio: voorkomen dat gemeenten gaan lobbyen om zo laat mogelijk pas ‘aan de beurt’ te komen, of om hun wettelijk taak uit te besteden dan wel te ‘verkoppen’.

4. Bij een kleinere vraag naar **capaciteit** (van asielopvangplaatsen) dan de beschikbare capaciteit, worden geen centra gesloten maar in alle gemeenten evenredig beperktere bezetting gerealiseerd. Plekken zijn dan *tijdelijk* beschikbaar voor andere doeleinden en kunnen bij capaciteitstoename weer worden ingezet, zodat (exorbitant) dure noodoplossingen niet meer nodig zijn.

Ratio: Ongeacht de omvang van het aantal op te vangen asielzoekers, zal de relatieve verdeling van het feitelijke aantal over de gemeenten hetzelfde blijven. Bij een beperkte bezetting kunnen deze plaatsen door de gemeente tijdelijk voor andere lokale doeleinden worden ingezet. Zoals dat nu ook vaak in de vorm van anti-kraak gebeurt t.b.v. tijdelijke huisvesting van jongeren, studenten, spoedzoekers en kunstenaars. De capaciteit komt echter weer beschikbaar indien nodig; er hoeven dus geen ad hoc, dure, ingrijpende en grootschalige noodvoorzieningen meer te komen. Dit alles zorgt weer voor een positieve impuls op het draagvlak in de gemeente.

5. De **toedeling** van asielzoekers aan gemeenten wordt at random bepaald rekening houdend met gezinsverband.

Ratio: Als er voorkeuren zouden kunnen worden uitgesproken, dan zou dat het honoreren van vooroordelen betekenen en dat opent de deur voor discriminatie.

6. De regelgeving m.b.t. de **financiering** van opvangplekken moet worden gewijzigd. Die moet op basis van beschikbare plekken en niet op basis van ‘beslapen bedden’ worden gerealiseerd. De financiering dient direct aan de gemeente plaats te vinden

Ratio: structurele financiering van de opvangplaatsen, lagere kosten, minder overhead.

7. Het faciliteren en **realiseren** van asielopvangplaatsen (waar en hoeveel) dient in eerste instantie aan de gemeenten te worden overgelaten: zij weten het beste wat waar mogelijk is.

Ratio: Vergroting draagvlak.

8. De toepassing van de **regels** voor het realiseren van opvangplekken is identiek aan de toepassing van regels voor het huisvesten van statushouders.

Ratio: Duidelijkheid.

Details asielprocedure

1. De beperkte capaciteit van de IND zorgt voor vertraging in de afhandeling van asielverzoeken. Dit komt onder meer doordat alle asielverzoeken op individueel niveau moeten worden beoordeeld: dat is tijdrovend. Dit kan, zoals de directeur van de IND onlangs ook al meldde, met behoud van zorgvuldigheid, anders: **sneller**.

Als de toetsingsvolgorde, zoals die in de Vreemdelingenwet vastligt, wordt aangepast, dan is het mogelijk om vooral de evident inwilligbare asielverzoeken (Spoor-3) binnen 3 maanden af te ronden met een tijdelijke verblijfsvergunning.

Ratio: Snellere behandeling van uiteindelijk alle asielverzoeken.

2. Vervolgens kan de IND meer **tijd** en aandacht besteden aan de andere asielaanvragen die een indringende individuele beoordeling vereisen.

Ratio: Effectievere inzet van (beperkte) behandelcapaciteit van de IND. Dit zal – uiteindelijk – voor alle statushouders een snellere doorstroming naar de arbeidsmarkt faciliteren.

3. Dit impliceert ook dat het overschrijden van de wettelijke **beslistermijnen** – en de boetes die daarmee gepaard gaan – tot een zeldzaamheid zullen behoren.

Ratio: Het betekent dat de overheid zich aan haar eigen regels zal houden, en dat is weer goed voor het vertrouwen in de overheid en het **draagvlak** voor het asielbeleid.

4. Voor evident kansloze asielzoekers is het van belang dat zij niet langer dan strikt noodzakelijk in de opvang verblijven. Het **vertrek** van afgewezen asielzoekers hoort daarbij.

Ratio: Met een versnelling van de procedure en het daadwerkelijk laten terugkeren van vreemdelingen die geen recht op een verblijfsvergunning hebben, wordt ook de **overlast**, die door een klein deel van hen wordt veroorzaakt, **beperkt**.

5. De directe betrokkenheid en primaire verantwoordelijkheid van gemeenten bij de opvang van asielzoekers en hun latere huisvesting als statushouders zal vooral gunstig zijn voor het ontwikkelen van kansen (**integratie**, participatie, scholing, stages, en werkgelegenheid). Hiervoor kunnen tevens garantiekaders worden opgesteld in een bestuursakkoord tussen VNG en Rijk.

Ratio: Bevordering draagvlak.

=.=

Initiatiefgroep Huisvesting Asielzoekers Nederland

Ineke Bakker	Voorzitter Werkgroep Vluchtelingen Raad van Kerken in Nederland
Christien Crouwel	Algemeen Secretaris Raad van Kerken in Nederland
Carolus Grütters	Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit, Nijmegen
Rachel Streefland	Wethouder Utrecht
Marcel Thijsen	Burgemeester Gemeente Tynaarlo
John van Tilborg	Directeur INLIA Foundations