

13

Besluit van 26 januari 2024, houdende regels inzake de uitvoering van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen alsmede vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 8 december 2023, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 5045523;

Gelet op de artikelen 2, eerste en derde lid, 3, eerste lid, 9, tweede lid, onderdeel b, van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen en 3b, tweede lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 17 januari 2024, No. W16.23.00372/II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 26 januari 2024, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr.5182321

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Definitiebepaling

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *aanmeldvoorziening*: een voorziening waar asielzoekers opgevangen worden ten behoeve van activiteiten/werkzaamheden in het kader van het aanmeldproces;
- *capaciteitsraming*: de verwachte landelijke behoefte aan opvangplaatsen waaraan in de twee volgende jaren behoefte zal zijn, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet;
- *duurzame opvangplaatsen*: opvangplaatsen die voor minimaal vijf jaar beschikbaar zijn;

- *opvangplaatsen van bijzondere aard*: alle opvangplaatsen waarbij een bijzondere vorm van begeleiding en opvang noodzakelijk is vanwege de individuele kenmerken van de asielzoeker of de fase van het asiel- of vertrekproces;
- *uitkering*: de specifieke uitkering, bedoeld in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet, voor duurzame opvangplaatsen op grond van artikel 9, tweede lid, onder b, van de wet;
- *wet*: Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

HOOFDSTUK 2. RAMING EN VERDELING

Artikel 2.1 Capaciteitsraming, provinciale opvangopgaven en indicatieve verdelingen per gemeente

1. Onze Minister stelt op basis van de Meerjaren Productie Prognose en het capaciteitsbesluit van het COA vast wat de capaciteitsraming is. Deze capaciteitsraming gaat uit van de verwachte behoefte aan opvangplaatsen voor asielzoekers in een bij ministeriële regeling te bepalen periode of op een in zodanige regeling te bepalen datum.

2. De provinciale opvangopgave is de optelsom van de indicatieve verdelingen per gemeente in de provincie.

3. De indicatieve verdeling per gemeente is de uitkomst, rekenkundig afgerond op een geheel getal, van de volgende formulereeks:

$$(\text{SES-WOA} + 1) * iG / \ln = Wf$$

$$\text{BO} * Wf / \text{TWf} = \text{lv}$$

in welke formule voorstelt:

- a. SES-WOA: weergave van de sociaaleconomische status op gemeenteniveau (SESWOA-score per gemeente van het Centraal Bureau voor de Statistiek);
- b. BO: de door Onze Minister van Justitie en Veiligheid vastgestelde behoefte aan opvangplaatsen bedoeld in het eerste lid;
- c. iG: het aantal inwoners van de gemeente volgens de meest recente door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde bevolkingscijfers;
- d. ln: het aantal inwoners van Nederland volgens de meest recente door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde bevolkingscijfers;
- e. Wf: de wegingsfactor per gemeente;
- f. TWf: de totale wegingsfactor die wordt berekend door alle wegingsfactoren van de gemeenten (Wf) bij elkaar op te tellen;
- g. lv: de indicatieve verdeling per gemeente, bedoeld in artikel 3 van de wet.

4. Onze Minister maakt de capaciteitsraming, de provinciale opvangopgaven en de indicatieve verdelingen per gemeente voor 1 februari bekend door middel van een publicatie in de Staatscourant.

Artikel 2.2 Opvangplaatsen van bijzondere aard

1. Onze Minister neemt in de indicatieve verdeling per gemeente op hoeveel van de aan te bieden opvangplaatsen geschikt moeten zijn voor de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De totale geraamde landelijke behoefte aan opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt indicatief over de gemeenten verdeeld op basis van de verdeling als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, waarbij BO in de formule de totale geraamde landelijke behoefte aan opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen voorstelt. De provinciale opvangopgave van alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt vastgesteld conform het bepaalde in artikel 2.1, tweede lid.

2. Onze Minister kan uitsluitend in de provinciale opvangopgave opnemen dat wordt voorzien in een aanmeldvoorziening, indien acht is geslagen op een evenwichtige spreiding over het grondgebied van Nederland door rekening te houden met de omvang van de in artikel 2.1, tweede lid, bedoelde provinciale opvangopgaven.

3. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld over de verdeling van opvangplaatsen van bijzondere aard.

HOOFDSTUK 3 VOORWAARDEN DUURZAME OPVANGPLAATSEN

Artikel 3.1 Minimale omvang duurzame opvangvoorzieningen

1. Voor duurzame reguliere opvangvoorzieningen als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet geldt een minimale omvang van honderd opvangplaatsen. Deze opvangplaatsen mogen verspreid worden over meerdere opvangvoorzieningen binnen de gemeente.

2. Voor duurzame bijzondere opvangvoorzieningen als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet geldt een minimale omvang van zestien opvangplaatsen. Deze opvangplaatsen mogen verspreid worden over meerdere opvangvoorzieningen binnen de gemeente.

Artikel 3.2 Vereisten ten behoeve van de uitkering voor duurzame opvangplaatsen

1. Gemeenten kunnen in aanmerking komen voor een uitkering voor duurzame opvangplaatsen voor zover het aantal opvangplaatsen hoger is dan een bij ministeriële regeling te bepalen aantal.

2. Bij ministeriële regeling wordt de hoogte van de uitkering bepaald.

HOOFDSTUK 4. EXPLOITATIE VAN EEN OPVANGVOORZIENING DOOR OF ONDER DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN HET COLLEGE

Artikel 4.1 Voorwaarden exploitatie

1. Het college kan een opvangvoorziening exploiteren wanneer kan worden voorzien in de materiële en immateriële opvang van asielzoekers.

2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ten aanzien van:

- a. de materiële en immateriële opvang, bedoeld in het eerste lid;
- b. het uitsluiten van exploitatie, bedoeld in het eerste lid, van bepaalde opvangvoorzieningen met opvangplaatsen van bijzondere aard;
- c. het faciliteren van de taken die voortvloeien uit de Vreemdelingenwet 2000, de Wet Centraal orgaan opvang asielzoekers of uit Unierechtelijke verplichtingen; of
- d. de inzet van derde partijen.

HOOFDSTUK 5. WIJZIGING AMBTSINSTRUCTIE COMMISSARIS VAN DE KONING

Artikel 5.1 Wijziging ambtsinstructie commissaris van de Koning

De Ambtsinstructie van de commissaris van de Koning wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd:

Artikel 9a

De commissaris roept de overleggen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen met redelijke tussenpozen bijeen.

HOOFDSTUK 6. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 6.1 Inwerkingtreding

De Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen en dit besluit treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, met uitzondering van artikel 5.1 van dit besluit, dat twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst in werking treedt.

Artikel 6.2 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 26 januari 2024

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

Uitgegeven de *dertigste* januari 2024

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

Met de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: de wet) is beoogd 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. In lijn met de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (hierna: Uitvoeringsagenda)¹ die in mei 2020 is vastgesteld aan de Landelijke Regietafel Migratie, is met de wet ingezet op voldoende duurzame flexibele opvangcapaciteit om mee te kunnen bewegen met schommelingen in instroom en bezetting. Onder meer door het opbouwen en aanhouden van een in het kader van deze wet zogeheten «vaste voorraad» – duurzame opvangplaatsen beschikbaar voor vijf jaar of langer – moeten schommelingen in instroom en bezetting in de toekomst beter worden opgevangen. Het wetsvoorstel creëert derhalve een nieuwe systematiek met een tweejaarlijkse wetscyclus van raming, overleg, verdeling, en uitvoering (realisatie). Uitgegaan wordt van solidariteit tussen gemeenten, een meer evenwichtige spreiding over het land, het zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van opvangplaatsen door gemeenten en het voorkomen van (crisis)noodopvang. Het doel is om te komen tot een duurzaam en stabiel opvanglandschap met voldoende opvangplaatsen voor de aan het vraagstuk inherente wisselende opvangbehoefte.

