Regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding

Dit wetsvoorstel beoogt een verandering te brengen in de huidige situatie waarin het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van gemeenten om opvang voor asielzoekers in Nederland mogelijk te maken. Nederland is op basis van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen verplicht om asielzoekers opvang te bieden. Het Rijk is verantwoordelijk voor het opvangen van asielzoekers. Het COA voert dit in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid uit. Tegelijkertijd is er geen wettelijke taak voor gemeenten om de opvang van asielzoekers door het COA in gemeenten mogelijk te maken. Dit wetsvoorstel wil een einde maken aan deze situatie door gemeenten ook een expliciete wettelijke taak te geven bij de opvang van asielzoekers. Tevens wil het kabinet met dit wetsvoorstel komen tot een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over gemeenten.

Het wetsvoorstel is niet los te zien van de huidige crisis in de asielopvang. Deze crisis is ontstaan door een veelheid aan factoren. Die factoren hangen onder meer samen met het op- en weer afschalen van asielopvang capaciteit na een aantal jaar van lagere capaciteitsbehoefte. Ook is vanuit gemeenten de behoefte uitgesproken aan meer mogelijkheden voor kleinschalige opvang. Verschillende (dringende) bestuurlijke oproepen zijn gedaan om meer opvangcapaciteit te realiseren. Dankzij intensieve inspanningen van alle partijen is het gelukt om in de periode van de zomer 2021 tot mei 2022 meer dan 17.000 opvangplaatsen te realiseren, naast de opgave voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne sinds eind februari 2022. De extra gerealiseerde opvang is echter onvoldoende gebleken voor de gestegen capaciteitsbehoefte. Het betreft hier bovendien veelal noodopvang en crisisnoodopvang. Deze (crisis)noodopvangplaatsen zijn vaak van korte duur en bieden daardoor slechts tijdelijk verlichting.

Om de crisis op te lossen en te komen tot een duurzaam en stabiel opvanglandschap met afdoende opvangplaatsen voor de aan het vraagstuk inherente wisselende opvangbehoefte, is een brede aanpak nodig om alle factoren te adresseren. Deze aanpak wordt ook voorgestaan door het kabinet, in afstemming met medeoverheden, zoals aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2022 (zie ook verderop in deze memorie van toelichting).[1] Onderdeel daarvan is het creëren van een wettelijke taak voor gemeenten. Hiermee komt vast te staan dat gemeenten medeverantwoordelijk zijn, naast het Rijk, voor de internationale en Europeesrechtelijke verplichting om asielopvang te bieden aan vluchtelingen en asielzoekers.

Uitgegaan wordt van solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen en het voorkomen van crisisnoodopvang. Het kabinet blijft erop inzetten dat duurzame opvangplaatsen door gemeenten zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking worden gesteld. Dat wordt door dit wetsvoorstel op verschillende manieren bevorderd; onder meer door het verstrekken van specifieke uitkeringen voor duurzame opvangplaatsen, ook buiten de overlegcyclus waar dit wetsvoorstel in voorziet. Een belangrijk doel is in ieder geval dat crisisnoodopvang zoveel als mogelijk tot het verleden zal gaan behoren.

Met dit wetsvoorstel wordt ook invulling gegeven aan de wens vanuit het Veiligheidsberaad en de commissarissen van de Koning in hun rol als rijksorgaan om juridisch instrumentarium te ontwikkelen om de druk van de vluchtelingenstroom op de samenleving gelijkmatig over het land te verspreiden en (verder) invulling te geven aan de inhoudelijke plannen rondom asielopvang. Uw Kamer is hierover bij brief van 12 april 2022 geïnformeerd.[2]

---

[1] Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2983.
[2] Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2856.

Dat met deze wet zal voorzien in een duurzaam en stabiel opvanglandschap, doet er vanzelfsprekend niet aan af dat het kabinet zich steeds zal blijven inzetten maatregelen te nemen om grip te krijgen op migratie en om te bevorderen dat asielaanvragen spoedig worden behandeld en terugkeer naar landen van herkomst plaatsvindt indien een aanvraag is afgewezen.

2. Duurzaam toekomstperspectief: stabiel en wendbaar opvangstelsel

Op 25 mei 2022 heeft het kabinet per brief aan de Tweede Kamer bericht dat een gezamenlijke aanpak van de opvang en een andere manier van werken van alle ketenpartners noodzakelijk is.[3] De basis hiervoor ligt in de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (hierna: Uitvoeringsagenda) die in mei 2020 vastgesteld is aan de Landelijke Regietafel Migratie (hierna: LRT). De LRT is een overleggremium. Aan de LRT werken het Rijk, provincies, gemeenten en het COA aan gezamenlijke opgaven op het terrein van asiel, huisvesting statushouders en integratie en participatie. In de Uitvoeringsagenda hebben Rijk, provincies en gemeenten een gezamenlijke ambitie geformuleerd ten aanzien van een toekomstig asielsysteem en uitgangspunten om deze ambitie te verwezenlijken. Zo moet er voldoende duurzame flexibele opvangcapaciteit gerealiseerd worden om mee te kunnen bewegen met schommelingen in instroom en bezetting en komen er (minimaal) vier middelgrote proceslocaties (gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties) evenredig verspreid over het land waar de asieldiensten onder één dak werken. Daarnaast wordt er ingezet op het zo snel mogelijk plaatsen van vergunninghouders in of in de nabijheid van de uiteindelijke woongemeente kunnen verblijven en kunnen starten met hun inburgering in de gemeente. Tevens wordt bezien hoe kleinschaliger opvang mogelijk gemaakt kan worden en wordt de opvang evenwichtig verspreid over het land.

Dit vraagt dat ook de gemeenten die dat nu nog niet doen, hun bijdrage leveren aan een humane en duurzame opvang van asielzoekers. In het huidige stelsel van asielopvang hebben gemeenten zoals gezegd geen wettelijke taak, maar maken vele gemeenten sinds jaar en dag wel asielopvang binnen hun gemeente mogelijk. Dat doen zij onder andere door zorg te dragen voor het verlenen van de noodzakelijke vergunningen en het mogelijk maken van de ruimtelijke inpassing.

Het kabinet realiseert zich dat redenen om geen medewerking te verlenen aan de komst van een opvangvoorziening divers zijn. Veelvuldig door gemeenten genoemde redenen zijn een gebrek aan politiek en bestuurlijk of maatschappelijk draagvlak door bijvoorbeeld vrees voor overlast of de onvrede over het afschalen van opvanglocaties na de verhoogde instroom van 2015 en 2016. Ook bestaat soms discrepantie tussen de vraag van het COA en het aanbod van locaties door gemeenten. Gemeenten dragen bijvoorbeeld kleine locaties aan omdat dit beter past bij de aard en schaal van de gemeente, terwijl het COA grotere locaties nodig heeft in het kader van de doelmatigheid binnen bestaande kaders. Kijkend naar de huidige situatie op de arbeidsmarkt voorziet het COA ook een gebrek aan voldoende personeel om (veel) kleine locaties te bemensen.

In de huidige praktijk sluit het COA met het college van elke gemeente waarin een opvangvoorziening is gevestigd, een bestuursovereenkomst. Daarin worden o.a. de gebruiksduur (looptijd) van een opvangvoorziening vanaf tijdstip ingebruikneming, de mogelijkheid van eventuele verlenging en het maximaal aantal opvangplaatsen vastgelegd.

Met de brief van 8 juli 2022 heeft het kabinet de uitkomsten van de "Verkenning naar meer dwingend juridisch instrumentarium voor opvang van asielzoekers" met de Tweede Kamer gedeeld. Ten aanzien van de wettelijke taak voor gemeenten zijn daarbij 3 varianten geschetst. Deze varianten betreffen (1) het beleggen van een wettelijke taak bij iedere gemeente, zodat de asielopvang evenredig wordt verdeeld, en (2) het beleggen van de taak bij enkele gemeenten op basis van een jaarlijks verdeelbesluit, te nemen door (2a) gedeputeerde staten, ofwel (2b) door het Rijk, waardoor de asielopvang evenwichtig over de provincies en daarmee het land kan worden verdeeld.

Het kabinet heeft besloten variant 2b neer te leggen in een wetsvoorstel. Reden hiervoor is dat deze variant uitgaat van samenwerking van gemeenten om opvangvoorzieningen mogelijk te maken. Gemeenten bezien samen de mogelijkheden (ook in relatie met de opdracht van het huisvesten van vergunninghouders). De uiteindelijke clustering van opvangvoorzieningen bij *bepaalde* gemeenten, sluit aan bij de huidige praktijk en is in lijn met de Uitvoeringsagenda.

---

[3] Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2901.

Een clustering van opvangvoorzieningen zorgt er tevens voor dat de dienstverlening binnen de migratieketen duurzamer kan worden uitgevoerd. De keuze voor de Minister van Justitie en Veiligheid als bevoegd bestuursorgaan om het landelijke verdeelbesluit (verdeling benodigde capaciteit in provincie naar bepaalde gemeenten) te nemen is gelegen in het argument dat hij reeds de financieringsstromen binnen de asielketen beheert en opdrachtgever is van het COA, de IND en de DT&V.

Met de in het wetsvoorstel gekozen systematiek wordt uitdrukkelijk beoogd dat voldoende duurzame en flexibele opvangcapaciteit wordt gerealiseerd. Onder meer door het aanhouden van de zogeheten 'vaste voorraad' – locaties beschikbaar voor vijf jaar of langer – moeten schommelingen in instroom en bezetting in de toekomst kunnen worden opgevangen. Het COA zet in op een diverse vastgoedportefeuille (langlopende en korter lopende contracten) om zo een wendbaar opvanglandschap te creëren. Zo ontstaat er opvangcapaciteit die voldoende flexibel is om, binnen aanvaardbare bandbreedtes, snel mee te kunnen bewegen met de behoefte en wordt de inzet van noodopvang en crisisnoodopvang zoveel mogelijk voorkomen. Opvangvoorzieningen kunnen tevens worden ingericht als flexibele opvangvorm die (bij fluctuaties in instroom en bezetting) aangewend kunnen worden voor de huisvesting van andere aandachtsgroepen zodat er minder opvangvoorzieningen hoeven te worden gesloten. In dit verband is van belang dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders wordt geëxploiteerd (het voorgestelde nieuwe artikel 3b van de Wet COA). Hiermee wordt ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvang en woonvormen.

3. Actuele ontwikkelingen; bestuurlijke afspraken

De situatie is momenteel dusdanig onhoudbaar dat op 17 juni 2022 het kabinet de opvangcrisis tot nationale crisis heeft uitgeroepen.[4] Het kabinet is zich ervan bewust dat gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied van crisisbeheersing zich al langere tijd bijzondere inspanningen getroosten, terwijl het tekort aan opvangplaatsen nijpend is en blijft.

Op 26 augustus 2022 heeft het kabinet per brief aan de Tweede Kamer een pakket maatregelen bekend gemaakt om per direct tot een oplossing voor de opvangcrisis te komen én om langjarig uit de crisis te blijven. Ook is er een breed pakket aan bestuurlijke afspraken met de VNG, IPO en het Veiligheidsberaad, gericht op zowel korte als lange termijn om duurzaam en blijvend uit de opvangcrisis te komen. Een van de genoemde afspraken is een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken. Concreet is afgesproken dat het Rijk spoedwetgeving in consultatie brengt die een wettelijke taak voor gemeenten creëert om asielopvang te realiseren en dat daarbij expliciet ook de taak en rol van provincies (waaronder de provinciale regietafels) nader wordt uitgewerkt en opgenomen.