1.1 Hoofdpijnen van het besluit

Op onderdelen is de praktische uitwerking van de wet overgelaten aan regulering bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit sluit aan bij de behoefte aan flexibiliteit om zo nodig snel te kunnen reageren op de bij het wetsvoorstel voorziene invoeringstoets na twee jaar en evaluatie van de wet na vier jaar. Gelet op het feit dat met de wet een stelselwijziging is beoogd die zich naar haar aard nog niet in haar totaliteit laat beoordelen is deze flexibiliteit noodzakelijk. De systematiek ziet er in hoofdpijnen als volgt uit:

Fase 1

Op uiterlijk 31 januari aan het begin van de tweejarige cyclus stelt Onze Minister de behoefte aan opvangplaatsen vast. Deze capaciteitsraming geeft een overzicht van de landelijke verwachte behoefte aan reguliere opvangplaatsen en bijzondere opvangplaatsen. Ten aanzien van de bijzondere opvangmodaliteiten geldt dat de Minister het aantal opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen opneemt in de indicatieve verdeling per gemeente en de provinciale opvangopgave (zie toelichting bij artikel 2.2, eerste lid). Daarnaast kan de Minister in de provinciale opvangopgave – met inachtneming van de voorwaarden in artikel 2.2, tweede lid – opnemen dat in een provincie een aanmeldvoorziening moet worden gerealiseerd (zie toelichting bij artikel 2.2, tweede lid).

Uiterlijk 31 januari wordt de behoefte aan opvangplaatsen volgens de formule uit artikel 2.1 verdeeld over de provincies met inachtneming van het bovenstaande over bijzondere plaatsen. Door het amendement Van den Brink c.s. (nr. 72, I tot en met IV)¹ worden alle duurzame plaatsen die vóór 1 februari formeel beschikbaar zijn of waarvan vaststaat dat deze

¹ Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen | Rapport | Rijksoverheid.nl. Zie ook: gewijzigd amendement van het lid Van den Brink c.s. ter vervanging van nr. 17 over het verlengen van de fase van vrijwilligheid, 28 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. 72.

binnen twaalf maanden beschikbaar komen provinciaal vast ingevuld. Concreet betekent dit dat aan de Provinciale Regietafel (PRT) feitelijk minder plaatsen hoeven te worden verdeeld (immers een deel is al ingevuld). Gemeenten kunnen aan de PRT uiteraard melden dat in hun gemeente beschikbare plaatsen reeds vóór 1 februari zijn ingevuld. Uiteindelijk komen alle plaatsen uit de provinciale opgave in het verdeelbesluit terecht.

Tijdens het overleg aan de PRT's staat de autonomie van de gemeenten centraal. Er wordt ingezet op samenwerking door gemeenten om opvangplaatsen mogelijk te maken. Gemeenten bezien samen de mogelijkheden (ook bijvoorbeeld in relatie met de opdracht van het huisvesten van vergunninghouders en ontheemden uit Oekraïne) en komen zo tot een verdeling van opvangplaatsen tussen de gemeenten die past bij de lokale omstandigheden. Aan de PRT – onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning (cdK) – kunnen gemeenten opvangplaatsen van bijzondere aard en reguliere opvangplaatsen inbrengen, deze kunnen zowel duurzaam als niet-duurzaam van aard zijn. Gelet op de duur van deze onderhandeling, van 1 februari tot 1 november, kunnen gemeenten tijdens deze onderhandelingsfase al starten met handelingen om opvangplaatsen mogelijk te maken.

Fase 2

Conform het amendement Van den Brink c.s. (nr. 72, I tot en met IV)² en het amendement Jasper van Dijk (nr. 75, I en II)³, begint de tweede fase wanneer de cdK vóór 1 november verslag uitbrengt aan de Minister van Justitie en Veiligheid. De Minister zal vóór 31 december een verdeelbesluit nemen voor elke provincie. Op basis van het verslag neemt de Minister van Justitie en Veiligheid eens in de twee jaren voor 31 december van het kalenderjaar een verdeelbesluit per provincie, waarin de benodigde opvangplaatsen per provincie voor de duur van twee daaropvolgende kalenderjaren over de in het besluit opgenomen gemeenten worden verdeeld. Als in het verslag van de cdK is gekomen tot een volledige invulling van de provinciale opvangopgave, die ook voor de ketenpartners in de migratieketen uitvoerbaar is, neemt de Minister deze verdeling in beginsel over in het verdeelbesluit. Als uitgangspunt geldt dat de gemeentelijke autonomie centraal staat en dat alle inspanning geleverd zal worden om de op gemeentelijk niveau gemaakte keuzes te faciliteren. Essentieel is wel dat de verschillende in de asielprocedure betrokken instanties, zoals bijvoorbeeld de IND, het COA en DT&V, hun rol naar behoren kunnen vervullen. Omdat dit erg afhankelijk is van de lokale situatie is het niet goed mogelijk hier algemene indicaties voor te geven. Mocht een voorgestelde sluitende verdeling niet uitvoerbaar zijn, dan zal de Minister hiertoe een motivering geven in het verdeelbesluit.

Als het verslag geen of onvoldoende blijk geeft van een uitvoerbare en volledige invulling van de provinciale opvangopgave, vult de Minister deze zelf in. Hij zal streven naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over het grondgebied van Nederland. Zoals bepaald in artikel 5, tweede lid, van de Wet zal Minister bij de verdeling zoveel mogelijk rekening houden met de SES-WOA-score⁴ per gemeente van het Centraal Bureau

² Gewijzigd amendement van het lid Van den Brink c.s. ter vervanging van nr. 17 over het verlengen van de fase van vrijwilligheid, 28 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. 72.

³ Nader gewijzigd amendement van het lid Jasper van Dijk ter vervanging van nr. 74 over een verdeling op basis van inwoneraantal en sociaaleconomische status van de gemeente, 2 oktober 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. 75.

⁴ Deze SES-WOA score is een weergave van de sociaaleconomische status op gemeenteniveau. Het is een numerieke indicator voor de sociaaleconomische status van een gemeente op basis van financiële welvaart, opleidingsniveau en recente arbeidsverleden van particuliere huishoudens. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) bepaalt deze score.

voor de Statistiek. Dit betekent dat in de situatie waarin de Minister zelf tot invulling overgaat de hoogte van de SES-WOA score medebepalend is voor de mate waarin gemeenten worden geacht een bijdrage te leveren: hoe hoger de score, des te groter zal de bijdrage zijn die de Minister voor de betreffende gemeente(n) zal invullen om te komen tot een volledige invulling van de provinciale opgave.

Voorts geeft de Minister zich daarbij rekenschap van de duur van de eerder geboden opvang (maanden, jaren), de omvang van eerder geboden opvang (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 en per gemeente kunnen verschillen, zal de weging ten behoeve van besluitvorming door de Minister per situatie verschillen.

In het onderhavige besluit wordt een aantal zaken nader uitgewerkt, te weten: (1) een capaciteitsraming van de benodigde opvangplaatsen, (2) de wijze van verdeling van het aantal vereiste opvangvoorzieningen over de provincies, (3) een indicatieve verdeling van de benodigde opvangvoorzieningen over gemeenten, (4) de verdeling van bijzondere opvangplaatsen, (5) de minimale omvang van duurzame opvangvoorzieningen en (6) de vereisten voor een uitkering ten behoeve van duurzame opvangplaatsen. Ook worden (7) de voorwaarden waaronder gemeenten zelfstandig opvangvoorzieningen kunnen exploiteren nader bepaald.

Daarnaast bevat het besluit delegatiegrondslagen voor: het stellen van regels voor bijzondere opvangplaatsen, de vaststelling van de minimale omvang van bijzondere opvangvoorzieningen, de vaststelling van de hoogte van de uitkering voor duurzame opvangplaatsen en de uitwerking van de voorwaarden voor exploitatie door gemeenten.

1.2 Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Dit besluit vormt de nadere uitwerking van het wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen. Doel en gevolg van de wet en zo ook dit besluit – en de ministeriële regelingen – is dat, anders dan nu het geval is, gemeenten een wettelijke taak krijgen ten aanzien van het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen.

1.3 Uitvoering

Dit besluit heeft gevolgen voor de werkzaamheden van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het ministerie van J&V), medeoverheden en de partners uit de migratieketen. Zo vraagt exploitatie van een opvangvoorziening door een gemeente mogelijk ook om een andere wijze van werken voor partners uit de migratieketen. Ook komt er een administratieve last te liggen bij het ministerie van J&V voor wat betreft het bijhouden van de aangeboden opvangplaatsen en het besluiten over verstrekken en betalen van de uitkeringen aan gemeenten en provincies. Voorts is er tegen zowel de verdeelbesluiten als (de weigering van) verstrekking van uitkeringen bezwaar en beroep mogelijk. De verslagen van de cdK zijn geen appellabele besluiten.

Gemeenten voeren het verdeelbesluit uit en maken de opvangvoorzieningen mogelijk. 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, maakt het college hier onverwijld melding van aan de Minister, als toezichthouder (artikel 8, tweede lid, van de wet). Daarnaast geldt een

bestuurlijk afgesproken meldplicht aan de PRT).⁵ Op deze manier kan tijdig worden bijgestuurd en toch voldoende asielopvang worden georganiseerd.

1.4 Toezicht en handhaving

Op basis van het wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen en de nadere uitwerking daarvan in dit besluit krijgen bepaalde gemeenten de taak om asielopvangvoorzieningen te realiseren. Het toezicht op deze taak ligt bij de minister. De stappen in het interbestuurlijk toezicht (signaleren, informatie opvragen en valideren, actief toezicht, vooraankondiging juridische interventie, besluit tot indeplaatsstelling en uitvoeren) leiden tot werkzaamheden voor het ministerie. Tegen het besluit tot indeplaatsstelling kunnen belanghebbenden 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.

1.5 Financiële gevolgen

Gezien de urgentie van het traject is ervoor gekozen om de financiële gevolgen van dit besluit gelijktijdig in kaart te brengen met de advisering door medeoverheden en de internet consultatie.

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet stelt dat als beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot nieuwe of gewijzigde taken van provincies of gemeenten, de financiële gevolgen in kaart worden gebracht. Daar kan hun bekostiging op worden aangepast. Het onderzoek naar de financiële gevolgen staat dan ook bekend als een «artikel 2-onderzoek». Ook de Gemeentewet en de Provinciewet kennen zulke bepalingen. Op basis van het artikel 2 onderzoek dat gedaan is naar aanleiding van het wetsvoorstel volgt indicatief dat gemeenten gemiddeld 15,1 miljoen euro per jaar nodig hebben ten behoeve van het kunnen uitvoeren van de taken volgend uit de wet. Voor provincies gaat het om 4,9 miljoen euro per jaar.

De grootste kostencomponenten voor de gemeenten zijn daarbij het deelnemen aan de provinciale regietafels (PRT's), het verkennen van mogelijke opvangvoorzieningen en het voorbereiden van realisatie. Deze kosten zullen voor grotere gemeenten relatief hoger uitvallen. Voor provincies ligt de grootste kostencomponent in het inhoudelijk ondersteunen van de provinciale regietafels. Het financiële onderzoek is gebaseerd op het wetsvoorstel zoals dit is aangeboden aan de Tweede Kamer. De financiële gevolgen van de aangenomen amendementen zijn vermoedelijk beperkt nu de bulk van de kosten voortvloeit uit het voeren van het gesprek aan de PRT's.

1.6 Advies en consultatie

Het conceptbesluit is bij brief van 26 mei 2023 in consultatie voorgelegd aan de Adviesraad voor Migratie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), het Veiligheidsberaad, de Raad voor de Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op 31 mei 2023 is het voorstel tevens voorgelegd aan de Kring van Commissarissen en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het conceptbesluit niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Voorts is het conceptbesluit op 26 mei 2023 in internetconsultatie gebracht, voor een termijn van acht weken. Op de internetconsultatie zijn reacties binnengekomen van het Rode Kruis, Vluchtelingenwerk

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 3, paragraaf 4.7.

Nederland, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Interprovinciaal Overleg, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, de Werkgroep Kind in AZC (Defence for Children Nederland, Save the Children, Stichting de Vrolijkheid en VluchtelingenWerk Nederland) en Save the Children. Verder zijn er reacties ontvangen van particulieren naar aanleiding van de internetconsultatie.

Hierna wordt ingegaan op de ontvangen adviezen. Voor een goed begrip van deze paragraaf is van belang dat het wetsvoorstel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen gedurende de kamerbehandeling in de Tweede Kamer is gewijzigd door de aanneming van het amendement Van den Brink c.s. (nr. 72)⁶, het amendement van Jasper van Dijk (nr. 75)⁷ en het amendement Ceder/Koekkoek (nr. 29)⁸. Voorts is voor een goed begrip van belang dat de motie van het lid Piri c.s.⁹ is aangenomen. Deze motie beoogt om een eerlijkere spreiding te bewerkstelligen van aanmeldvoorzieningen. Door deze wijzigingen en de daaruit volgende wijzigingen in dit besluit, is tegemoetgekomen aan een aantal opmerkingen in de ingediende adviezen en reacties of zijn deze niet meer relevant. Wanneer dit het geval is, wordt hier niet meer expliciet op ingegaan.

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 ontwerpbesluit te buiten gaan (zoals onderdelen die uitsluitend op de wet zien), buiten beschouwing zijn gelaten.

Kwaliteitskader

De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten, het Rode Kruis, VluchtelingenWerk, Save the Children en Werkgroep kind in AZC hebben aandacht gevraagd voor het kwaliteitskader. Verzocht wordt om uit te werken en toe te lichten wat wordt verstaan onder de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. Aandacht wordt onder meer gevraagd voor uitdrukkelijk kwaliteitsnormen voor fysieke, sociale en mentale veiligheid voor kinderen en andere kwetsbare groepen. Tevens wordt opgemerkt dat het duidelijk moet zijn wie op landelijk niveau verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van deze kwaliteitsnormen.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat het belang van de ontwikkeling van een kwaliteitskader wordt onderschreven. De regering heeft begrip voor de uitgesproken zorg op dit punt. Het kwaliteitskader is op dit moment in ontwikkeling en wordt besproken met de uitvoeringspartners, maar dit zal – gezien de diversiteit van het opvanglandschap – nog enige tijd kosten. De Opvangrichtlijn is daarbij leidend (zie ook paragraaf 7 van de memorie van toelichting bij de wet¹⁰). De suggesties als gedaan zullen bij de uitwerking en afstemming worden meegenomen.

⁶ Gewijzigd amendement van het lid Van den Brink c.s. ter vervanging van nr. 17 over het verlengen van de fase van vrijwilligheid, 28 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. 72.

⁷ Nader gewijzigd amendement van het lid Jasper van Dijk ter vervanging van nr. 74 over een verdeling op basis van inwoneraantal en sociaaleconomische status van de gemeente, 2 oktober 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. 75.

⁸ Amendement van de leden Ceder en Koekkoek, 27 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. 29.

⁹ Motie van het lid Piri c.s. over in de AMvB uitwerken dat volwaardige aanmeldcentra eerlijk worden verspreid, 27 september 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. 39.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 26 333, blz. 11–13.