4. Hoofdlijnen wetsvoorstel

4.1 Uitgangspunten wetsvoorstel

Het huidige systeem is niet meer houdbaar en het wettelijk stelsel behoeft aanpassing, zodat alle gemeenten een evenwichtige bijdrage leveren aan asielopvang en het COA niet langer afhankelijk is van vrijwillige medewerking van gemeenten. Een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken, dient het doel om duurzaam voldoende opvangplaatsen te realiseren zodat Nederland te allen tijde in staat is om asielzoekers op te vangen, maar ook om deze opvangplaatsen op een evenwichtige wijze over Nederland te verdelen.

Het kabinet acht het van belang dat er meer rust, stabiliteit én flexibiliteit komt in het stelsel zodat het COA, de provincies en gemeenten beter vooruit kunnen kijken en de processen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau om voldoende asielopvang mogelijk te maken daarop kunnen worden afgestemd. Daarom wordt uitgegaan van een stabiele vaste voorraad aan opvangplaatsen bij het COA die standaard aangehouden wordt, alsmede een percentage reservecapaciteit op elke opvanglocatie.

[4] Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 2906.

Uitgangspunten van het wetsvoorstel zijn:

1. Een tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus vertaald naar de benodigde opvangcapaciteit per provincie.
2. Zorgdragen voor een evenwichtige spreiding van duurzame opvangvoorzieningen over het land

De opvang van asielzoekers is een nationaal belang (vgl. Nationale Omgevingsvisie). Het Rijk is resultaatverantwoordelijk voor de huisvesting van asielzoekers. De wettelijke plicht voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken betekent ook dat het gemeentebestuur de ruimtelijke keuze maakt waar asielopvang binnen de gemeente plaatsvindt.

Naast de reguliere opvang zal het Rijk met provincies en gemeenten samen de ruimtelijke keuze maken voor vier gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties in Nederland. In dat kader geldt dat het kabinet de voorkeur heeft dat ook in dat geval de besluitvorming over het bestemmingsplan of verlening van de vergunning door de gemeente gebeurt.

4.2 Werkwijze totstandkoming gemeentelijke taak
Het wetsvoorstel sluit aan bij de huidige werkwijze die is neergelegd in de Uitvoeringsagenda. Eens in de twee jaar wordt voor 1 februari bekend gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen voor asielzoekers in de daaropvolgende twee jaren naar verwachting behoefte zal zijn. Vervolgens wordt bepaald welk deel daarvan beschikbaar moet worden gesteld volgens de systematiek van deze wet. Om dat aantal te bepalen wordt het aantal opvangplaatsen dat voor vijf jaar of langer beschikbaar is of in de daaropvolgende 12 maanden voor die periode beschikbaar zal komen in mindering gebracht op het aantal opvangplaatsen waar in totaal behoefte aan zal zijn. Doel hiervan is om de hierna te bespreken provinciale opgave te beperken tot die opvangplaatsen waarover voor de komende periode daadwerkelijk overleg en afstemming op provinciaal niveau dient plaats te vinden.

Startend in 2023 betekent dit dat een aantal van 55.000 plekken moet worden gerealiseerd. Uitgaande van de huidige duurzame voorraad van het COA van 15.000 plekken moeten er daarmee nu ten hoogste 40.000 opvangplaatsen gevonden worden. Op het aantal van 40.000 wordt het aantal nieuw aangeboden opvangplaatsen in mindering gebracht.

Indien gemeenten deze duurzame opvangplaatsen aanhouden of creëren kan hiervoor een zogeheten specifieke uitkering worden verstrekt. Deze uitkering kan door de gemeente besteed worden aan een ander doel dan de opvang van asielzoekers en zijn een aanvulling op de reële compensatie van de extra kosten voor gemeenten voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers. De keuze voor een specifieke uitkering vloeit voort uit de voorwaarden die gesteld worden om in aanmerking te kunnen komen voor de uitkering en gewenste accountantscontrole (zie hierover nader paragraaf 4.8 van deze toelichting).

Onder meer door deze zogeheten 'vaste voorraad' moeten schommelingen in instroom en bezetting in de toekomst kunnen worden opgevangen. Deze opvangplaatsen moeten tijdig worden aangemeld bij het Rijk. Het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld volgens de systematiek van de wet wordt namelijk voor 1 mei bekendgemaakt.

Alle opvangplaatsen die op een duurzame wijze worden georganiseerd, maken vervolgens onderdeel uit van de vaste voorraad van het COA. Bij de volgende tranche in 2025 geldt dan dat er meer duurzame opvangplekken beschikbaar zijn die op de totaal te verdelen opvangplaatsen in mindering kunnen worden gebracht. Bij iedere tranche bouwt de vaste voorraad naar verwachting dus op. De inzet van het kabinet is dat daardoor steeds meer opvangplaatsen voortkomen uit een vrijwillig ter beschikking gestelde duurzame vaste voorraad en minder opvangplaatsen tot stand hoeven te komen via toebedeling van een taak op grond van deze wet.

Vervolgens wordt een verdeling vastgesteld van de asielopvangplaatsen over de provincies (de zgn. provinciale opgaves, niet zijnde een door de provincie als orgaan in te vullen opgave). Binnen deze provinciale opgave wordt voorts op basis van een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen verdeelsystematiek, een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente gemaakt. Deze verdeling is gebaseerd op het inwoneraantal van de betreffende gemeente.

Bij de verdeling kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn. Zo kan worden gewaarborgd dat voldoende opvangplaatsen beschikbaar worden gesteld voor bijvoorbeeld alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Vervolgens wordt op provinciaal niveau een vertaling gemaakt waarin de toekomstige behoefte aan opvangplaatsen over een aantal gemeenten wordt verdeeld. In deze fase, van het komen tot een verdeling is een belangrijke rol weggelegd voor de provinciale regietafels (PRT's). De PRT's worden gecoördineerd door de commissarissen van de Koning (in hun rol als rijksorgaan, hierna cdK's). Deelnemers zijn ketenpartners (in ieder geval provincie, gemeenten, en het COA). Aan de PRT's vindt het overleg tussen gemeenten plaats om de provinciale asielopgave te vertalen in een taak voor bepaalde gemeenten die haalbaar en uitvoerbaar is. Hierbij wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling over de provincie (en daarmee uiteindelijk ook over Nederland). Aan de PRT's wordt dus het gesprek gevoerd over (continuering, verlenging of sluiting van) bestaande opvangvoorzieningen en accommodaties en locaties op het grondgebied van de gemeenten binnen de desbetreffende provincie die geschikt zijn of (na aanpassing, verbouwing) geschikt kunnen worden gemaakt voor het realiseren van nieuwe opvangvoorzieningen. Het streven is om in het kader van duurzaamheid, en ook in het licht van de gevraagde investeringen, duurzame opvangvoorzieningen te creëren. De cdK's doen verslag van de gesprekken aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het proces op provinciaal niveau uitmondt in twaalf verslagen van de cdK's aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Op basis hiervan kan een landelijk dekkende verdeling, vastgelegd door de Minister van Justitie en Veiligheid JenV in verdeelbesluiten, van het totale aantal op te vangen asielzoekers worden vormgegeven.

Ook wanneer eenmaal door de Minister van Justitie en Veiligheid een verdeelbesluit is genomen en bepaalde gemeenten daarmee een taak opgelegd hebben gekregen, spelen de PRT's een rol. De PRT's monitoren de voortgang van het invullen van de provinciale asielopgave en de cdKs delen daarover de laatste stand van zaken aan de LRT. Het is van belang dat de LRT het landelijk overzicht heeft. In dat kader melden gemeenten het zowel aan de toezichthouder als aan de PRT's wanneer blijkt dat zij de taak niet kunnen invullen. De PRT's kunnen dan ook benut worden om gezamenlijk te werken aan een oplossing zodat de gemeentelijke taak en provinciale asielopgave kan worden ingevuld.

4.3 Taak gemeenten

Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke taak toe te delen aan alle gemeenten in Nederland om asielopvang mogelijk te maken. De wettelijke taak houdt dat van gemeenten een bijdrage wordt verwacht in het ter beschikking stellen van accommodaties of locaties die geschikt zijn om nieuwe asielopvang te realiseren of bestaande asielopvang te continueren. Deze wettelijke taak strekt zich uit tot zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad. Voor de komst van een opvangvoorziening kunnen verschillende besluiten noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld vergunningverlening door het college of de wijziging van een bestemmingsplan door de raad (ruimtelijke inpassing). Het wetsvoorstel beoogt duidelijk vast te leggen dat zowel college als raad de bevoegdheden die zij hebben zodanig inzetten dat zij hiermee binnen de gestelde termijn het vastgestelde aantal opvangplaatsen daadwerkelijk realiseren. De ruimtelijke inpassing kan soms ook raken aan vastgestelde provinciale kaders voor ruimtelijke ordening en natuurbescherming. De gemeente zal ook daarmee rekening moeten houden.

In de gekozen variant (2b) wordt niet van alle 344 gemeenten tegelijkertijd een bijdrage verwacht. De bedoeling is dat de opvangvoorzieningen evenwichtig over heel Nederland worden verspreid. De verdeling kan naar tijd en plaats wijzigingen. Dit maakt dat het asielopvanglandschap er over achtereenvolgende jaren verschillend uit kan zien.

In variant 2b rust op alle gemeenten een verplichting mee te werken aan asielopvang, maar deze verplichting wordt ingevuld door een taak voor *bepaalde* gemeenten om een vastgesteld aantal opvangplaatsen asielopvang mogelijk te maken. De bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen verdeelsystematiek resulteert in de eerste plaats in een provinciale asielopgave (een verdeling van het totaal aantal benodigde opvangplaatsen over de provincies). Daarbij is aandacht voor het onderscheid in behoefte voor reguliere opvang en opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv).

In de tweede plaats wordt in de algemene maatregel van bestuur een verdeelsystematiek opgenomen van een indicatieve verdeling naar het benodigde aantal opvangplaatsen per gemeente. Deze verdeling is, anders dan de verdeling over provincies, niet bindend, maar indicatief. Vervolgens wordt de provinciale opgave door de Minister van Justitie en Veiligheid via het "verdeelbesluit" belegd bij *bepaalde* gemeenten in de desbetreffende provincie.

Het in het wetsvoorstel geregelde besluitvormingsproces waarlangs aan een aantal gemeenten een taak wordt opgelegd verloopt via een tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus op nationaal niveau, overleg en verslaglegging op provinciaal niveau, en een verdeling over gemeenten op rijksniveau door de Minister van Justitie en Veiligheid. De verdeling op rijksniveau resulteert in een aantal (dwingende) gemeentelijke taken om asielopvangvoorzieningen mogelijk te maken.

Overigens kunnen gemeenten die ruimte kunnen en willen maken voor asielopvang net als in het huidige systeem het geval is, te allen tijde contact zoeken met het COA dan wel met de provincie. Een vrijwillige bijdrage zal worden meegenomen in het proces van planvorming en advisering op provinciaal niveau en meegenomen worden in de verdeling op rijksniveau.

4.4 Taak COA

Het wetsvoorstel wijzigt niet de belangrijkste taak van het COA: het bieden van materiële en immateriële opvang aan asielzoekers, zoals die is geregeld in de Wet COA, in nauwe samenwerking met gemeenten.

Voorgesteld wordt om de bestaande bevoegdheid van het COA om een asielzoeker in een bepaalde soort opvangvoorziening te plaatsen in de Wet COA te verankeren. Het gaat om een belangrijk uitgangspunt in het systeem dat nu is vastgelegd op het niveau van een ministeriële regeling (artikel 11 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005). Uitgangspunt daarbij is, net als nu het geval is, dat dit in overleg met het college van de gemeenten geschiedt, zeker wanneer door het uitvoeren van deze bevoegdheid een categorale opvangvoorziening ontstaat.