Een ander onderwerp dat onder andere is aangehaald door het Rode Kruis, VluchtelingenWerk, VNG en IPO is de gewenste kleinschaligheid van de opvangvoorzieningen. De Werkgroep Kind in AZC verzoekt, in het belang van het kind, om een lagere minimale omvang van opvangplaatsen op een locatie dan de bij de uitvoering van de wet beoogde omvang van 100. Dit zou ook moeten gelden voor de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, die bij ministeriële regeling zal worden bepaald.

In reactie op dit verzoek wenst de regering te verduidelijken dat de minimale omvang van 100 opvangplaatsen die bij de uitvoering van de wet wordt voorzien uitsluitend geldt voor duurzame reguliere opvangplaatsen die bij de aanvang van de cyclus (1 februari) beschikbaar zijn of binnen twaalf maanden vanaf de aanvang van de cyclus beschikbaar komen en op grond van de wet (artikel 2, derde lid) in mindering worden gebracht op de provinciale opvangopgaven. In deze periode kunnen tevens bijzondere opvangvoorzieningen worden aangeboden met een minimale omvang van 16 plaatsen, zolang deze plaatsen duurzaam zijn, tijdig beschikbaar en formeel bekend.

Aan de PRT geldt geen minimumaantal voor de aan te bieden opvangplaatsen, maar geldt wel als ondergrens dat de volledige invulling van de provinciale opvangopgave ook voor de ketenpartners in de migratieketen uitvoerbaar is. Zoals hierboven reeds is aangegeven, geldt hierbij als uitgangspunt dat alle inspanning geleverd zal worden om de op gemeentelijk niveau gemaakte keuzes te faciliteren.

Onder andere het Rode Kruis en de VNG vragen zich af hoe de uitvoerbaarheid in de praktijk wordt onderzocht. Onduidelijkheid hierover leidt mogelijk tot terughoudendheid bij partijen om kleinschalige opvanglocaties op te zetten.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat om de kleinschalige opvang mogelijk te maken door het COA in overleg en afstemming met gemeenten, IND, DT&V en partijen als VWN en UNICEF verder uitwerking wordt gegeven aan een uitvoeringskader waarbinnen kleinschalige opvang gerealiseerd kan worden. Middels het uitvoeringskader zal aan alle betrokkenen duidelijkheid geboden rondom het opzetten van kleinschalige opvangvoorzieningen.

Daarnaast stelt het IPO dat opvang van minder dan 100 plaatsen ook mogelijk moet zijn als satelliet van een «moederlocatie» in een buurgemeente. Het standpunt van IPO wordt door de regering gedeeld. Aan de PRT kunnen, zoals hiervoor aangegeven, ook reguliere (duurzame) opvangvoorzieningen van minder dan 100 plaatsen en bijzondere (duurzame) opvangvoorzieningen van minder dan 16 plaatsen worden aangeboden. Daarbij geldt voor alle plaatsen die aan de PRT worden aangeboden dat als ondergrens geldt dat de volledige invulling van de provinciale opvangopgave ook voor de ketenpartners in de migratieketen uitvoerbaar is. Een «moedervoorziening» met satellieten zal daar naar verwachting meestal aan voldoen.

De VNG constateert dat in de lagere regelgeving een drempel wordt opgeworpen voor de realisatie van kleinschalige opvang. Er bestaat onduidelijkheid over wat nu precies duurzame plaatsen zijn en wat de minimale omvang per opvanglocatie is. De regering wenst te verduidelijken dat met duurzame opvangplaatsen wordt bedoeld: ieder plaats die voor een periode van minimaal vijf jaar beschikbaar wordt gesteld. De minimale omvang van 100 regulier respectievelijk 16 bijzondere opvangplaatsen die bij de uitvoering van de wet wordt voorzien is alleen relevant aan het begin van de cyclus. Bestaande duurzame opvangplaatsen (100

respectievelijk 16 opvangplaatsen of meer die vijf jaar of langer beschikbaar zijn) of duurzame opvangplaatsen die binnen twaalf maanden beschikbaar komen worden op grond van de wet (artikel 2, derde lid) op voorhand ingevuld in de provinciale opvangopgaven.

Voor plaatsen die aan de PRT worden aangeboden geldt in beginsel geen minimale omvang. Opvangplaatsen die in het verdeelbesluit worden opgenomen komen mogelijk ook in aanmerking voor een specifieke uitkering. Duurzame plaatsen (plaatsen die langer dan vijf jaar beschikbaar worden gesteld) komen in aanmerking voor een uitkering voor zover het aantal opvangplaatsen een bij ministeriële regeling te bepalen aantal overschrijdt. Hier is dus ruimte voor kleinschalige opvang. Daarnaast kunnen bijzondere plaatsen die aan de voorwaarden voldoen ook in aanmerking komen voor een specifieke uitkering. Ook hier is kleinschaligheid mogelijk.

Aan de Provinciale Regietafel mogen gemeenten ieder aantal opvangplaatsen aanbieden dat zij wensen, zolang de volledige invulling van de provinciale opvangopgave ook voor de ketenpartners in de migratieketen uitvoerbaar is. Zoals eerder is aangegeven, geldt daarbij als uitgangspunt dat alle inspanning geleverd zal worden om de op gemeentelijk niveau gemaakte keuzes te faciliteren.

Verdeelbesluit

Beslisruimte Minister

De VNG stelt dat de minister te veel beslisruimte krijgt over het verdeelbesluit. Zij stelt dat de minister zonder motivatie kan afwijken van het verslag van de Commissaris van de Koning.

De regering wenst in reactie hierop te verduidelijken dat het verdeelbesluit een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht betreft en in dat kader dan ook gemotiveerd moet worden. Indien de Minister afwijkt van het verslag van de cdK, zal dit dan ook gemotiveerd worden in het besluit.

Appellabiliteit van het verdeelbesluit

De NVvR heeft twijfel bij de status van de verschillende opgaven en besluiten. De NVvR wijst erop dat het onwenselijk is interbestuurlijke geschillen bij de rechter uit te vechten en verzoekt om het Besluit en de toelichting op dit punt te verduidelijken.

De regering wijst erop dat de verdeling van de opvangplaatsen in de provinciale opgave rechtstreeks volgt uit de algemene maatregel van bestuur (zijnde een algemeen verbindend voorschrift) en daarmee dus geen appellabel besluit is, 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 omdat deze verdeling louter indicatief is en geen rechtsgevolg heeft. Het verdeelbesluit op grond van artikel 5 van de wet is wel een appellabel besluit waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen open staan.

Berekening capaciteitsraming

VluchtelingenWerk spreekt zorg uit over het baseren van de capaciteitsraming op de Meerjaren Productie Prognose (de MPP). VluchtelingenWerk stelt dat deze raming vaak te laag is. VluchtelingenWerk pleit ervoor om standaard bovenop de prognose een extra percentage van minimaal 10% aan opvangplaatsen te rekenen bij wijze van buffer. Daarnaast wordt in de internetconsultatie opgemerkt dat het onlogisch is om uit te gaan van de verwachte behoefte aan opvangplaatsen op 1 januari in het opvolgend

jaar. Gesuggereerd wordt om uit te gaan van de verwachte maximale behoefte aan opvangplaatsen gedurende de hele periode waarop de capaciteitsraming betrekking heeft, of het aantal opvangplaatsen dat naar verwachting nodig is om in elk geval gedurende 90% van die periode in de behoefte te voorzien, of een andere maat die op de hele periode betrekking heeft.

De regering wijst in reactie hierop op dat de keuze voor 1 januari van het volgende jaar (het midden van de periode waarop de capaciteitsraming ziet) naar verwachting een adequate maat is voor het verwachten aantal opvangplaatsen. Aan deze datum wordt dan ook vastgehouden. Om flexibiliteit te behouden is echter besloten deze datum niet neer te leggen in dit besluit maar te regelen dat een periode of datum wordt bepaald in een ministeriële regeling. Hierin zal dus 1 januari van het jaar volgend op de vaststelling van de capaciteitsraming worden vermeld.