Ingevolge de Wet COA worden opvangvoorzieningen door of onder verantwoordelijkheid van het COA geëxploiteerd. Het wetsvoorstel maakt een uitzondering hierop mogelijk, zodat het college in overleg met het COA, kan besluiten dat de exploitatie van een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van de gemeente meer in de rede ligt. De randvoorwaarden om als gemeente een opvangvoorziening te kunnen exploiteren moeten duidelijk zijn en worden nader uitgewerkt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen vervolgens regels worden gesteld over exploitatie door de gemeenten, die de uitgewerkte randvoorwaarden weergeven. Het COA heeft in het licht van het kunnen uitvoeren van de eigen taak, ook een rol om te monitoren of het totaal aan benodigde opvangvoorzieningen tijdig gerealiseerd worden om de benodigde opvangbehoefte in te vullen. De toezichthouder monitort of de individuele taak van gemeenten wordt ingevuld. Het COA levert hiervoor cijfers op basis waarvan gedeputeerde staten toezicht kunnen houden en de PRT kan monitoren.

4.5 Taak Minister van Justitie en Veiligheid

Het is aan de Minister van Justitie en Veiligheid om de in de verslagen van de commissarissen van de Koning de door de gemeenten aangedragen verdeling van benodigde opvangcapaciteit per provincie in een (haalbaar en uitvoerbaar) verdeelbesluit neer te leggen. Mocht op basis van één van de verslagen van de cdK's blijken dat gemeenten niet gezamenlijk een verdeling zijn overeengekomen die de provinciale opvangbehoefte dekt, dan neemt de Minister voor de desbetreffende provincie zelfstandig een verdeelbesluit waarbij bepaalde gemeenten een taak wordt opgelegd.

De Minister zal zich hierbij laten leiden door het streven naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland, maar ook naar de duur van de eerder geboden opvang (maanden, jaren), eerder geboden omvang (aantal opvangplaatsen) en de aanwezigheid van speciale opvangmodaliteiten binnen de gemeenten. Bij het opleggen van de taak kan voorts worden gedacht aan de omstandigheden die kunnen bijdragen aan een kansrijke realiseerbaarheid van een opvangvoorziening. Mede omdat de omstandigheden per provincie per gemeente kunnen verschillen, zal de weging ten behoeve van besluitvorming per situatie verschillen.

Het verdeelbesluit (per provincie) is juridisch bindend. Tegen het besluit staan de rechtsmiddelen uit de Algemene wet bestuursrecht open. De Minister van Justitie en Veiligheid is voorts belast met het verstrekken van specifieke uitkeringen als bedoeld in de artikelen 9 en 13, derde lid. Ook tegen die besluiten staan de rechtsmiddelen uit de Algemene wet bestuursrecht open.

4.6 Interbestuurlijk toezicht op de taak van de gemeente
Ingrijpen door middel van interbestuurlijk toezicht is in beginsel mogelijk indien wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet goed worden uitgevoerd. Uitgangpunt bij het opdragen van een taak aan gemeenten of provincies, en dat geldt zeker ook bij de toepassing van deze wet, is echter het vertrouwen dat een bestuurslaag de nieuwe taak goed uitoefent. Uit de artikelen 11 en 12, in samenhang met artikel 15, tweede lid, vloeit voort dat de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet niet de provincie maar de Minister van Justitie en Veiligheid in de plaats kan treden indien het college de gegeven taak niet naar behoren verricht. Dit heeft te maken met de actuele situatie die wordt geschetst in paragraaf 3 van deze toelichting. Na vier jaar wordt teruggevallen op de normale situatie op grond van de Gemeentewet. Gedeputeerde staten van de provincie is dan in eerste instantie de toezichthouder als het gaat om de uitvoering van de wettelijke taak van gemeenten om asielopvang mogelijk te maken.

4.7 Verhouding monitoring, meldplicht en interbestuurlijk toezicht
Zoals eerder genoemd, voorziet het wetsvoorstel in een meldplicht voor gemeenten aan de toezichthouder indien de tijdige terbeschikkingstelling van een locatie of accommodatie naar verwachting niet kan worden gerealiseerd. Dit zodat de toezichthouder tijdig in stelling gebracht kan worden. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. De gemeente is bij het uitvoeren van de taak veelal afhankelijk van anderen, bijvoorbeeld particuliere eigenaren van gronden of gebouwen of een provinciale ontheffing. Het kan zijn dat particuliere eigenaren - ondanks eerder gedane toezeggingen of geuite verwachtingen- uiteindelijk toch niet willen meewerken aan aankoop van een gebouw of grondverwerving door de gemeente, dan wel een huur- of koopcontract ten behoeve van het COA. Ook kunnen juridische procedures, bijvoorbeeld van omwonenden in het kader van de lokale vergunningverlening leiden tot vertraging in de realisering van de taak. In dergelijke gevallen is het lastig om een college of raad, hoewel de taak juridisch bindend is, aan te spreken op het niet naar behoren verrichten van een taak aangezien de gemeente deze processen niet in de hand heeft (de gemeente zal het wel *willen*, maar niet *kunnen*).

Het is met het oog op deze situaties - waarin een taak onverhoopt niet (tijdig) realiseerbaar blijkt - dat via het spoor van monitoring door de PRT, de meldplicht van gemeenten aan de toezichthouder, en overleg tussen COA en de toezichthouder, tijdig kan worden bijgestuurd. In het uiterste geval kan – wanneer de taak overgaat naar een andere gemeente - een tussentijdse wijziging van het (initiële) verdeelbesluit tot stand komen om toch tijdig voldoende asielopvang te organiseren.

4.8 Financiële uitkering bij realiseren taak
Om te bevorderen dat gemeenten zelf verantwoordelijkheid nemen en vrijwillig opvangvoorzieningen mogelijk maken, kan, gezien de bijzondere aard en urgentie van de problematiek, een financiële uitkering worden toegekend voor iedere opvangplaats waarmee een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal opvangplaatsen wordt overschreden binnen een eveneens bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdspanne van – bijvoorbeeld – een jaar. Voorts is vereist dat door de betreffende gemeente een bepaald minimaal aantal opvangplaatsen wordt geboden en dat deze opvangplaatsen voor een bepaalde tijd – minimaal vijf jaar – beschikbaar zullen zijn. Er kan sprake zijn van één locatie of accommodatie maar er kan ook sprake zijn van meerdere locaties binnen een gemeente.

Zoals uit de tekst van de wet (artikel 9, tweede lid, aanhef en onder b) blijkt wordt deze uitkering op verzoek van de gemeente verstrekt. De gemeente kan er dus voor kiezen hiervan af te zien en de betreffende opvangplaatsen te betrekken bij de verdeling van de opvangplaatsen aan de PRT. Ook als het verdeelbesluit inmiddels is vastgesteld kan een beroep op specifieke uitkering worden gedaan. Deze zal echter lager zijn dan de uitkering die wordt verstrekt voor opvangplaatsen die zodanig tijdig worden gemeld dat ze kunnen worden betrokken bij het bepalen van de provinciale opvangopgave.

De wet biedt voorts de mogelijkheid specifieke uitkeringen te verstrekken voor opvangplaatsen van bijzondere aard (artikel 9, tweede lid, aanhef en onder a). Daarbij kan worden gedacht aan opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen of plaatsen in een handhaving- en toezichtlocatie. Hiervoor gelden niet op voorhand voorwaarden voor wat betreft de minimale grootte of de beschikbaarheid in tijd, al zal van een zekere bestendigheid uiteraard wel sprake moeten zijn.

De uitkeringen kunnen door de gemeente besteed worden aan een ander doel dan de opvang van asielzoekers en zijn een aanvulling op de reële compensatie van de extra kosten voor gemeenten voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers.

Gegeven de taak die opgelegd wordt aan gemeenten en de voorwaarden die gesteld worden om in aanmerking te kunnen komen voor de uitkering, wordt gekozen voor een specifieke uitkering. Achteraf zullen gemeenten in de jaarrekening het aantal gerealiseerde opvangplaatsen verantwoorden (in de zogeheten SiSa-bijlage), waarna ook het definitieve bedrag door de Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld wordt. In overleg met de VNG zal de regeling voor de specifieke uitkering opgesteld worden, waarbij het streven gericht is op zo laag mogelijke administratieve en controlekosten.

Op grond van de wet wordt voorts een financiële uitkering toegekend aan de provincie na ommekomst van de in artikel 2 bedoelde periode van twee jaar voor iedere opvangplaats waarmee 75% van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde aantal minimaal vereiste opvangplaatsen in de betreffende provincie is overschreden. De opvangplaatsen waarvoor op verzoek van een gemeente een specifieke uitkering is verstrekt, zijn daarvan uitgesloten. Deze uitkering wordt verdeeld tussen de provincie en, naar rato van het aantal geboden plaatsen, de gemeenten die opvangplaatsen hebben geboden. Provincie en gemeente kunnen de uitkering besteden aan een ander doel dan de bij of krachtens deze wet gevorderde uitvoering.

5. Verhouding Rijk - decentrale overheden

Van belang is dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, waarin naast het Rijk, op landelijk niveau, gemeenten en provincies met regeling en bestuur binnen hun eigen gemeente c.q. provincie zijn belast (beginsel van gemeentelijke/provinciale autonomie, artikel 124, eerste lid, Grondwet). Dit betekent dat gemeenten en provincies binnen de lokale c.q. provinciale democratie voortdurend eigen afwegingen maken ten aanzien van sturing en begeleiding van maatschappelijke ontwikkelingen, en rechtsposities bepalen, voor zover hun bevoegdheden tot regeling en bestuur van 'hun huishouding' reiken. Hun bevoegdheden kunnen zijn beperkt door regelgeving van de Europese Unie of door rijksregelgeving. Ook kunnen de gemeentelijke en provinciale bestuursorganen in wetgeving van de centrale overheid bepaalde taken toebedeeld krijgen, waaraan zij uitvoering dienen te geven (medebewind). Dit berust op artikel 124, tweede lid, Grondwet en de artikelen 108 Gemeentewet en 105 Provinciewet.

Dit wetsvoorstel beoogt alle gemeenten een taak toe te delen om, in samenwerking met het COA, asielopvang mogelijk te maken. Invulling vindt plaats op basis van een taak, die is toegedeeld aan bepaalde gemeenten op basis van het tweejaarlijkse verdeelbesluit. Voor provincies wordt in het nieuwe stelsel, in samenwerking met alle partijen aan de PRT's een bestendiging en doorontwikkeling van de huidige rol van de PRT's voorzien, met daarbij een rol voor de commissaris van de Koning, als rijksorgaan, om verslag uit te brengen aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de consultaties van gemeenten om de provinciale asielopgave en de indicatieve gemeentelijke asielopgave te vertalen in een taak voor bepaalde gemeenten. Daarnaast hebben gedeputeerde staten van de provincies vier jaar na inwerkingtreding van deze wet een rol indien de gemeente de taak om asielopvang mogelijk te maken niet nakomt. Zij kunnen dan hun bevoegdheden van het interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet inzetten. Voor de eerste vier jaar na inwerkingtreding zal Onze Minister, in de praktijk de staatssecretaris van JenV, op grond van artikel 124b Gemeentewet en de bijbehorende bijlage bij de Gemeentewet toezichthouder zijn.

6. Verhouding tot andere wet- en regelgeving

Hiervoor kwamen de Grondwet, de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet COA al kort aan de orde. Daarnaast is ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang als het gaat om de algemene regels die van toepassing zijn op het nemen van besluiten door de Minister van Justitie en Veiligheid (verdeelbesluit) of de door gemeenten of provincies te nemen besluiten (lokale

vergunningen, aanpassing bestemmingsplan of indeplaatsstellingsbesluit) en het beroep daartegen bij de bestuursrechter.