Financieringssystematiek

Duurzame plaatsen

VluchtelingenWerk constateert dat een ondergrens van 100 opvangplaatsen wordt gehanteerd om in aanmerking te komen voor een bonus en maakt bezwaar tegen deze onnodige ondergrens. Daarnaast maakt VluchtelingenWerk bezwaar tegen de ondergrens om voor duurzame plaatsen pas een specifieke uitkering toe te kennen voor zover het aantal plaatsen meer is dan de indicatieve opgave.

In reactie merkt de regering op dat de betreffende bepaling (artikel 3.1) na de consultatiefase is aangepast aan de wijziging van het wetsvoorstel die het gevolg is van het voornoemde amendement-Van den Brink c.s. (stuk nr. 72). De ondergrens van 100 reguliere respectievelijk 16 bijzondere opvangplaatsen wordt in het huidige besluit louter gehanteerd voor de duurzame plaatsen die beschikbaar zijn bij het begin van de cyclus (1 februari) of die beschikbaar komen in de twaalf maanden vanaf het begin van de cyclus. Het gaat daarbij om de plaatsen bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet. Voor deze opvangplaatsen wordt het voor reguliere opvangplaatsen wenselijk geacht om een vereiste van minimaal 100 opvangplaatsen te hanteren, zodat voortvarend een vaste voorraad kan worden opgebouwd waardoor er minder plaatsen vrijwillig hoeven te worden aangeboden aan de Provinciale Regietafels. Daarna geldt (zoals hierboven onder «kleinschaligheid» is uitgelegd) dat aan de Provinciale Regietafel geen minimaal aantal wordt gehanteerd. Voor duurzame bijzondere opvangplaatsen is aansluiting gezocht bij de bestaande kleinste locatie.

Ten aanzien van de specifieke uitkering voor duurzame plaatsen wordt een uitkering toegekend wanneer het totale aantal door de gemeente aangeboden opvangplaatsen hoger is dan een bij ministeriële regeling te bepalen aantal. Deze aantallen kunnen en zullen dus nader worden bepaald en kunnen ook eenvoudig worden aangepast. Op deze wijze is het naar het oordeel van de regering mogelijk te komen tot een evenwichtige aanpak waardoor kleinschalige opvang niet wordt ontmoedigd. Alle aangeboden plaatsen, waaronder de opvangplaatsen die binnen het bedoelde aantal vallen, worden op de reguliere wijze bekostigd. De regering wijst voorts graag nog op de constatering in de memorie van toelichting bij de wet dat in het kader van de implementatie van de Uitvoeringsagenda in samenwerking met medeoverheden en uitvoeringsorganisaties in een separaat traject invulling wordt gegeven aan afspraken over bekostiging en capaciteit ten aanzien van kleinschalige opvang.¹¹

¹¹ Kamerstukken II, 2022/23, 26 333, nr. 3, pp. 20–21.

De VNG stelt dat de consequenties en impact van de lagere regelgeving nog niet is meegenomen in het onderzoek naar de financiële gevolgen. Dit geldt eveneens voor de consequenties van het zelf exploiteren door gemeenten. Deze consequenties laten zich in dit stadium nog onvolledig overzien, wel is een reservering op de begroting opgenomen om deze kosten te dekken.

Beperken uitvoeringslasten

Het IPO roept op om de bekostiging van de uitvoeringslasten van decentrale overheden met zo laag mogelijk uitvoeringslasten te laten plaatsvinden. Ook spreekt het IPO zich uit tegen de uitkering van een deel van de specifieke uitkeringen na 2 jaar. Daarbij valt de uitkering niet samen met de cyclus van de begrotingen en acht het IPO het bijzonder dat de middelen «vrij» besteed kunnen worden, maar dat er nog steeds verantwoording over gegeven moet worden waarbij terugvordering tot de mogelijkheden behoort.

De regering constateert dat de specifieke uitkeringen voor opvangplaatsen van bijzondere aard en de opvangplaatsen waarmee 75% van de provinciale opvangopgave is overschreden, worden toegekend zonder dat daar een aanvraag voor moet worden gedaan. De uitvoeringskosten voor de decentrale overheden daarvoor zullen derhalve laag zijn. De specifieke uitkering voor duurzame opvangplaatsen moet worden aangevraagd, omdat door gemeenten een keuze moet worden gemaakt tussen deze uitkering en de voornoemde uitkering waarmee 75% van de provinciale opvangopgave is overschreden. Uitsluitend deze uitkering wordt na afloop van de cyclus verstrekt, aangezien daarbij moet worden beoordeeld of op provinciaal niveau is voldaan aan de voorwaarde dat minimaal 75% van de provinciale opvangopgave beschikbaar is gesteld en met welk aantal opvangplaatsen de 75% is overschreden. Dat kan derhalve alleen na afloop van de cyclus. Bij de uitvoering van de wet zal overigens nauwgezet in de gaten worden gehouden of de beloningssystematiek zoals deze is vormgegeven het beoogde effect sorteert of dat aanpassing nodig is. Om gemeenten zoveel mogelijk aan te zetten tot een vrijwillige bijdrage, voorziet het voorstel in de mogelijkheid om aanvullende uitkeringen te verstrekken als 75% van de opgave is behaald.

Wenselijkheid bonussen

De NVvR spreekt twijfel uit over de wenselijkheid van het toekennen van bonus-uitkeringen aan gemeenten voor het scheppen van opvangplaatsen in verband met mogelijke negatieve effecten voor de rechtsbescherming. De NVvR stelt dat de specifieke uitkering een prikkel is voor de bevoegde gemeentelijke bestuursorganen om de benodigde vergunning te verlenen en bezwaren ertegen ongegrond te verklaren dan wel zienswijzen tegen een ontwerp-vergunning af te wijzen. De NVvR vraagt zich af, hoe dit zich verhoudt met het verbod van vooringenomenheid in artikel 2:4 van de Awb.

De regering gaat ervan uit dat gemeenten niet vooringenomen zullen zijn bij de verlening van vergunningen ten behoeve van de realisatie van opvangvoorzieningen en voorziet dat de gemeenten deze taak op een juiste wijze zullen vervullen. Mede gelet op de langere periode van overleg op provinciaal niveau die het gevolg is van het aannemen van het voornoemde amendement Van den Brink c.s. (nr. 72) hebben gemeenten bovendien ruimer de tijd om op zoek te gaan naar geschikte locaties (in verband met nieuwbouw) en accommodaties (bestaande gebouwen) om opvangvoorzieningen te realiseren en om de benodigde procedures zorgvuldig te doorlopen. De regering benadrukt dat daarbij vanzelf-

sprekend geen sprake mag zijn van vooringenomenheid. Indien door gemeenten genomen besluiten niet zijn voorzien van een draagkrachtige motivering kunnen ze uiteraard door de rechter worden vernietigd.

Financiële gevolgen voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak en Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om aandacht voor de mogelijke financiële gevolgen. Deze zijn verwerkt in paragraaf 1.4 van dit besluit.

II. Artikelsgewijs

Hoofdstuk 1

Artikel 1.1 Definitiebepaling

In artikel 1.1 worden de volgende definities gegeven:

Aanmeldvoorziening

Om uitwerking te geven aan de eerdergenoemde motie van het lid Piri c.s. die ziet op een eerlijke verdeling van volwaardige aanmeldcentra, is een definitie opgenomen voor het aanmeldcentrum als bedoeld in de context van dit besluit. Aangezien de wet ziet op de verdeling van opvangplaatsen, zullen alleen aanmeldcentra die voorzien in dergelijke opvangplaatsen kunnen vallen onder het bereik van dit besluit. Het gaat daarbij om opvangplaatsen waarop asielzoekers worden opgevangen ten behoeve van activiteiten/werkzaamheden ten behoeve van het aanmeldproces. Het gaat dan bijvoorbeeld om het identificatie- en registratieproces, de medische check en tbc- controle.

Capaciteitsraming

De wet schrijft voor dat de Minister bepaalt aan hoeveel opvangplaatsen de twee volgende jaren naar verwachting behoefte zal zijn (artikel 2, eerste lid, van de wet). Aan deze vaststelling wordt gerefereerd als capaciteitsraming.

Duurzame opvangplaatsen

In het besluit wordt onderscheid gemaakt tussen duurzame opvangplaatsen en niet-duurzame opvangplaatsen. Voor duurzame opvangplaatsen geldt dat deze voor minimaal vijf jaar beschikbaar zijn. Deze termijn van vijf jaar gaat in vanaf het moment van beschikbaar stellen aan het COA of het college van B&W als exploiterende partij van de opvangplaatsen. Dit moment kan niet liggen vóór de capaciteitsraming. Onder beschikbaar stellen wordt verstaan dat de opvangvoorziening gebruiksklaar is voor het COA (of het college indien zij exploiteert). Dit betekent dat het COA of de gemeente daadwerkelijk aan de slag kan met de inrichting van de accommodatie met het oog op ingebruikneming als opvangvoorziening.

Opvangplaatsen van bijzondere aard

In het besluit wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere opvangplaatsen en opvangplaatsen van bijzondere aard. Bijzondere opvangplaatsen vergen een andere vorm van begeleiding en opvang vanwege de individuele kenmerken van de asielzoeker of de fase van het asiel- of vertrekproces. Door beleids- en politieke keuzes kunnen door de tijd heen soorten bijzondere opvangmodaliteiten ontstaan of komen te vervallen.

Voor één type bijzondere opvangplaatsen, te weten de opvangplaatsen ten behoeve van de alleenstaande minderjarige vreemdeling, geldt dat deze naast de reguliere opvangplaatsen indicatief over de gemeenten en provincies worden verdeeld. Daarnaast kan de Minister aanmeldvoorzieningen opnemen in de provinciale opgave. De Minister zal enkel overgaan tot opname van een aanmeldvoorzieningen in de provinciale opvangopgave indien hiermee een eerlijke verdeling van deze aanmeldlocaties over het land wordt bereikt. Zie daarvoor ook artikel 2.2, tweede lid.

Uitkering voor duurzame opvangplaatsen

Voor dit besluit wordt onder uitkering uitsluitend verstaan de specifieke uitkering bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder b, van de wet, aangezien uitsluitend de vaststelling van deze uitkering gedeeltelijk in dit besluit wordt bepaald. De overige specifieke uitkeringen die worden verstrekt op grond van de wet, daaronder begrepen de uitkering bedoeld in artikel 9, derde lid, van de wet, worden bij ministeriële regeling geregeld.

Hoofdstuk 2

Artikel 2.1 Capaciteitsraming, provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente

Vóór 1 februari wordt door de Minister door middel van een publicatie in de Staatscourant bekend gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen er naar verwachting landelijke behoefte is voor de komende twee jaren (capaciteitsraming). Als uitwerking van artikel 2, eerste lid, van de wet, wordt in dit artikel nader bepaald hoe deze capaciteitsraming tot stand komt.

Eerste lid

In het eerste lid, wordt geregeld dat de Minister de benodigde capaciteit aan nationale opvangplaatsen vaststelt met inachtneming van de Meerjaren Productie Prognose (de MPP) en het capaciteitsbesluit van het COA. De MPP omvat onder meer het verwachte aantal asielzoekers. De totstandkoming van deze prognose is vastgelegd in het MPP-protocol¹². De MPP neemt de cijfers, trends en ervaring uit de achterliggende periode mee en is gebaseerd 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, Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), COA, Dienst Terugkeer en Vertrek (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 uitgeprocedeerde asielzoekers die terug moeten naar het land van herkomst.

Op basis van de MPP wordt vervolgens door het COA in afstemming met de afdeling Ketensturing van het Directoraat-Generaal Migratie van het Ministerie van J&V bepaald aan hoeveel opvangplaatsen er behoefte is. Dat wordt neergelegd in het capaciteitsbesluit van het COA. Het COA houdt daarbij in ieder geval rekening met een realistische bezettingsgraad. De realistische bezettingsgraad houdt in dat er rekening wordt gehouden met een percentage niet-beschikbare opvangplaatsen, aangezien niet alle opvangplaatsen te allen tijde inzetbaar zijn. De

¹² Dit protocol is destijds als bijlage bij een Kamerbrief met de Kamer gedeeld. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/04/tk-actuele-situatie-asielketen>. De officiële naam is «Protocol Meerjaren Productie Prognose migratieketen».

vaststelling van een realistische bezettingsgraad hangt onder andere af van het soort opvangplek dat wordt aangeboden en is afhankelijk van factoren als onderhoud, type instroom/bezetting en het type opvangplaats. Ten aanzien van bijzondere opvangplaatsen wordt door het ministerie van J&V, in afstemming met het COA, een inschatting gemaakt van het benodigde aantal dat met name gebaseerd is op gemaakte afspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van de opvang van overlastgevende asielzoekers in een handhaving- en toezichtlocatie.

De Minister stelt met inachtneming van de MPP en het capaciteitsbesluit van het COA vast welk aantal opvangplaatsen hij nodig acht. De capaciteitsraming van de Minister is een inschatting van de behoefte aan opvangplaatsen in een bij ministeriële regeling te bepalen periode of op een bij ministeriële regeling te bepalen datum. Voorlopig zal worden uitgegaan van 1 januari in het opvolgende jaar. Met de keuze voor het opvolgende jaar wordt bedoeld op het moment van inwerkingtreding van de wet en dan de eerstvolgende 1 januari. Ditzelfde principe wordt gehanteerd bij de aanvang van een nieuwe cyclus. Dit moment sluit aan bij de MPP-ramingscyclus en selecteert het jaartal volgend op de start van de ramings- en verdeelcyclus. In de capaciteitsraming wordt bekend gemaakt aan hoeveel opvangplaatsen er landelijk behoefte is. De Minister stemt deze capaciteitsraming af met het COA.

De capaciteitsraming wordt eens in de twee jaar vóór 1 februari bekend gemaakt door middel van publicatie in de Staatscourant (artikel 5, onder f, Bekendmakingswet). Deze publicatie bevat de capaciteitsraming voor de reguliere én opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Voorts geldt dat de landelijke behoefte aan overige bijzondere opvangplaatsen wordt gepubliceerd (zie tweede en derde lid).

Tweede en derde lid

Naast deze capaciteitsraming wordt tevens een verdeling over provincies en een indicatieve verdeling over gemeenten bekend gemaakt (respectievelijk artikel 2.1, tweede en derde lid). In deze indicatieve verdeling worden uitsluitend reguliere opvangplaatsen en opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen opgenomen. Ook in de provinciale opvangopgave worden de opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen opgenomen. Daarnaast kan in de provinciale opvangopgave worden opgenomen dat een aanmeldvoorziening moet worden gerealiseerd. Voor de overige bijzondere opvangplaatsen wordt een landelijke behoefte aan opvangplaatsen gepubliceerd. Alle bijzondere plaatsen zijn in de indicatieve verdeling meegeteld als reguliere plaatsen.

De provinciale opvangopgave wordt berekend door de indicatieve verdelingen van alle gemeenten in een provincie bij elkaar op te tellen. In het derde lid wordt geregeld hoe de indicatieve verdeling per gemeente wordt bepaald.