Daarnaast heeft dit wetsvoorstel ook raakvlakken met de Wet inburgering 2021. Op grond van deze wet hebben gemeenten de regie over het inburgeringstraject van alle inburgeringsplichtigen. Dit geldt ook voor inburgeringsplichtigen die nog in de opvang verblijven in afwachting van definitieve huisvesting in een gemeente. Verder is het COA door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van deze wet aangewezen als de instelling die aan inburgeringsplichtigen die, in afwachting van huisvesting in een gemeente in een opvangvoorziening verblijven, een aanbod tot voorbereiding op de inburgering doet. Bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel zal derhalve worden bezien wat dit betekent voor de uitvoering van deze specifieke taken. Dit geldt in het bijzonder voor de uitwerking van het nieuwe artikel 3b in de Wet COA (artikel 9 van het wetsvoorstel), dat het mogelijk maakt dat het college in overleg met het COA, kan besluiten dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd.

Het is daarnaast goed om de context te benoemen waarbinnen de in dit wetsvoorstel aan gemeenten toebedeelde wettelijke taak wordt uitgevoerd. Die taak - het in samenwerking met het COA realiseren van opvangvoorzieningen in de fysieke leefwereld - krijgt vorm in de domeinen van het omgevingsrecht, het bouw- en aanbestedingsrecht en het natuur- en milieurecht. Deze rechtsgebieden kenmerken zich door gedetailleerde regels, veelal van Europese herkomst. Naast regelgeving op rijksniveau hebben ook provincies, gemeenten en waterschappen bevoegdheden tot regeling en bestuur (autonomie) en kunnen zij eigen regelgeving hebben vastgesteld waarmee in voorkomend geval bij de vestiging van een opvangvoorziening rekening moet worden gehouden. Voor zover bekend hebben gemeenten op dit moment geen verordeningen vastgesteld waarvan het onderwerp "asielopvang" is en die daarmee op grond van artikel 122 van de Gemeentewet automatisch zouden vervallen na inwerkingtreding van onderhavige wet.

7. Verhouding tot internationaal recht

De Staat heeft de verplichting om asielzoekers menswaardig op te vangen. Dit volgt uit het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind (IVRK), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Unierechtelijke Opvangrichtlijn, die minimumnormen voor de opvang van asielzoekers bevat, en de Unierechtelijke Procedurerichtlijn. Asielzoekers hebben recht op materiële en immateriële opvangvoorzieningen.

De Opvangrichtlijn is van toepassing op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een verzoek om internationale bescherming op het grondgebied van een EU-lidstaat hebben ingediend.

Materiële opvangvoorzieningen

Artikel 2, onder g, Opvangrichtlijn omschrijft wat onder materiële opvangvoorzieningen wordt verstaan. Het gaat om opvangvoorzieningen die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt (of een combinatie van deze drie). Daarnaast kan het ook gaan om een dagvergoeding. Huisvesting, voedsel en kleding vallen ook onder het begrip materiële opvangvoorzieningen.

In de artikelen 17 en 18 van de Opvangrichtlijn zijn nadere regels neergelegd omtrent de materiële opvangvoorzieningen. Zo schrijft artikel 18, zesde lid, van de Opvangrichtlijn bijvoorbeeld voor dat een verzoeker om internationale bescherming alleen mag worden overgeplaatst wanneer dit strikt noodzakelijk is. Artikel 18, negende, lid van de Opvangrichtlijn biedt de lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden de mogelijkheid om af te wijken van de materiële opvangvoorzieningen van artikel 18 Opvangrichtlijn. Deze afwijking mag niet zover gaan dat de basisbehoeften van de verzoeker niet worden gegarandeerd.

Artikel 20 van de Opvangrichtlijn geeft een regeling voor de beperking of de intrekking van materiële opvangvoorzieningen. Een lidstaat kan de voorzieningen onder meer intrekken indien de verzoeker zijn vastgestelde verblijfplaats zonder toestemming heeft verlaten of wanneer de verzoeker niet voldoet aan een meldingsplicht (zie verder artikel 20, eerste lid, onder a t/m c, van de Opvangrichtlijn). Het niet bieden van opvang in geen enkel geval acceptabel is (C-233/18, Haqbin).

Op grond van artikel 20, vierde lid, Opvangrichtlijn kunnen de autoriteiten van een lidstaat een sanctie aan de verzoeker opleggen indien hij de regels van het opvangcentra overtreedt of zich schuldig maakt aan ernstige vormen van geweld. Dat artikel is ook van toepassing op ernstige vormen van geweld die buiten het opvangcentrum plaatsvinden (C-442/21, Ministero dell'Interno). Het intrekken van materiële opvangvoorzieningen die betrekking hebben op huisvesting, voedsel of kleding mag niet als sanctie door de lidstaat worden toegepast. Zelfs niet indien deze intrekking van tijdelijke aard is (C-233/18, Haqbin).

Andere opvangvoorzieningen
Artikel 2, onder f, van de Procedurerichtlijn bepaalt dat onder opvangvoorzieningen alle maatregelen vallen die in de richtlijn worden beschreven. De Procedurerichtlijn schrijft de volgende opvangvoorzieningen voor:

- Onderwijs aan minderjarigen (artikel 14 van de Procedurerichtlijn).
- Toegang tot de arbeidsmarkt (artikel 15 van de Procedurerichtlijn), ook al kunnen lidstaten voorrang geven aan EU- of EER-onderdanen.
- Toegang tot beroepsopleidingen (artikel 16 van de Procedurerichtlijn).
- Het recht om de nodige medische zorg te ontvangen (artikel 19 van de Procedurerichtlijn).

De positie van kwetsbare personen
Bij de toepassing van de Opvangrichtlijn moeten de autoriteiten van een lidstaat rekening houden met de specifieke situatie van minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten en personen met mentale stoornissen.

Daarnaast moeten de autoriteiten van een lidstaat rekening houden met personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld (artikel 21 van de Opvangrichtlijn). De nationale autoriteiten van de lidstaat moeten beoordelen welke bijzondere opvangbehoeften een dergelijke verzoeker in zo'n geval heeft (artikel 22, eerste lid, eerste alinea, van de Opvangrichtlijn).

Aangenomen moet worden dat met dit wetsvoorstel naar behoren kan worden voorzien in de opvang van kwetsbare personen. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2 kan bij de verdeling van het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn. Zo kan worden gewaarborgd dat voldoende opvangplaatsen beschikbaar worden gesteld voor – bijvoorbeeld – alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Voorts is in paragraaf 4.8 toegelicht dat het mogelijk is specifieke uitkeringen te verstrekken voor deze opvangplaatsen van bijzondere aard. Indien het benodigde aantal opvangplaatsen van bijzonder aard onverhoopt niet wordt ingevuld, kan Onze Minister daar bij de vaststelling van het verdeelbesluit bovendien rekening mee houden (zie paragraaf 4.5).

8. Uitvoeringsgevolgen

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werkzaamheden van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie), medeoverheden en de partners uit de migratieketen. Normaal gesproken worden deze gevolgen voorafgaand aan het in procedure brengen van een wetsvoorstel onderzocht en beschreven en staat daarvoor een termijn van vier tot acht weken. Gezien de urgentie van het vraagstuk, is deze termijn ingekort naar twee weken. In deze twee weken hebben het ministerie, COA, IND, DT&V, VNG en IPO de gevolgen voor de uitvoering in kaart gebracht en aandachtspunten voor het vervolgtraject aangedragen. Dit is tegelijkertijd uitgevoerd met de advisering door medeoverheden en de internetconsultatie. Hiervoor gold ook de termijn van twee weken. Gelet op de beperkte tijd hebben IND, COA, VNG en IPO gekozen voor het opstellen van uitvoeringsscans in plaats van de reguliere uitvoeringstoetsen. Deze uitvoeringsscans zijn, door de verkorte reactietermijn en de nog niet ingevulde lagere regelgeving minder diepgaand dan de reguliere uitvoeringstoetsen. Toch maken de uitvoeringsscans de uitvoeringsgevolgen en bijbehorende aandachtspunten op de hoofdlijnen inzichtelijk.

Alle partijen hebben in de uitvoeringsscans aangegeven dat de nog op te stellen lagere regelgeving van grote invloed is op de door hen uit te voeren werkzaamheden. In aanloop naar de invoering van de wet worden medeoverheden en ketenpartners betrokken bij de uitwerking van deze lagere regelgeving.

Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling(en) zullen partijen wederom worden gevraagd om uitvoeringstoetsen uit te voeren. Daarmee streeft de regering ernaar om alle uitvoeringsgevolgen in beeld te brengen en de afwegingen over deze wet- en regelgeving te betrekken.

Op basis van de uitvoeringsscans kan worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, maar dat het wel leidt tot veel extra werkzaamheden voor alle betrokkenen, waarbij een aantal zaken ook nadere uitwerking behoeft. In de onderstaande tekst worden de werkzaamheden en bijbehorende aandachtspunten op hoofdlijnen weergegeven. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet wordt ook een invoeringstoets uitgevoerd om de beoogde uitvoering en effecten van de wet te kunnen beoordelen.

8.1 Capaciteitsraming en nationale inbreng
Het wetsvoorstel schrijft voor dat het ministerie op grond van de prognose van het benodigd aantal asielopvangplaatsen een capaciteitsraming opstelt. Op basis daarvan zal een indicatieve rekenkundige verdeling richting gemeenten plaatsvinden. De vaststelling van de capaciteitsraming komt tot stand op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze (artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel). Daarin zal ook ingegaan worden op de verdeling van de bijzondere modaliteiten, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: AMV). Op dit moment wordt de benodigde opvang gebaseerd op de Meerjarige Productie Prognose en het door COA vastgestelde capaciteitsbesluit die twee keer in het jaar wordt vastgesteld. De nieuwe systematiek raamt over een periode van twee jaar en vraagt daarom een aanpassing van de huidige systematiek.

Gemeenten hebben vervolgens de mogelijkheid om via nationale inbreng opvangplaatsen beschikbaar te stellen. Het ministerie dient gemeenten te informeren over de voorwaarden waaraan deze opvangplaatsen moeten voldoen en de wijze waarop gemeenten deze opvangplaatsen kunnen aanbieden. Voor alle duurzame opvangplaatsen hebben individuele gemeenten recht op een specifieke uitkering. Het ministerie houdt bij hoeveel opvangplaatsen er op deze wijze worden georganiseerd.

8.2 Provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente
De nationaal ingebrachte opvangplaatsen worden door het ministerie in mindering gebracht op de capaciteitsraming. Daarvoor is vereist dat het ministerie bij de beschikbaar gestelde opvangplaatsen laat toetsen of deze voldoen aan de gestelde voorwaarden. Gemeenten dienen de opvangplaatsen die ze nationaal inbrengen tijdig kenbaar te maken bij het ministerie, aangezien het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld voor 1 mei bekend wordt gemaakt.

Het ministerie bepaalt de provinciale opgave per provincie aan de hand van een verdeelsleutel per inwoneraantal. Het resultaat leidt tot een aanpassing van de indicatieve rekenkundige verdeling per gemeente. Per provincie krijgt de commissaris van de Koning (hierna: cdK), als rijksorgaan, de opdracht van het ministerie om aan de Provinciale Regietafel (hierna: PRT) met gemeenten in gesprek te gaan om gezamenlijk de provinciale opgave te realiseren. De cdK doet hiervan voor 1 juli verslag aan het ministerie. Het ministerie zorgt voor een format voor dit verslag en monitort de voortgang.

Medeoverheden geven aan dat dit in tegenstelling tot de nationale inbreng provinciale en gemeentelijke samenwerking vergt. De gemeenten benoemen dat ze pas op dit moment duidelijkheid krijgen over de gemeentelijke opgave en dat ze voorzien dat gemeenten daarom dat moment zullen afwachten. Idealiter hebben gemeenten al eerder zicht op hun werkelijke indicatieve opgave, aldus gemeenten. Provincies geven aan dat de rol van de cdK een andere lading krijgt ten opzichte van de huidige rol, aangezien de cdK een verslag moet uitbrengen aan het ministerie. Provincies geven aan dat de intergemeentelijke samenwerking te laat in het proces wordt gefaciliteerd, aangezien individuele gemeenten in de maanden hiervoor al zijn gestimuleerd om opvangplaatsen nationaal in te brengen, en dit van invloed is op de nog te realiseren provinciale opgave. Medeoverheden vinden de voorgeschreven termijn van twee maanden (tussen 1 mei en 1 juli) te kort, omdat zowel gemeentelijke besluitvorming als provinciale overeenstemming moet plaatsvinden. In paragraaf 10 van deze toelichting wordt hier verder op ingegaan.

8.3 Verdeelbesluit
De twaalf ingediende verslagen van de cdK's vormen de basis van het door de minister te nemen verdeelbesluit op 1 september. Het ministerie verzorgt de administratie, beoordeelt de verslagen en ingebrachte opvangplaatsen, houdt rekening met spreiding en adviseert de minister over het verdeelbesluit. De minister stelt zelfstandig het verdeelbesluit vast. Bij het ontbreken of niet voldoen aan de gestelde provinciale opgave bepaalt de minister welke gemeente(n) de gestelde opgave binnen de provincie gaat vervullen. Dit wordt neergelegd in een door de minister genomen verdeelbesluit. Gemeenten en eventuele andere belanghebbenden kunnen in bezwaar en beroep tegen het verdeelbesluit. Deze procedures vergen aanvullende inzet van het ministerie.

8.4 Realisatie opvangvoorzieningen
Er dient een systeem te komen waarin de opvangplaatsen en -locaties door gemeenten geregistreerd kunnen worden. Dit wordt nader uitgewerkt. Voor de realisatie van de nationaal ingebrachte opvangplaatsen is een maximale termijn gesteld van 12 maanden. Voor de realisatie van de provinciaal ingebrachte opvangplaatsen is een maximale termijn gesteld van zes maanden of de in het verdeelbesluit opgenomen langere termijn. Gemeenten hoeven het verdeelbesluit niet af te wachten voor de start van de realisatie. Gemeenten geven aan dat de gestelde termijn waarbinnen de opvang moet worden gerealiseerd te kort is. De duur van vergunningsverleningsprocessen en het creëren van draagvlak via participatietrajecten kunnen het behalen van de gestelde termijn bemoeilijken.

Het wetsvoorstel stelt geen minimum aan het aantal opvangplaatsen per locatie/accommodatie die via de provinciale opgave kunnen worden ingebracht. Gemeenten geven aan dat dit tegemoet komt aan hun wens om kleinschalige opvang te realiseren. Ook sluit dit aan bij de Uitvoeringsagenda Flexibilisering. COA geeft aan dat vanuit draagvlak en flexibiliteit kleinschaligheid gewenst is. Kleinschaligheid betekent dat voordelen die zich op grotere schaal voordoen in deze opzet beperkt zijn, waardoor kosten van dergelijke opvangplaatsen naar verwachting hoger liggen en het de aansluiting op het asielproces bemoeilijkt. Dit wordt verder uitgewerkt.

Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van een opvangvoorziening in overleg tussen het COA en het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, aan het college op te dragen . Dit maakt exploitatie door of onder verantwoordelijkheid van het college mogelijk. Deze mogelijkheid wordt enerzijds omarmd, anderzijds noemen de organisaties in de migratieketen (COA, IND, DT&V) dat dit implicaties heeft voor de coördinatie, informatievoorziening, zicht en sturing op het asielproces en interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de opvang. IND en DT&V benoemen dat dit geen negatief effect mag hebben op de beschikbaarheid van de asielzoeker voor de asielprocedure. Specifiek benoemt de IND dat de IND in de huidige situatie met één partij, namelijk het COA, contact heeft over de plaatsing en beschikbaarheid van asielzoekers en dit volgens het wetsvoorstel bij derden belegd kan worden. Volgens IND heeft deze mogelijke verandering een aanzienlijke impact op het asielproces. Onder andere omdat gemeenten niet op het Basis Voorziening Vreemdelingen, het centrale informatiesysteem in de vreemdelingenketen zijn aangesloten. Het is ook volgens de andere organisaties in de migratieketen van belang dat de coördinerende rol op het asielproces bij één partij is belegd. Dit wordt onderschreven door het ministerie. De wijze van opvang mag geen belemmering vormen voor het asielproces. Hier wordt rekening mee gehouden bij de uitwerking van de randvoorwaarden, waarbij COA een coördinerende rol speelt voor de plaatsing van de asielzoekers.

Verschillende partijen geven aan dat het de verwachting is dat wetsvoorstel op zijn vroegst in 2024 tot de realisatie van nieuwe opvangplaatsen leidt en dat er voor 2023 een tussenoplossing moet komen om ook dan voldoende opvangplaatsen beschikbaar te hebben. Dit betekent dat de huidige systematiek, zoveel mogelijk in de geest van de wet, wordt gecontinueerd. Dit biedt de mogelijkheid een aantal elementen van de wet reeds in de praktijk te toetsen.

8.5 Beloningssystematiek
Het wetsvoorstel voorziet in een beloningssystematiek waarbij gemeenten een financiële prikkel krijgen om asielopvangplaatsen beschikbaar te stellen. Gemeenten (en provincies) kunnen drie verschillende specifieke uitkeringen ontvangen voor de gerealiseerde opvangplaatsen.

Voor AMV wordt een ministeriële regeling opgesteld op basis waarvan een specifieke uitkering kan worden verstrekt. Deze specifieke uitkering zal aanmerkelijk ruimer zijn dan de specifieke uitkering voor reguliere opvang en houdt rekening met het feit dat AMV-opvang veelal kleinschalig opvang betreft. De omvang van deze uitkering is nog niet vastgesteld.

De werkzaamheden voor het ministerie bestaan uit beoordelen, registreren, toekennen en verstrekken van deze uitkeringen. Deze uitkeringen geschieden wanneer de opvangplaatsen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Gezien de eerder genoemde periode voor realisatie is de verwachting dat de uitkering in het tweede kwartaal van het opvolgende kalenderjaar zal worden uitgekeerd. Als overgangsvoorziening is opgenomen dat de uitkeringen voor duurzaam ter beschikking gestelde opvangplaatsen in de eerste cyclus vier maanden na de inwerkingtreding worden uitgekeerd.

De verschillende specifieke uitkeringen die horen bij de bijzondere modaliteiten worden uitgewerkt in een ministeriele regeling. Gemeenten en in sommige gevallen ook provincies kunnen tegen de uitkeringsbesluiten in bezwaar- en beroep. Deze procedures vergen ook inzet van het ministerie.

8.6 Interbestuurlijk toezicht
Gedurende de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet is de minister toezichthouder op de uitvoering van de taak van gemeenten. De wijze waarop hieraan vorm wordt gegeven, wordt nog verder uitgewerkt. De stappen in het interbestuurlijk toezicht (signaleren, informatie opvragen en valideren, actief toezicht, vooraankondiging juridische interventie, besluit tot in de plaatstelling en uitvoeren) leiden tot werkzaamheden voor het ministerie. Tegen het besluit tot indeplaatsstelling kan een gemeente in bezwaar en beroep. Deze procedures vergen aanvullende inzet van het ministerie. Daarnaast dient het ministerie toezicht te houden op de kwaliteit van de gerealiseerde opvangplaatsen. Ten behoeve van de uitvoering wordt een kwaliteitskader geformuleerd en ontwikkeld voor zowel materiele als immateriële kwaliteitseisen waaraan opvangvoorzieningen in al hun diversiteit aan moeten voldoen.

9. Financiële gevolgen
Op basis van Gemeentewet artikel 108, derde lid, en de Provinciewet artikel 105, derde lid, is het uitgangspunt reële compensatie van de extra kosten als gevolg van de activiteiten ten behoeve van het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen, overeenkomstig deze wet.

De hoogte en omvang vraagt om een politiek-bestuurlijke afweging, met als uitgangspunt dat gemeenten en provincies er als gevolg van het mogelijk maken van de opvang van asielzoekers niet slechter voor komen te staan dan daarvoor.

Daarom zullen ingevolge artikel 2 Financiële-verhoudingswet de financiële gevolgen van de nieuwe beleidsvoornemens van het Rijk worden onderzocht. Dit zou parallel gebeuren aan het traject van advisering door de medeoverheden en internetconsultatie. Gezien de veel kortere tijdsperiode dan gebruikelijk en nog ontbrekende lagere regelgeving is het niet mogelijk gebleken een volledige artikel 2 financiële uitvoeringstoets te doen. Wel is een quickscan uitgevoerd op de mogelijke financiële consequenties. Daarnaast is door het departement gekeken naar de financiële gevolgen van de wet.

Gebleken is in ieder geval dat:

- Goede afbakening van kosten die ten laste komen van gemeenten en welke ten laste komen van het COA voor onder andere de oplevering en ingebruikneming van opvanglocaties is noodzakelijk. Tevens geldt dat er kosten worden gemaakt door gemeenten die voortvloeien uit de taak; dus de daadwerkelijke wijziging van bestemmingsplannen en vergunningverlening. Deze kosten worden op dit moment reeds ondervangen middels artikel 6 van het Faciliteitenbesluit.
- Er is een reëel tarief noodzakelijk welke een reële vergoeding representeert voor het bieden van opvang aan asielzoekers. Het COA biedt opvang voor gemiddeld € 71 per bed per nacht. Voor derde partijen zal een gelijk tarief gelden voor de opvang als voor het COA.
- Hoewel kleinere locaties per opvangplaats duurder zullen zijn, wordt ingezet op vergoeding van de gemaakte kosten. Daarbij geldt wel dat steeds in het oog moet worden gehouden

dat doelmatige exploitatie mogelijk moet zijn. Het voorgestelde tarief zou hier in grote mate in moeten voorzien.

- In dit verband is van belang dat het voorgestelde nieuwe artikel 3b van de Wet COA mogelijk maakt dat het COA en het college overeenkomen dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd, in plaats van door het COA (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10).
- Bij het bieden van duurzame opvang kunnen gemeenten en provincies een uitkering ontvangen wanneer zij aan specifieke voorwaarden voldoen. De omvang hiervan is afhankelijk van het moment van inbreng. In de tabel is de verwachte opvangcapaciteit (75.500) leidend. Daarbij wordt uitgegaan dat voor 5.500 plekken geen uitkering wordt ontvangen, dat de nationale en provinciale inbreng gelijk zal zijn (beiden 31.250) en er een aantal bijzondere opvangplaatsen zijn (7.500). Tevens is er rekening gehouden dat 25% van de nationale inbreng meetelt met de >75% provinciale inbreng.
- Door gemeenten, provincie (cdK), het Rijk en de organisaties die een rol hebben in het asielproces nemen de coördinatievraagstukken toe wanneer meerdere partijen een mogelijkheid hebben tot het bieden van opvang. Daarbij kan gedacht worden aan de beschikbaarheid van een asielzoeker voor de procedure van de IND en/of terugkeer naar het land van herkomst. De verwachte meerkosten bedragen naar schatting structureel € 25 mln.
- Voor het ondersteunen van de operationele coördinatievraagstukken zal een ICT-systeem moet worden aangeschaft en onderhouden. De kosten van deze voorzieningen ten behoeve van de ondersteuning van het operationele proces zijn initieel 20 mln. en structureel 1 mln.
- Op voorhand wordt benadrukt dat, zoals gebruikelijk, niet of niet rechtmatig bestede middelen die ter compensatie van door de gemeente gemaakte kosten voor het uitvoeren van de wet zijn uitgekeerd zullen worden teruggevorderd. Het gaat dan uitsluitend om het terugvorderen of verminderen van budgetten die het Rijk voor asielopvang aan gemeenten heeft overgemaakt wanneer een gemeente dat geld daar niet aan heeft besteed of de wet anderszins niet goed uitvoert. In de specifieke uitkeringsregeling worden ook de modaliteiten van de verstrekking van de uitkeringen geregeld (aanvraag, verlenen, vaststellen, uitbetalen, terugvorderen).