Om tot een rekenkundige indicatieve verdeling per gemeente te komen, wordt een berekening gemaakt volgens een gewogen formule. In de eerste stap wordt de wegingsfactor per gemeente bepaald op basis van de SES-WOA-score en het inwoneraantal. Hiermee wordt een uitwerking gegeven van artikel 3, eerste lid, van de wet zoals deze bepaling is komen te luiden door het eerdergenoemde amendement van het lid Jasper van Dijk over een verdeling op basis van inwoneraantal en sociaaleconomische status van de gemeente.¹³

De SES-WOA score is een weergave van de sociaaleconomische status op gemeenteniveau. Het is een numerieke indicator voor de sociaalecono-

¹³ Nader gewijzigd amendement van het lid Jasper van Dijk ter vervanging van nr. 74 over een verdeling op basis van inwoneraantal en sociaaleconomische status van de gemeente, 2 oktober 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. 75.

mische status van een gemeente op basis van financiële welvaart, opleidingsniveau en recente arbeidsverleden van particuliere huishoudens. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) bepaalt deze score.¹⁴ Voor de bepaling van de inwoneraantallen wordt het aantal inwoners van de gemeente volgens de meest recente door het CBS gepubliceerde bevolkingscijfers overgenomen. Dit aantal wordt afgezet tegen het aantal inwoners van Nederland volgens de meest recente door het CBS gepubliceerde bevolkingscijfers. Met de keuze voor de meest recente cijfers van het CBS wordt aangesloten bij de gegevens die worden gebruikt voor de bepaling van de MPP die op haar beurt gebruikt wordt voor de capaciteitsraming.

In de tweede stap wordt de wegingsfactor per gemeente gedeeld door de totale wegingsfactor in Nederland en vermenigvuldigd met het benodigde aantal opvangplaatsen. De uitkomst van deze berekening wordt rekenkundig afgerond en vormt de indicatieve verdeling per gemeente.

Vierde lid

De provinciale opgave en indicatieve verdeling per gemeente worden gepubliceerd in de Staatscourant (artikel 3, tweede lid, van de wet). Tevens wordt aan provincies en gemeenten eens in de twee jaren vóór 1 februari per brief gecommuniceerd wat de provinciale opvangopgave is, met een indicatieve verdeling per gemeente. De ramingen worden eveneens per brief gecommuniceerd aan de commissarissen van de Koning.

Artikel 2.2 Bijzondere opvangplaatsen

Op grond van artikel 3 van de wet wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld hoe de verdeling van het benodigd aantal opvangplaatsen wordt bepaald. In artikel 2.2 van dit besluit worden nadere regels gesteld ten aanzien van bijzondere opvangvoorzieningen.

In het eerste lid wordt geregeld dat er voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen een indicatieve verdeling op gemeentelijk niveau en een provinciale opvangopgave komt. De keuze om expliciet in dit besluit op te nemen dat ook de verwachte behoefte aan opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt meegenomen in de provinciale opvangopgave en indicatieve verdeling per gemeente, is het gevolg van het feit dat de opvangcapaciteit voor deze groep ernstig onder druk staat. Daarnaast wordt het, vanwege de kwetsbare positie waarin alleenstaande minderjarige vreemdelingen zich bevinden, essentieel geacht dat er voldoende opvangplaatsen mogelijk worden gemaakt. In tegenstelling tot veel andere vormen van bijzondere opvangplaatsen, zijn de opvangvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen meer kleinschalig. Hierdoor is er een behoefte aan meer opvangvoorzieningen en is het, anders dan bij andere bijzondere modaliteiten, ook mogelijk om deze opvangplaatsen indicatief te verdelen over alle provincies en gemeenten.

In het tweede lid is uitwerking gegeven aan de eerdergenoemde motie van het lid Piri c.s. die beoogt om een eerlijker spreiding te bewerkstelligen van aanmeldvoorzieningen. De wet regelt uitsluitend de spreiding van opvangplaatsen. Zoals volgt uit de definitiebepaling, zullen alleen aanmeldcentra die voorzien in dergelijke opvangplaatsen kunnen vallen onder het bereik van dit besluit. Het gaat daarbij om opvangplaatsen waarop asielzoekers worden opgevangen ten behoeve van activiteiten/ werkzaamheden ten behoeve van het aanmeldproces. Aanmeldcentra zonder opvangplaatsen vallen dus niet onder het bereik van de wet. In dit

¹⁴ Statusscore per wijk en buurt o.b.v. welvaart, opleidingsniveau en arbeid (cbs.nl).

lid is geregeld dat de Minister uitsluitend in de provinciale opgave opneemt dat wordt voorzien in een aanmeldvoorziening, indien daarmee een evenwichtige spreiding over Nederland plaatsvindt. Ook wanneer niet aan elke provincie een aanmeldvoorziening wordt toegewezen, dient sprake te zijn van een evenredige verdeling. In dit lid wordt invulling gegeven aan deze evenredige spreiding. Daarbij zal worden beoordeeld of sprake is van een evenredige spreiding in lijn met de spreidingswijze gemeentelijk en provinciaal niveau op basis van de inwoneraantallen en de SES-WAO-scores op. De Minister zal vóór aanvang van de cyclus hierover in bestuurlijk overleg treden. Ook indien er geen bestuurlijke overeenstemming wordt bereikt, kan de Minister overgaan tot aanwijzing van een provincie, waarbij wederom in acht wordt genomen dat de aanmeldvoorzieningen evenwichtig worden verspreid.

In het derde lid is een delegatiegrondslag opgenomen voor het opstellen van ministeriële regels over de verdeling van de hier besproken en andere bijzondere opvangplaatsen.

Hoofdstuk 3

Artikel 3.1 Minimale omvang duurzame opvangvoorzieningen

Op grond van artikel 2, derde lid, van de wet, wordt de minimale omvang van locaties of accommodaties bestaande uit duurzame plaatsen (minimaal vijf jaar beschikbaar) waarvan vóór 1 februari kan worden vastgesteld dat ze bij aanvang van de cyclus beschikbaar zijn of binnen twaalf maanden daarna beschikbaar komen bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. In dit besluit wordt in artikel 3.1, eerste lid, geregeld dat duurzame reguliere opvangvoorzieningen een minimale omvang van 100 opvangplaatsen hebben. Voor het aantal van 100 is gekozen om zo effectief mogelijk te komen tot een vaste voorraad van opvangplaatsen op een manier die tegemoetkomt aan de wens van gemeenten om meer kleinschalige opvang te kunnen bieden. Daarnaast wordt het aantal van minimaal 100 opvangplaatsen ook voor de kleinere gemeenten haalbaar geacht. Deze opvangplaatsen kunnen omwille van het mogelijk maken van kleinschalige opvang, mits uitvoerbaar, ook over meerdere opvangvoorzieningen binnen de grenzen van één gemeente verdeeld worden. Daartoe toetst allereerst het COA met de betrokken gemeente, of de gemeente zelf wanneer die wil exploiteren, of exploitatie binnen de gestelde kaders mogelijk is. Op dit moment wordt een uitvoeringskader voor kleinschalige opvang opgesteld. Indien zij niet komen tot dezelfde zienswijze bepaalt de Minister of de opvangplaatsen uitvoerbaar zijn.

In het tweede lid wordt geregeld dat de minimale omvang voor duurzame bijzondere opvangplaatsen waarvan vóór 1 februari kan worden vastgesteld dat ze beschikbaar zijn of binnen twaalf maanden beschikbaar komen 16 is. Met dit aantal wordt aangesloten bij de huidige kleinste voorziening met bijzondere opvangplaatsen. Omdat bij bijzondere opvangmodaliteiten de begeleidingsbehoefte anders is dan bij reguliere locaties is het wenselijk dat locaties niet kleiner zullen zijn dan dit aantal. Aan de PRT geldt geen minimale omvang voor het aantal aangeboden opvangplaatsen, mits uitvoerbaar. Dit sluit aan bij de wens van gemeenten om kleinschalige opvang te realiseren en bij de Uitvoeringsagenda. Ook met het oog op draagvlak in de samenleving zijn deze flexibiliteit en kleinschaligheid gewenst.