	2023	2024	2025	2026	2027
Opvangkosten	PM	PM	PM	PM	PM
Uitkering	175.000		PM		PM
Coördinatie	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
ICT	20.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Een volledige art. 2 toets zal nog plaatsvinden en daar worden bovenstaande elementen in meegenomen en getoetst.

10. Advies en internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel is bij brieven van 8 november 2022 in consultatie voorgelegd aan de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Kring van commissarissen van de Koning, het Veiligheidsberaad, de Adviesraad Migratie (ACVZ) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). In die brieven is het verzoek gedaan binnen twee weken te adviseren. Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft. Van de overige organisaties zijn adviezen ontvangen, waarvoor de regering, mede gelet op de korte termijn, zeer erkentelijk is. Nadien is nog een advies ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Van de Raad voor de rechtspraak is een informele reactie ontvangen.

Voorts is het conceptvoorstel op 9 november 2022 in internetconsultatie gebracht, eveneens voor een termijn van twee weken.

Op de internetconsultatie zijn 31 reacties binnengekomen van organisaties, gemeenten, wetenschap en particulieren. De organisaties zijn VluchtelingenWerk Nederland, het College voor de Rechten van de Mens, het Rode Kruis, de burgemeesters van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, Nidos, de United Nations Commissioner for Refugees (UNHCR), Defence for Children, Save the Children, de Nederlandse Orde van Advocaten (NoVA), Permiso (expertisecentrum vergunningen), de gemeenten Almere, Roermond, Oudewater, Woerden, Nijmegen en het Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit. De regering dankt ook deze respondenten voor hun reacties op het wetsvoorstel.

De regering constateert dat verschillende organisaties het wetsvoorstel verwelkomen, hoewel zij vaak in één adem benoemen dat de verwezenlijking van de doelstellingen van het wetsvoorstel van alle betrokken overheden - en andere partners - grote inspanningen zal vergen.

Zowel in de adviezen als in de overige reacties wordt stilgestaan bij het karakter van de wet als spoedwetgeving en het nog niet beschikbaar zijn van de uitwerking van belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling, hetgeen de inschatting van de effecten van de wet, voor alle betrokken partijen, maar beperkt mogelijk maakt. Zij hebben gelet op de beperkte tijd ook niet de in de voorbereidingsfase van een wetsvoorstel voor hun organisatie gebruikelijke uitvoeringstoetsen kunnen verrichten (UDO, EAUT). Zij hebben volstaan met uitvoeringsscans (zie paragraaf 8 van deze toelichting). De regering deelt de zorgen over de inschatting van de effecten van het wetsvoorstel voor de medeoverheden, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en de partners in de migratieketen en zal in het vervolg van het wetgevingsproces nadrukkelijk gelegenheid bieden om voortschrijdende inzichten te delen opdat deze inzichten in de afwegingen kunnen worden betrokken. Voorts wordt met de uitwerking van de verschillende delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel, in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling, zo spoedig mogelijk een start gemaakt. Zowel de medeoverheden als de partners in de migratieketen worden daar vanzelfsprekend nauw bij betrokken. Het streven is de algemene maatregel van bestuur in concept voor advies en internetconsultatie gereed te hebben zodra het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Hierna wordt ingegaan op de ontvangen adviezen. De meeste onderwerpen worden in meerdere adviezen besproken. In deze paragraaf wordt dan ook voornamelijk per thema op het gestelde in de adviezen ingegaan. Voor de goede orde zij vermeld dat opmerkingen die de kaders van dit wetsvoorstel te buiten gaan, buiten beschouwing zijn gelaten.

10.1 Verdeelsystematiek
Een groot deel van de partijen stelt dat de verdeelsystematiek onnodig complex en ongewenst is, deze nog nadere uitwerking behoeft, en dat de voorkeur uitgaat naar een systeem met slechts één tranche (VNG, IPO, VB). De zorg is dat de verdeelsystematiek, met daarin als uitgangspunt twee tranches (eerste verdeling voor 1 mei, tweede verdeling voor 1 juli), niet of onvoldoende zal leiden tot het beoogde effect, te weten het zo spoedig mogelijk realiseren van voldoende opvangplaatsen en een evenwichtige spreiding van opvangplaatsen over Nederland. De voorgestelde systematiek heeft het risico in zich dat gemeenten in de eerste tranche geen duurzame opvangplaatsen inbrengen, onder andere omdat de specifieke uitkering mogelijk niet als grote prikkel zal worden ervaren. Ook is de zorg geuit dat gemeenten die momenteel veel opvangplaatsen leveren, in de eerste tranche geen duurzame opvangplaatsen beschikbaar stellen zodat ze in de tweede tranche minder plaatsen hoeven te leveren dan dat zij nu reeds (vrijwillig) doen. Verder is aandacht gevraagd voor de omstandigheid dat de in de eerste tranche geleverde duurzame plaatsen, provinciaal niet meetellen (immers, zij gaan van het landelijk totaal af). De voorgestelde systematiek met twee tranches maakt dat er een onevenwichtige spreiding over provincies kan ontstaan, aldus genoemde partijen.
Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is het realiseren van een duurzaam en wendbaar opvanglandschap, met een evenwichtige verdeling van opvangplaatsen over de gemeenten. Bij het inrichten van een verdeelsystematiek in twee tranches, heeft de regering gestreefd naar het zoveel als mogelijk voorkomen van een situatie waarin een gemeente wordt gedwongen om asielopvangvoorzieningen mogelijk te maken. Belangrijk element van het wetsvoorstel is de inzet op solidariteit tussen gemeenten en het vrijwillig realiseren van zoveel mogelijk opvangplaatsen. Door gemeenten allereerst de mogelijkheid te bieden vrijwillig opvangplaatsen aan te bieden ten behoeve van een nationale voorraad wordt hieraan voldaan.

De regering acht de voorgestelde verdeelsystematiek in twee tranches met die uitgangspunten in lijn, maar beseft dat deze verdeelsystematiek een nadere uitwerking behoeft bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, zodat terechte vragen over de inrichting en de werking van de systematiek kunnen worden geadresseerd. Zo is voorzien dat bij de verdeling over de provincies kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn (artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel). Om ervoor te zorgen dat de bijzondere opvangplaatsen –naast alleenstaande minderjarige vreemdelingen ook andere modaliteiten – ook daadwerkelijk worden gerealiseerd, voorziet het wetsvoorstel in een grondslag voor een specifieke uitkering voor opvangplaatsen van bijzondere aard (artikel 9, tweede lid, onder a). De ministeriële regeling voor de specifieke uitkeringen voor opvangplaatsen van bijzondere aard wordt nog opgesteld; de uitkering zal echter aanmerkelijk ruimer zijn dan de specifieke uitkering voor reguliere opvang. In de specifieke uitkeringsregeling worden ook de modaliteiten van de verstrekking van de uitkeringen geregeld (aanvraag, verlenen, vaststellen, uitbetalen, terugvorderen).

10.2 Beloningssystematiek

Uit de reacties komt daar voren dat er grote zorgen bestaan dat de specifieke uitkering leidt tot strategische en financiële overwegingen bij gemeenten ten aanzien van het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen, hetgeen tot extra spanningen op provinciaal niveau kan leiden, terwijl daar juist samenwerking het uitgangspunt moet zijn. Medeoverheden en het College voor de Rechten van de Mens zijn geen voorstander van een beloningssystematiek. Het organiseren van asielopvang in Nederland is een maatschappelijke opgave. Met een beloningssystematiek wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat het bieden van extra geld de oplossing is voor het creëren van meer opvangplaatsen. De daadwerkelijke oorzaken – waaronder het gebrek aan beschikbare locaties en woningen en het ontbreken van een juiste financieringssystematiek om kleinschalige opvanglocaties te kunnen realiseren – worden hiermee genegeerd. Ook is aangegeven dat de specifieke uitkering op gespannen voet kan staan met het uitgangspunt om door middel van een gemeentelijke taak tot evenwichtige spreiding van asielopvang over Nederland te komen.

Het aanbieden van een specifieke uitkering namens het Rijk aan gemeenten bij het vrijwillig bieden van opvangplaatsen is nog niet eerder onderdeel geweest van het realiseren van de asielopvangopgave. De regering begrijpt in die zin dat er zorgen bestaan over de uitwerking van dit onderdeel van het wetsvoorstel en de invloed die het verstrekken van een specifieke uitkering heeft op de bestuurlijke verhoudingen. De regering acht de verstrekking van een specifieke uitkering echter in lijn met de uitgangspunt van het zoveel als mogelijk vrijwillig realiseren van opvang. Het in het vooruitzicht stellen van een specifieke uitkering biedt volgens de regering een extra prikkel bij gemeenten om reeds in een vroeg stadium opvangplaatsen te leveren. Bij de uitvoering van de wet wordt nauwgezet in de gaten gehouden of de beloningssystematiek zoals deze is vormgegeven het beoogde effect sorteert of dat een aanpassing nodig is. Dit is mogelijk nu de bedragen behorende bij de beloningssystematiek op het niveau van de ministeriële regeling (en niet in de wet zelf) worden vastgelegd.

10.3 Termijnen

Door verschillende partijen zijn zorgen gedeeld of het wetsvoorstel, kijkend naar de opgenomen termijnen (van nationale capaciteitsraming tot het daadwerkelijk leveren van een locatie of accommodatie), tijdig voor resultaat zal zorgen. Daarbij valt een splitsing te maken in de termijn die is opgenomen om te komen tot een verdeling aan de PRT enerzijds (voor 1 juli), en de termijnen om te komen tot het uitvoeren van de taak om opvangvoorzieningen mogelijk te maken anderzijds (6 maanden of zoveel langer als in het verdeelbesluit is bepaald). Bij deze laatste geldt dat hier zowel juridische knelpunten (vergunningverlening) als praktische knelpunten (stikstofvereisten) zijn aangedragen.

In reactie hierop merkt de regering op dat termijnen wel een belangrijk onderdeel zijn van een tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus. Zij hoopt dat de termijnen gemeenten stimuleren om te bezien welke bestaande (reeds vergunde) accommodaties geleverd kunnen worden. Ook kunnen gemeenten meerdere jaren vooruit kijken en dus al ruimschoots vóór de tranche aan de PRT beginnen met het in gang zetten van het realiseren van opvangplaatsen. De regering erkent dat deze wet waarschijnlijk niet vanaf de eerste cyclus optimaal zal werken, maar spreekt de verwachting uit dat het realiseren van de asielopvang – inclusief de praktische werkzaamheden en juridische trajecten die daarvoor moeten worden verricht – na enkele jaren beter planbaar is.

10.4 Kleinschalige asielopvang
Uit de reacties van VNG, VB en Nidos blijkt dat het beeld bestaat dat opvangvoorzieningen een minimale omvang dienen te hebben van honderd opvangplaatsen die gedurende vijf jaar of langer beschikbaar zijn. Daarnaast wordt aangedragen dat afspraken over bekostiging en capaciteit ten aanzien van kleinschalige opvang ontbreken. Zij menen dat in deze wet duidelijkheid over bekostiging en capaciteit moet worden geven. De regering merkt hierover op dat het realiseren van kleinschalige opvang wel degelijk mogelijk is binnen de kaders van dit wetsvoorstel. Zo kan een gemeente in aanmerking komen voor de beloningsregeling bij aanbieden van meerdere kleine accommodaties of locaties (mits het aantal opvangplaatsen totaal boven de 100 uitkomt). De wet legt immers geen minimale omvang op waaraan een opvangvoorziening moet voldoen. Wel moet de opvangvoorziening doelmatig te exploiteren zijn. Gemeenten komen daarnaast in sommige gevallen in aanmerking voor een specifieke uitkering voor een kleinschalige opvangvoorziening. Het klopt dat afspraken over bekostiging en capaciteit ten aanzien van kleinschalige opvang ontbreken. Daar wordt in het kader van de implementatie van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen in samenwerking met medeoverheden en uitvoeringsorganisaties in een separaat traject invulling aan gegeven.

10.5 Kwaliteit van de asielopvang
Een volgend punt dat is aangedragen is dat het wetsvoorstel niet vastlegt aan welke materiële en immateriële eisen een opvangvoorziening moet voldoen. Meerdere partijen vragen om duidelijk wettelijk vastgelegde kwaliteitsnormen voor asielopvang, evenals specifieke normen voor de opvang van kinderen (VWN, NOvA, College voor de Rechten van de Mens). Zij vragen dit zowel voor de opvangvoorzieningen die onder verantwoordelijkheid van het COA vallen als voor opvangvoorzieningen die onder verantwoordelijkheid van een gemeente vallen (zoals het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 3b van de Wet COA mogelijk maakt). De regering begrijpt ook deze zorgen. Waar nu de Opvangrichtlijn en de nationale implementatie daarvan een kwaliteitskader biedt voor het COA, zal het noodzakelijk zijn dat een dergelijk kader van toepassing is voor de exploitatie van opvangvoorzieningen onder de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. De regering zal de nodige initiateven ontplooien om een kwaliteitskader te formuleren voor asielopvang, waarbij de Opvangrichtlijn (zie paragraaf 7 van deze toelichting) leidend is. Doel is dit zo snel als mogelijk gereed te hebben, maar gezien de diversiteit van het opvanglandschap, zal dit enige tijd kosten. Daarnaast wijst de regering op het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 3c van de Wet COA, dat het mogelijk maakt om bij ministeriële regeling eisen aan opvangvoorzieningen te stellen.

10.6 Exploitatie van een opvangvoorziening door een gemeente
Reacties vanuit gemeenten, medeoverheden en maatschappelijk middenveld zijn positief over de mogelijkheid dat de gemeente – in plaats van het COA – een opvangvoorziening exploiteert (zie het voorgestelde artikel 3b van de Wet COA). Tegelijkertijd geven zij wel aan dat de uitwerking van randvoorwaarden onontbeerlijk is. Uitvoeringsorganisaties zijn voorzichtiger, zij begrijpen de stap, maar maken zich zorgen over de aansluiting van werkprocessen en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over méér organisaties in de keten. De regering onderkent deze zorgen. Het betreft een ingrijpende verandering in het opvanglandschap en dat moet zorgvuldig gebeuren. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over exploitatie door gemeenten (artikel 3b, tweede lid, Wet COA). Tot slot zij vermeld dat het wetsvoorstel het interbestuurlijk toezicht op de kwaliteit van de geboden asielopvang bij de Minister van Justitie en Veiligheid belegt (zie het voorgestelde artikel 11, dat strekt tot toevoeging van de Wet COA aan de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet).

10.7 Interbestuurlijk toezicht op de taakuitvoering door gemeenten
Uit de reacties komt naar voren dat nog onduidelijk is hoe het interbestuurlijk toezicht zich verhoudt tot punten waarbij gemeenten afhankelijk is van anderen. De regering onderschrijft dat de precieze vormgeving hiervan nog nadere uitwerking behoeft. Aangezien de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet de Minister van Justitie en Veiligheid belast is met het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van deze wet, zal het Ministerie van Justitie en Veiligheid hierbij het initiatief nemen, in samenwerking met de medeoverheden en COA.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1. Definitiebepaling
Er zijn drie definitiebepalingen die voor de werking van het nieuwe stelsel van belang zijn: het begrip opvang (de materiële en immateriële opvang als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, Wet COA), opvangplaats (een plaats in een opvangvoorziening) en het begrip opvangvoorziening (een accommodatie waarin door of onder verantwoordelijkheid van het COA of door of onder verantwoordelijkheid van het college opvang wordt geboden aan asielzoekers). Het begrip opvangplaats komt materieel overeen met het begrip capaciteitsplaats in het Faciliteitenbesluit opvangcentra. Het begrip asielzoeker is uit de Regeling verstrekking asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) overgenomen. Het namens een asielzoeker indienen van een asielaanvraag kan alleen aan de orde zijn indien sprake is van een wettelijk vertegenwoordiger (artikel 3.108, eerste lid, Vb 2000).

Artikel 2. Capaciteitsraming
Met dit artikel start de tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus. Het eerste lid van dit artikel regelt dat eens in de twee jaar – voor 1 februari van het kalenderjaar - een capaciteitsramingsbesluit wordt genomen waarin twee jaren vooruit wordt gekeken. Deze vormgeving komt tot stand op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze. De raming kan tussentijds worden gewijzigd (tweede lid). Het capaciteitsbesluit geeft inzicht in de behoefte aan asielopvang, waarbij voldoende flexibiliteit en stabiliteit in ogenschouw genomen wordt. Het capaciteitsbesluit is in beginsel gebaseerd op de Meerjaren Productie Prognose (MPP) die het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met ketenpartners maakt. De MPP neemt de cijfers, trends en ervaring uit de achterliggende periode en op verwachtingen en scenario's op basis van onder meer geopolitieke ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen en trends. Op basis daarvan ontstaat een beeld van:
- het mogelijke aantal asielzoekers dat Nederland binnenkomt,
- de doorrekening van de effecten op het ketenproces van Politie, IND, COA, DT&V, Raad voor de rechtspraak en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en
- de uitstroom van vergunninghouders die een woning krijgen in de gemeenten en van asielzoekers die terug moeten naar het land van herkomst.

Het capaciteitsramingsbesluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd (artikel 5, onder f, Bekendmakingswet). Tussentijdse bijstelling van de raming is mogelijk. Het wetsvoorstel voorziet daar expliciet in. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn na tussentijdse wijziging van de capaciteitsraming in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, zoals een oorlog of natuurramp.

Zoals reeds is toegelicht in paragraaf 4.2 is het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld 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. Daarbij wordt wel uitgegaan van locaties of accommodaties van een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen minimale omvang. Het aantal opvangplaatsen dat beschikbaar moet worden gesteld wordt voor 1 mei bekendgemaakt en wordt eveneens gepubliceerd in de Staatscourant. Het resterende benodigde aantal opvangplaatsen wordt onderdeel van de in artikel 3 bedoelde provinciale opvangopgave.

Artikel 3. Provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente
Het eerste lid van dit artikel regelt dat de verdeelsystematiek van de vereiste opvangplaatsen over alle provincies bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald en dat in de algemene maatregel van bestuur tevens een indicatieve verdeelsystematiek over alle gemeenten wordt bepaald. Bij de verdeling kan worden bepaald dat een gedeelte van de opvangplaatsen van bijzondere aard moet zijn. Zo kan worden gewaarborgd dat voldoende opvangplaatsen beschikbaar worden gesteld voor – bijvoorbeeld – alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Het tweede lid bepaalt dat de Minister van Justitie en Veiligheid uiterlijk voor 1 mei van het kalenderjaar waarin de capaciteitsraming bekend wordt gemaakt, de verdeling van de provinciale opvangopgave en een indicatieve opgave per gemeente bekend maakt.

De verdeling van de provinciale opvangopgave volgt rechtstreeks uit de algemene maatregel van bestuur (zijnde een algemeen verbindend voorschrift) en is dus geen appellabel besluit, maar louter een bekendmaking. Ook de indicatieve verdeling volgt rechtstreeks uit de algemene maatregel van bestuur. Deze verdeling is naar zijn aard geen appellabel besluit (geen rechtsgevolg, louter indicatief). Op provinciaal niveau wordt vervolgens aan de PRT's door elke provincie een plan gemaakt waarin de behoefte aan opvangvoorzieningen over een aantal aan te wijzen gemeenten wordt verdeeld.

Om in een groeiende behoefte aan opvangplaatsen te voorzien, en een stabiel en wendbaar stelsel te realiseren, met een gelijkmatige verdeling van de opvangplaatsen over Nederland, wordt met name ook aandacht gevraagd voor de bijzondere opvangmodaliteiten, zoals de intensief begeleide opvang, de handhaving en toelichtlocatie en de gezinslocaties. Voor deze locaties zijn momenteel veelal langlopende bestuursovereenkomsten afgesloten.

Dit fase van overleg aan de PRT is het moment waarop door elke gemeente wordt geïnventariseerd welke geschikte opvangvoorzieningen aan het COA kunnen worden aangedragen:

Geschikte opvangvoorzieningen zijn:

1) Opvangvoorzieningen die reeds voldoen aan de eventuele wettelijke vereisten op grond van de Wet COA voor opvangvoorzieningen, de wettelijke vereisten die voor gebouwen met een woonfunctie gelden zoals het Bouwbesluit 2012, het Drinkwaterbesluit en andere milieu- en volksgezondheidseisen, en voorzien zijn of voorzien kunnen worden van de benodigde vergunningen op het moment van ingebruikneming.

2) Opvangvoorzieningen die door middel van aanpassingen door het COA en/of de gemeente kunnen voldoen aan de vereisten en voorzien zijn of voorzien kunnen worden van benodigde vergunningen op het moment van ingebruikneming.

3) Locaties waar de gemeente en/of het COA een opvangvoorziening kan bouwen/plaatsen die aan de vereisten voldoet en voorzien is of voorzien kunnen worden van benodigde vergunningen op het moment van ingebruikneming.

Op zichzelf is er geen ondergrens in het aantal plekken op een locatie. Daarbij geldt wel dat steeds in het oog moet worden gehouden dat doelmatige exploitatie mogelijk moet zijn. In dit verband is van belang dat het voorgestelde nieuwe artikel 3b van de Wet COA mogelijk maakt dat het COA en het college overeenkomen dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd, in plaats van door het COA (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10).

In deze fase kunnen gemeenten ook onderling tot afspraken komen over uitwisseling van woonruimte ten behoeve van huisvesting van vergunninghouders en opvangplaatsen voor asielzoekers.

Het proces aan de PRT's vindt zijn afronding in een verslag van de commissaris van de Koning aan de Minister van Justitie en Veiligheid. In dat verslag zullen ook de afspraken over uitwisseling van woonruimte ten behoeve van vergunninghouders en asielopvangplaatsen voor asielzoekers worden vermeld.

Artikel 4. Overleg en verslag
Het eerste lid van dit artikel regelt dat de colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het COA samenwerken bij de uitvoering van taken op grond van deze wet en dat zij overleggen over de verdeling van opvangplaatsen als bedoeld in artikel 3 voor de daarop volgende twee jaren. Het overleg vindt plaats onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning. Het tweede lid bepaalt dat de commissaris van de Koning voor 1 juli van het in de artikelen 2 en 3 bedoelde kalenderjaar aan Onze Minister een verslag uitbrengt van het overleg. Het derde lid verduidelijkt dat de commissaris van de Koning de werkzaamheden als rijksorgaan verricht (vgl. artikel 182, eerste lid, onderdeel a, Provinciewet). Er kunnen daartoe in de ambtsinstructie aan de commissaris van de Koning regels worden gesteld.

Artikel 5. Verdeelbesluit per provincie
Het eerste lid regelt dat de Minister van Justitie en Veiligheid voor 1 september van het kalenderjaar, een besluit neemt, per provincie, waarin het aantal vereiste opvangplaatsen voor de duur van twee daarop volgende kalenderjaren voor asielzoekers over de in het besluit aangewezen gemeenten worden verdeeld. Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat deze tweejaarlijkse frequentie van het verdeelbesluit niet betekent dat de opvangvoorzieningen een looptijd van (slechts) twee jaar hebben; er wordt gestreefd naar duurzame opvangvoorzieningen. De Minister kan ofwel twaalf verdeelbesluiten nemen, ofwel één gebundeld verdeelbesluit waarin de verdeling voor alle twaalf provincies worden opgenomen.

Het tweede lid geeft aan dat de Minister bij het nemen van het verdeelbesluit acht slaat op het verslag van de commissaris van de Koning en streeft naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling van opvangplaatsen over het grondgebied van Nederland. De verdeling over de in het besluit aangewezen gemeenten – om opvang voor asielzoekers mogelijk te maken voor het in het besluit vastgesteld aantal opvangplaatsen - is juridisch afdwingbaar door middel van het interbestuurlijk toezicht.

Het derde lid bepaalt dat het verdeelbesluit bij bijzondere omstandigheden tussentijds kan worden gewijzigd. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn na tussentijdse wijziging van de capaciteitsraming in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, zoals een oorlog of natuurramp. Indien de wijziging van het verdeelbesluit ingrijpend is, zijn de artikelen 3 en 4 van overeenkomstige toepassing (d.w.z. eerst verdeling van het extra aantal benodigde plaatsen over alle provincies volgens de verdeelsystematiek van artikel 3 en vervolgens overleg aan de PRT met een verslag van de commissaris van de Koning van artikel 4).

Artikel 6. Taak
Dit artikel is het kernartikel van dit wetsvoorstel. Het eerste lid roept alle gemeenten in medebewind om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken, binnen de termijn van twee jaar, bedoeld in artikel 5, eerste lid (de periode waarop het verdeelbesluit betrekking heeft). Tegelijkertijd zullen niet alle gemeenten worden verplicht om opvangvoorzieningen mogelijk te maken. Of en zo ja, hoe groot de taak van een individuele gemeente is, wordt door de Minister van Justitie en Veiligheid in het verdeelbesluit bepaald, en wordt uitgedrukt in een aantal opvangplaatsen. Er is voor gekozen om de taak te beleggen bij het college (het dagelijks bestuur van de gemeente), en de raad, voor zover het realiseren van een opvangvoorziening voor asielzoekers op een bepaalde plaats een wijziging van het bestemmingsplan vergt.

Het tweede lid bepaalt dat opvangvoorzieningen op het moment van ingebruikneming aan de (eventuele) wettelijke vereisten op grond van de Wet COA en de overige wettelijke vereisten (Bouwbesluit 2012, Drinkwaterbesluit en andere milieu- en volksgezondheidseisen) moeten voldoen. Ter ondersteuning van gemeenten worden de programma's van eisen van het COA beschikbaar gesteld.

Artikel 7. Invulling taak
Dit artikel regelt zo specifiek mogelijk waar de verantwoordelijke organen van een in het verdeelbesluit aangewezen gemeente voor zorg dienen te dragen om een asielopvangvoorziening op het grondgebied van de gemeente mogelijk te maken. Het college van de desbetreffende gemeente dient de taak binnen de gestelde termijn uit te voeren. Die termijn bedraagt zes maanden, tenzij in het verdeelbesluit voor de betreffende gemeente een langere termijn is vastgesteld. Het proces van (op aanvraag van het COA) verlenen van voor de opvangvoorziening noodzakelijke gemeentelijke vergunningen omvat ook het afhandelen van eventuele bezwaren en beroepen tegen de genomen besluiten.
Het tweede lid bepaalt dat de raad zorg dient te dragen voor aanpassing van het bestemmingsplan of de beheersverordening indien dat noodzakelijk is voor ingebruikneming van de opvangvoorziening. Een bestemmingsplanwijziging wordt vaak via een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (UOV) voorbereid. Bij bestemmingsplannen staat geen bezwaar, maar direct beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

Met accommodaties wordt gedoeld op (leegstand) vastgoed (bijv. hotels, vakantieparken) of andere registergoederen (zoals cruiseschepen) en met locaties worden (bij voorkeur bouwrijpe) gronden bedoeld.

Artikel 8. Melding onvoorziene omstandigheden
Dit artikel regelt dat indien zich feiten of omstandigheden voordoen die maken dat de terbeschikkingstelling van locaties of accommodaties of de vergunningverlening naar verwachting niet tijdig kan worden gerealiseerd, het college hier onverwijld melding van maakt aan gedeputeerde staten en, indien van toepassing, onze Minister, als toezichthouder. Daarnaast geldt een bestuurlijk afgesproken meldplicht aan de PRT.

Artikel 9. Specifieke uitkering
Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 4.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 10. Wijzigingen Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

A
Aan de wet COA wordt een begripsbepaling toegevoegd. In het nieuwe onderdeel e wordt het begrip opvangvoorziening gedefinieerd (een accommodatie waarin door of onder verantwoordelijkheid van het COA of door of onder verantwoordelijkheid van het college opvang wordt geboden aan asielzoekers).

B
Dit onderdeel bepaalt dat artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de Wet COA vervalt. Dit artikelonderdeel is verouderd. Het verwijst naar de zogeheten ROA-woningen (gemeentelijke opvangplaatsen) en de financiering ervan.

C
Dit onderdeel voegt drie nieuwe artikelen aan de Wet COA toe. De artikelen 3a en 3b regelen de bevoegdheidsverdeling tussen het COA en het college van de gemeente waarin een opvangvoorziening is gevestigd.

Het nieuwe artikel 3a regelt de bevoegdheid tot plaatsing (en overplaatsing) van het COA van asielzoekers in een opvangvoorziening (eerste en tweede lid). Deze bevoegdheid is nu opgenomen in artikel 11 van de Rva 2005. Het derde lid bepaalt dat na overplaatsing van een asielzoeker naar een andere opvangvoorziening de verstrekkingen in deze andere opvangvoorziening worden aangeboden.

De verwijzing naar het Gemeentelijk Versnellingsarrangement (artikel 11, eerste lid, Rva 2005) is niet overgenomen in het eerste lid aangezien dit arrangement is uitgewerkt. Datzelfde geldt voor de verwijzing in genoemd artikellid van de Rva 2005 naar de handhavings- en toezichtlocatie. Er is geen reden voor het noemen van één specifieke opvangmodaliteit. Het vierde lid draagt het COA op ervoor te zorgen dat bij de uitoefening van de plaatsingsbevoegdheid de eenheid van het gezien in de mate van het mogelijke en met instemming van de asielzoekers wordt gerespecteerd (vgl. artikel 12 van de Opvangrichtlijn en artikel 11, vierde lid, Rva 2005).

Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2022 is aangegeven, zal het COA bij het uitoefenen van de plaatsingsbevoegdheid, indien dat in de rede ligt, zoals bijvoorbeeld bij categorale opvangvoorzieningen, overleg voeren met de gemeenten die het betreft.

Het nieuwe artikel 3b maakt het mogelijk dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd. Hiermee wordt ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvang/woonvormen. Opvangvoorzieningen worden zo mogelijk ingericht als flexibele opvangvorm die aangewend kan worden voor de huisvesting van andere aandachtsgroepen. Om daarbij aan te sluiten maakt artikel 3b, eerste lid, mogelijk dat het COA en het college kunnen overeenkomen dat een opvangvoorziening, door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt geëxploiteerd, in plaats van het COA. Het tweede lid bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de exploitatie door het college.

Het nieuwe artikel 3c creëert een facultatieve grondslag voor het stellen van regels bij ministeriële regeling over de eisen waaraan opvangvoorzieningen voor asielzoekers moeten voldoen. De ministeriële regeling kan onderscheid maken tussen reguliere opvang, opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere opvang van bijzondere aard.

Artikel 11. Wijziging Gemeentewet
Artikel 11 regelt dat het interbestuurlijk toezicht op de exploitatie van een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van het college wordt belegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Dit in afwijking van het generieke systeem. Zoals eerder opgemerkt gaat het hier om de kwaliteit van de asielopvang. De expertise op dat terrein ligt bij de centrale overheid. Om die reden wordt voorgesteld om de Wet COA op bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet te plaatsen. Indien het college de gegeven taak niet naar behoren verricht kan de Minister van Justitie en Veiligheid in de plaats treden.

Uit artikel 11, in samenhang met artikel 14, tweede en derde lid, vloeit voort dat de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet niet de provincie maar de Minister van Justitie en Veiligheid in de plaats treedt indien het college de gegeven taak niet naar behoren verricht. Dit heeft te maken met de actuele situatie die is geschetst in paragraaf 3 van deze toelichting. Na vier jaar wordt teruggevallen op de normale situatie op grond van de Gemeentewet. Gedeputeerde staten van de provincie is dan in eerste instantie de toezichthouder als het gaat om de uitvoering van de wettelijke taak van gemeenten om asielopvang mogelijk te maken.

Artikel 12. Invoeringstoets, evaluatie en herijking toezichtsystematiek
Het eerste artikel van dit artikel regelt dat een invoeringstoets binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de wet plaats heeft. Daarbij worden de effecten van de wet in de praktijk in kaart gebracht, waaronder de financiële gevolgen voor COA en medeoverheden. Het tweede lid bepaalt dat binnen 4 jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie plaatsvindt naar doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Dit zal een brede evaluatie zijn waarbij de werking van een aantal onderdelen van de wet uitdrukkelijk tegen het licht zal worden gehouden. Daarbij moet in ieder geval worden gedacht aan:
- het toezicht op de uitvoering van de op basis van deze wet te verrichten taak,
- de wijze waarop het aantal benodigde opvangplaatsen wordt vastgesteld en de verdeling van het deel daarvan dat beschikbaar moet worden gesteld over de provincies,
- het functioneren van de provinciale regietafels, en
- de verstrekking van specifieke uitkeringen om het ter beschikking stellen van opvangplaatsen te bevorderen.

Ten aanzien van het eerstgenoemde punt, het toezicht op de uitvoering van de taak door gemeenten, wordt aangenomen dat optimalisering in ieder geval aan de orde zal zijn. In het derde lid van artikel 12, wordt daarom bepaald dat door Onze Minister uiterlijk 4 jaar na inwerkingtreding van de wet een voorstel van wet in procedure is gebracht dat het toezicht op de uitvoering van de op basis van deze wet door de gemeente te verrichten taak definitief vormgeeft. Dat na 4 jaar wordt teruggevallen op de normale situatie op grond van de Gemeentewet (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11) geldt zodoende tot het moment dat het voorstel van wet voor de definitieve vormgeving van het toezicht van kracht is.

Uiteraard is goed denkbaar dat de evaluatie leidt tot heroverweging van – bijvoorbeeld – één van de hiervoor genoemde uitgangspunten van de wet. Mogelijke verbeteringen op deze onderdelen zullen vanzelfsprekend bij het op te stellen wetsvoorstel worden betrokken. Bij die heroverweging zullen steeds de in paragraaf 1 benoemde uitgangspunten leidend zijn: solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen en het voorkomen van crisisnoodopvang.

Artikel 13. Overgangsvoorziening
Na inwerkingtreding van de wet zal het door de daarin neergelegde systematiek nog enige tijd duren voordat meer opvangplaatsen ter beschikking komen en een goede spreiding over het land wordt bereikt. Met dit artikel wordt beoogd gemeenten te stimuleren om al direct na inwerkingtreding opvangplaatsen ter beschikking te stellen. Deze opvangplaatsen dienen duurzaam ter beschikking te zijn gesteld; dat wil zeggen voor minimaal vijf jaar.

Artikel 14. Inwerkingtreding
Ingevolge het eerste lid geschiedt de inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,