Artikel 3.2 Vereisten ten behoeve van uitkering voor duurzame opvangplaatsen

Naast de reële compensatie voor de gemaakte kosten (via het Gemeentefonds), kunnen gemeenten verschillende specifieke uitkeringen krijgen. In artikel 9, tweede lid, onder b, van de wet is de mogelijkheid geregeld om op aanvraag specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 15a van de Financiële-verhoudingswet te verstrekken voor duurzame opvangplaatsen.

Eerste lid

In het eerste lid is geregeld dat wanneer gemeenten meer opvangplaatsen aanbieden dan het aantal opvangplaatsen als opgenomen in een bij ministeriële regeling te bepalen aantal (artikel 2.1, derde lid), de gemeenten voor het overschot in aanmerking komen voor een uitkering. Alle beschikbaar gestelde duurzame opvangplaatsen die zijn opgenomen in het verdeelbesluit worden hiertoe meegeteld (dus zowel de aangeboden plaatsen vóór 1 februari en die aan de PRT). Ten overvloede wordt opgemerkt dat voor zover er voor duurzame opvangplaatsen een uitkering is aangevraagd en verstrekt, deze opvangplaatsen zijn uitgesloten van de specifieke uitkering van artikel 9, derde lid, van de wet (aan zowel gemeenten als provincies).

Tweede lid

In het tweede lid wordt geregeld dat de hoogte van de uitkering wordt geregeld bij ministeriële regeling.

Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de overige uitkeringen die bij de wet zijn voorzien nader worden uitgewerkt bij ministeriële regeling op grond van artikel 9 van de wet. Ook daarbij geldt dat voor zover de drempel van de indicatieve verdeling geldt, deze voor gemeenten met een negatieve SES-WOA score eerder wordt bereikt.

Hoofdstuk 4

Artikel 4.1 Exploitatie van opvangvoorzieningen door of onder verantwoordelijkheid van het college

Artikel 3b van de wet maakt het mogelijk dat een opvangvoorziening wordt geëxploiteerd door of onder verantwoordelijkheid van het College van B&W. Hiermee wordt onder andere ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvang van asielzoekers en woonvormen voor andere kwetsbare groepen. Om zicht te houden op deze opvangvoorzieningen en zo nodig specifieke afspraken te maken vergt dit een overeenkomst tussen het COA en het college, waarbij het COA – na verkregen instemming van de Minister – zal waarborgen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

Eerste lid

In artikel 3.1, eerste lid, wordt geregeld dat de gemeente slechts kan overgaan tot exploitatie wanneer wordt voorzien in de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. Wat hieronder wordt verstaan is deels nader uitgewerkt in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: Rva 2005) en de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 (Reba 2008). Daarnaast wordt bij ministeriële regeling verdere uitwerking gegeven aan de kwaliteit waaraan de opvangvoorzieningen moeten voldoen.

In het tweede lid wordt een aantal delegatiegrondslagen opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen. Bij de delegatiegrondslag voor materiële en immateriële opvang en het faciliteren van de asiel- en vertrekprocedure kan worden gedacht aan regulering van de materiële en immateriële opvangseisen zoals dit op dit moment ten aanzien van het COA gebruikelijk is in de Rva 2005 of Reba 2008 met het oogmerk om eenzelfde rechten- en plichtenpakket te borgen voor asielzoekers, ongeacht of zij door het COA of door een gemeente worden opgevangen. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld ten aanzien van eisen die voortvloeien uit de Opvangrichtlijn.

Bij de grondslag voor de uitsluiting van bepaalde opvangmodaliteiten kan worden besloten dat bepaalde modaliteiten uitsluitend door het COA zullen worden geëxploiteerd. Te denken valt aan:

- modaliteiten behorende bij de aanmeldfase van de asielprocedure omdat tijdens de aanmeldfase een aantal stappen moet worden doorlopen waarbij het voor de hand ligt dat de asielzoeker verblijft in de omgeving waar dit plaatsvindt;
- modaliteiten die expliciet gericht zijn op terugkeer, de zogeheten onderdaklocaties; of
- modaliteiten gericht op bijzondere opvang en begeleiding, bijvoorbeeld vanwege psychische problematiek of overlastgevend gedrag.

Bij de grondslag voor het faciliteren van taken uit de Vreemdelingenwet 2000, de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers of Unierechtelijke verplichtingen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de medewerking die moet worden verleend door gemeenten om gesprekken op locatie ten aanzien van de asiel- en vertrekprocedure te faciliteren en het mogelijk maken van het feitelijk vertrek. Of in het kader van het opvangproces bijvoorbeeld de medewerking aan de plaatsing en overplaatsing van asielzoekers door het COA op voorzieningen die door gemeenten worden geëxploiteerd.

Ten slotte kunnen regels worden gesteld aan de inzet van derde partijen indien het college werkzaamheden in het kader van de exploitatie wenst uit te besteden (artikel 160, eerste lid, onder d, Gemeentewet). Het uitgangspunt bij exploitatie door derde partijen zal in ieder geval zijn dat de Minister in lijn met het arrest Haqbin te allen tijde verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de geboden opvang. Om die reden zal het COA elk voornemen tot uitbesteding van werkzaamheden aan het college ter instemming moeten voorleggen aan de Minister. Voor het verlenen van deze instemming aan het COA zal de Minister een toetsingskader opstellen. Op grond van artikel 4.1, tweede lid, onder d, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de inzet van derde partijen.

Hoofdstuk 5

Artikel 5.1 Wijziging ambtsinstructie commissaris van de Koning

Met artikel 4, eerste en tweede lid, van de wet worden twee nieuwe rijkstaken aan de commissaris van de Koning opgedragen. Rijkstaken worden door de cdK verricht volgens een ambtsinstructie van de regering. Het gaat om: 1. het voorzitterschap van het overleg met de colleges van B&W, gedeputeerde staten en het COA aan de PRT over de verdeling van opvangplaatsen voor de twee daaropvolgende kalenderjaren (vanaf 1 februari in het eerste jaar van de cyclus) en 2. het uitbrengen van een verslag van het gevoerde overleg aan de Minister (voor 1 november van datzelfde jaar).

De wijziging van de ambtsinstructie – zoals eerder aangekondigd – voegt een nieuw artikel 9a in, waarin de cdK de instructie krijgt om de

overleggen aan de PRT met redelijke tussenpozen bijeen te roepen. De overlegperiode is in artikel 9a niet nader gespecificeerd, aangezien de periode waarbinnen de verdeling van de provinciale opvangopgave moet plaatsvinden, rechtstreeks uit de wet volgt (1 februari – 1 november) en de overleggen aan de PRT ook een rol spelen bij de monitoring van de uitvoering van de wet en de bestuurlijk afgesproken meldplicht van gemeenten aan de Minister (toezichthouder) indien hun taak onverhoopt niet (tijdig) gerealiseerd kan worden (zie paragraaf 4.7 van de memorie van toelichting en paragraaf 1.2 van deze toelichting). De nadere invulling van het overleg aan de PRT wordt aan de cdK overgelaten, en kan per provincie verschillen.

Uit artikel 182, zevende lid, tweede volzin, van de Provinciewet volgt dat de cdK de Minister periodiek rapporteert over de werkzaamheden die hij heeft verricht ter uitvoering van de ambtsinstructie.

Hoofdstuk 6

Artikel 6.1 Inwerkingtreding

Ten aanzien van de ambtsinstructie cdK geldt dat deze niet eerder in werking kan treden dan 2 maanden na uitgifte van het Staatsblad (art. 182, vijfde lid, Provinciewet). Van deze plaatsing in het Staatsblad wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg