

Advies over Besluit en Regeling ter uitvoering
van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken
asielopvangvoorzieningen

1. Inleiding

Dit advies gaat over het concept Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: het besluit) en de concept Regeling specifieke uitkeringen Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: de regeling).

De adviesraad doet in dit advies de volgende aanbevelingen:

- Heroverweeg de invoering van de tweefasensystematiek en vervang deze door een jaarlijkse opvangtaakstelling voor alle gemeenten op basis van het inwoneraantal.
- Zie af van het invoeren van de systematiek van financiële verstrekkingen.
- Specificeer alsnog in het besluit wat de minimale omvang van verspreide *reguliere* opvangplaatsen moet zijn om deze nog doelmatig te kunnen laten gebruiken door de organisaties in de migratieketen en betrek daarbij de vraag in hoeverre lokale omstandigheden daar een rol van betekenis in kunnen spelen.
- Als wordt vastgehouden aan de systematiek van financiële verstrekkingen, zie dan af van indiening van het voorstel zo lang onbekend is aan welke omvangseisen voldaan moet zijn om voor de uitkeringen voor opvangplaatsen van *bijzondere* aard in aanmerking te komen.
- Zorg ervoor dat vóór de inwerkingtreding van de wet zowel de minimumvoorwaarden voor het bieden van materiële opvangvoorzieningen uit de Opvangrichtlijn als de immateriële aspecten waaraan de opvang moet voldoen voor alle partijen die verantwoordelijk voor de opvang zijn, of kunnen worden, volledig en op duidelijke wijze in een ministeriële regeling worden vastgelegd.
- Implementeer de artikelen 23, eerste lid en 26 van de Opvangrichtlijn in nationale regelgeving.

Het advies is als volgt opgebouwd:

Hierna schetsen we eerst de kern van het onderliggende wetsvoorstel en staan we nog even stil bij ons advies daarover en onze inbreng in het rondetafelgesprek over de wet met de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid. Daarna beschrijven we kort de inhoud van het besluit en de regeling. Tot slot gaan we nader in op enkele eerder geuite kritiekpunten. Het advies sluit af met enkele redactionele opmerkingen.

2. Wat voorafging

2.1 Het wetsvoorstel

Met de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: de wet) krijgen gemeenten een expliciete wettelijke taak om het opvangen van asielzoekers door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in gemeenten mogelijk te maken en wordt beoogd opvangvoorzieningen evenwichtiger over gemeenten te verdelen. Zo moet een duurzaam en stabiel opvangstelsel vorm krijgen, waarmee crisisnoodopvang zo veel mogelijk wordt voorkomen.

De kern van het wetsvoorstel is de invoering van een tweejaarlijkse cyclus van raming, overleg en verdeling waarin:

- De minister de benodigde opvangcapaciteit vaststelt en deze *indicatief* over de provincies en gemeenten verdeelt
- Gemeenten in eerste instantie in staat worden gesteld *vrijwillig* duurzame opvangplaatsen ter beschikking te stellen
- Specifieke gemeenten in tweede instantie via een *verdeelbesluit* de wettelijke taak opgelegd krijgen om de nog benodigde opvangplaatsen beschikbaar te stellen

Om de vrijwillige inbreng van opvangplaatsen te vergroten, kunnen gemeenten en provincies verschillende vrij besteedbare uitkeringen ontvangen. De hoogte daarvan verschilt al naar gelang de fase van indienen en het soort opvangplaatsen dat beschikbaar wordt gesteld.

Figuur 1: De voorgestelde tweejaarlijkse ramings- en verdeelcyclus



Bron: Adviesraad Migratie.¹

2.2 Het wetsadvies van de adviesraad

In ons advies over het onderliggende wetsvoorstel adviseerden we onder meer om:

- De ramings- en verdeelcyclus anders te faseren waardoor er meer tijd aan gemeenten wordt geboden om opvangplaatsen te realiseren
- De daadwerkelijke kosten te vergoeden die gemeenten maken voor het beschikbaar stellen van opvangvoorzieningen
- De meerjarige stabiele financiering van uitvoeringsorganisaties te realiseren

¹ [Wetsadvies over Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen | Publicatie | Adviesraad Migratie.](#)

- De verstrekking van specifieke uitkeringen te vereenvoudigen
- Te verduidelijken wanneer nog wel en wanneer niet langer sprake is van doelmatige exploitatie in relatie tot het aantal opvangplekken op een locatie
- De taakverdeling tussen het COA en een gemeente te verduidelijken zodat gewaarborgd is dat aan de materiële voorwaarden van de Opvangrichtlijn wordt voldaan.

2.3 Rondetafelgesprek Tweede Kamer

Op 1 juni 2023 heeft de voorzitter van de adviesraad deelgenomen aan het rondetafelgesprek over de wet met de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid. Tijdens dat gesprek stelden de betrokken uitvoeringsorganisaties vooral de uitvoerbaarheid van de wet ter discussie. De voorzitter van de adviesraad benadrukte dat doorgaan met de crisisaanpak géén optie is en dat het goed is dat er een wettelijke opvangtaakstelling voor gemeenten komt. Maar het voorliggende wetsvoorstel is te complex en zet de onderlinge solidariteit tussen gemeenten onder druk. De voorzitter herhaalde het eerdere pleidooi om bij de nieuwe wettelijke opvangtaakstelling aan te sluiten bij de systematiek voor de bestaande wettelijke taakstelling voor het huisvesten van statushouders.

3 Inhoud van het besluit en de regeling

3.1 Het besluit

In het besluit worden de volgende zaken uit het wetsvoorstel uitgewerkt:

- De manier waarop de capaciteitsraming van de benodigde opvangplaatsen tot stand komt
- De verdeling van de vereiste opvangvoorzieningen over provincies en gemeenten
- De minimale omvang van duurzame opvangvoorzieningen
- De voorwaarden waaronder gemeenten zelfstandig opvangvoorzieningen kunnen exploiteren.

Totstandkoming capaciteitsraming

In de wet is bepaald dat de minister eens in de twee jaren voor 1 februari van het kalenderjaar bekend maakt aan hoeveel opvangplaatsen voor asielzoekers in de daarop volgende twee jaren naar verwachting behoefte zal zijn.² In het besluit is uitgewerkt dat die capaciteitsbehoefte wordt vastgesteld met inachtneming van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) en het capaciteitsbesluit van het COA. De capaciteitsraming gaat uit van de verwachte behoefte aan opvangplaatsen op 1 januari in het volgende jaar.³ De raming wordt gepubliceerd in de Staatscourant.⁴

² Artikel 2, eerste lid van de wet.

³ Artikel 2.1, eerste lid van het besluit.

⁴ Artikel 2.1, tweede lid van het besluit.

Indicatieve verdeling opvangvoorzieningen over provincies en gemeenten

In het besluit is ook uitgewerkt dat de minister een *indicatieve* verdeling maakt van de benodigde opvangplaatsen over de gemeenten (naar rato van het inwoneraantal) en provincies (optelsom van de indicatieve verdelingen per gemeente in de provincie).⁵ Bij de provinciale opvangopgave en de indicatieve verdeling per gemeente wordt (enkel) onderscheid gemaakt tussen reguliere opvangplaatsen en opvangplaatsen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Voor de overige bijzondere opvangplaatsen wordt uitsluitend op landelijk niveau bekend gemaakt hoe groot de behoefte is. De bijzondere opvangplaatsen worden uiteindelijk wel meegenomen in het verdeelbesluit.⁶

Minimale omvang van duurzame opvangvoorzieningen

In het besluit is uitgewerkt dat reguliere opvangvoorzieningen (naast de vereiste beschikbaarheid van 5 jaar of langer en beschikbaarstelling binnen twaalf maanden die in de wet zijn neergelegd) een minimale omvang van 100 opvangplaatsen moeten hebben als ze in de *landelijke fase* worden ingebracht.⁷ Deze opvangplaatsen mogen verspreid worden over meerdere voorzieningen binnen de gemeente, mits dat uitvoerbaar blijft voor de organisaties in de migratieketen. Als het COA en de gemeente daar niet hetzelfde over denken, bepaalt de staatssecretaris van JenV of de verspreide opvang uitvoerbaar is.⁸

In het besluit is ook uitgewerkt wanneer een opvangvoorziening als duurzaam wordt aangemerkt in het verdeelbesluit. Dat besluit wordt in de *provinciale inbrengfase* vastgesteld en bevat de feitelijke wettelijke taak voor de in dat besluit aangewezen gemeenten. Een opvangvoorziening wordt in het verdeelbesluit als duurzaam aangemerkt als:

- De opvangplaats vijf jaar of langer beschikbaar is
- De opvangplaats binnen zes maanden na bekendmaking van het verdeelbesluit beschikbaar komt (tenzij in het verdeelbesluit een langere termijn is bepaald)

Reguliere opvangvoorzieningen hebben een minimale omvang van 100 opvangplaatsen, waarbij de opvangplaatsen die in de landelijke fase zijn ingebracht, ook meetellen. Deze plaatsen mogen verspreid worden over meerdere opvangvoorzieningen binnen de gemeente.

Bijzondere opvangvoorzieningen hebben een minimale omvang die bij ministeriële regeling wordt bepaald. Ook voor deze plaatsen geldt dat de plaatsen die al in de landelijke fase zijn ingebracht, meetellen bij het behalen van de drempel. Ook voor deze opvangplaatsen kan worden bepaald dat ze over meerdere voorzieningen in de gemeente mogen worden verdeeld, waarbij eveneens de uitvoerbaarheid altijd centraal staat.⁹

⁵ Artikelen 2.2 en 2.3 van het besluit.

⁶ Toelichting op artikel 2.2 van het besluit.

⁷ Artikel 3.1, eerste lid van het besluit.

⁸ Toelichting op artikel 3.1, eerste lid van het besluit.

⁹ Artikel 3.1, tweede lid van het besluit, toelichting op artikel 3.1, tweede lid van het besluit.

Voorwaarden voor zelfstandige exploitatie opvangvoorzieningen door gemeenten

De wet maakt het mogelijk dat een opvangvoorziening wordt geëxploiteerd door of onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders (hierna: het college).¹⁰ In het besluit is bepaald dat dat alleen kan als wordt voorzien in materiële en immateriële opvang.¹¹ Ook biedt het besluit een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over:

- De materiële en immateriële opvang
- Het uitsluiten van gemeentelijke exploitatie van opvangvoorzieningen met opvangplaatsen van bijzondere aard
- Het faciliteren van taken die voortvloeien uit de Vreemdelingenwet 2000 of uit Unierechtelijke verplichtingen, en
- De inzet van derde partijen.¹²

Hiermee wordt beoogd eenzelfde pakket van rechten en plichten te borgen voor gemeentelijke opvangvoorzieningen. In de toelichting wordt opgemerkt dat de Minister, in lijn met het arrest *Haqbin*,¹³ te allen tijde verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de geboden opvang. Daarom zal het COA elk voornemen tot uitbesteding van werkzaamheden aan het college ter instemming moeten voorleggen aan de Minister, die daarvoor een toetsingskader zal opstellen.

3.2 De regeling

De regeling bevat nadere regels over de specifieke uitkeringen die gemeenten en provincies op basis van de wet en het besluit kunnen ontvangen voor het aanbieden van opvangplaatsen. Het gaat om de volgende drie uitkeringen:

- 1) Een uitkering aan gemeenten voor het aanbieden van duurzame opvangplaatsen.¹⁴
- 2) Een uitkering aan gemeenten voor het aanbieden van bijzondere opvangplaatsen.¹⁵
- 3) Een gedeelde uitkering aan provincies en gemeenten voor iedere opvangplaats waarmee 75% van de provinciale opvangopgave is overschreden.

¹⁰ Nieuw artikel 3b, eerste lid, wet COA.

¹¹ Artikel 4.1, eerste lid van het besluit.

¹² Artikel 4.1, tweede lid van het besluit.

¹³ Hof van Justitie EU van 12 november 2019, ECLI:EU:C:2019:956.

¹⁴ Duurzame opvangplaatsen zijn minimaal honderd opvangplaatsen in een gemeente die minimaal vijf jaar beschikbaar zijn.

¹⁵ De landelijk ingediende bijzondere opvangplaatsen moeten duurzaam zijn. De bijzondere opvangplaatsen die tijdens de provinciale inbrengfase beschikbaar worden gesteld, kunnen zowel duurzaam als niet-duurzaam zijn.

Figuur 2: Uitkeringen voor gemeenten en provincies die het mogelijk maken asielzoekers op te vangen

Uitkering	Duurzame opvangplaatsen	Bijzondere opvangplaatsen	Overschrijding 75% provinciale opgave
Hoogte	<ul style="list-style-type: none"> • €2500 indien ingebracht in landelijke inbrengfase • €1500 indien ingebracht in provinciale inbrengfase of opgenomen in verdeelbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> • €2500 • + €2500 indien ingebracht in landelijke inbrengfase en duurzaam • + €1500 indien ingebracht in provinciale inbrengfase of opgenomen in verdeelbesluit 	€1500 (85% voor gemeenten, 15% voor provincie)
Vereisten	<ul style="list-style-type: none"> • Min. 100 plaatsen, min. 5 jr. beschikbaar • Beschikbaar gesteld aan COA of college B&W • Beschikbaar binnen 12 mnd. na bekendmaking raming (in landelijke inbrengfase) • Beschikbaar binnen 6 mnd. na bekendmaking verdeelbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar gesteld aan COA of college B&W • Voldaan aan vereiste omvang (n.n.b.) • Min. 5 jaar beschikbaar (duurzame opvangplaats) of 2 jaar (niet-duurzame opvangplaats) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar gesteld aan COA of college B&W • Uitgezonderd reguliere of bijzondere opvangplaatsen waarvoor op verzoek van de gemeente al een uitkering is verstrekt
Initiatief	Op aanvraag	Ambtshalve	Ambtshalve
Verstrekking	In eerstvolgende maand juni of nov. nadat aan de voorwaarden (van overleg en verslag) is voldaan	In eerstvolgende maand juni of nov. nadat aan de voorwaarden (van overleg en verslag) is voldaan	In eerstvolgende maand juni of nov. na afloop van de ramingscyclus van twee jaar

4. Beoordeling van het besluit en de regeling

Het besluit en de regeling vormen op zichzelf een logische en consistente uitwerking van het wetsvoorstel. De adviesraad stelt vast dat ook in het voorliggende besluit en de regeling veel wezenlijke zaken echter nog niet (volledig) zijn uitgewerkt:

- 1) De financiële gevolgen van het besluit worden lopende deze consultatiefase in kaart gebracht
- 2) Het is nog niet duidelijk hoe kleinschalig kleinschalige reguliere opvangvoorzieningen daadwerkelijk kunnen zijn
- 3) De vereiste minimale omvang van opvangvoorzieningen van bijzondere aard moet ook nog nader worden bepaald
- 4) De materiële en immateriële eisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen, worden bij ministeriële regeling nog nader uitgewerkt
- 5) Er wordt nog een toetsingskader opgesteld voor de inzet van derde partijen indien het college de exploitatie van de opvangvoorziening wil uitbesteden
- 6) De wijze waarop de minister gedurende de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de wet het toezicht vorm zal geven wordt nog nader uitgewerkt.

De adviesraad heeft eerder kritisch geadviseerd over het wetsvoorstel en dat voorstel moet nog worden behandeld in de Tweede en Eerste Kamer. De opmerkingen die we in ons advies over het wetsvoorstel¹⁶ en het position paper voor het rondetafelgesprek¹⁷ hebben gemaakt, beschouwen we hier als ingelast. Gelet op de onvolledigheid van de voorliggende regelgeving en het feit dat de parlementaire behandeling ervan nog moet plaatsvinden, gaat de adviesraad in dit advies nader in op enkele eerder geuite kritiekpunten.

¹⁶ [Wetsadvies over Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen | Publicatie | Adviesraad Migratie.](#)

¹⁷ [Gespreksnotitie voor TK-Rondetafelgesprek Spreidingswet - Een weg uit de asielopvangcrisis | Publicatie | Adviesraad Migratie.](#)

4.1 Van twee fasen naar één moment van vaststelling taakstelling

Het voorliggende voorstel en de uitwerking daarvan in het besluit en de regeling is nodeloos complex. Dat komt vooral door de combinatie van de getrapte 'ramings- en verdeelcyclus' en het bijbehorende 'verleidingspakket' in de vorm van genoemde financiële verstrekkingen.

In de voorgestelde cyclus blijft te lang onduidelijk wat de uiteindelijke taakstelling voor welke gemeenten is, omdat die taakstelling afhankelijk is van de hoeveelheid opvangplaatsen die gemeenten in eerste instantie vrijwillig aanbieden en de snelheid waarmee ze dat doen. Dat resulteert uiteindelijk in een verdeelbesluit waarmee de feitelijke taakstelling aan bepaalde gemeenten wordt opgelegd. Deze systematiek kan gemeenten die zo weinig mogelijk opvangplaatsen willen aanbieden stimuleren om zo lang mogelijk te wachten met het aanbieden van plaatsen. Immers, als andere gemeenten in de eerste, vrijwillige, (landelijke) fase wel hun verantwoordelijkheid nemen, kan dat voor minder welwillende gemeenten in de tweede, gedwongen (provinciale) fase tot een taakstelling leiden die lager is dan een taakstelling die zij op grond van hun inwoneraantal opgelegd zouden hebben gekregen. Dat klemt temeer nu is gebleken dat financiële verstrekkingen voor gemeenten helemaal geen drijfveer vormen om opvangplaatsen aan te bieden (zie hieronder). Daarmee is nog altijd geen sprake van een solidair systeem, dat recht doet aan de kern van de zaak, namelijk dat het een maatschappelijke opgave is duurzaam kwalitatief goede opvang te garanderen en dat het een gedeelde verantwoordelijkheid is van alle gemeenten.

De adviesraad bepleit een beter uitvoerbaar alternatief: het loslaten van de tweefasensystematiek en analoog aan de bestaande wettelijke systematiek voor het huisvesten van statushouders ieder jaar op een vast moment een wettelijke opvangtaakstelling voor alle gemeenten vast te stellen, naar rato van het inwoneraantal. Dat geeft direct duidelijkheid over de taakstelling, is eenvoudig en transparant en spreekt daadwerkelijk de onderlinge solidariteit tussen gemeenten aan, omdat iedere gemeente moet meedoen. Dat kan werken als gemeenten de ruimte krijgen om te bepalen hoe zij die opvangvoorzieningen samen met andere gemeenten in de regio zo kunnen realiseren dat ze goed zijn ingebed in de lokale samenleving, wat cruciaal is voor het maatschappelijk draagvlak voor de opvang.

Aanbeveling

Heroverweeg de invoering van de tweefasensystematiek en vervang deze door een jaarlijkse opvangtaakstelling voor alle gemeenten op basis van het inwoneraantal.

4.2 Laat de systematiek van financiële verstrekkingen achterwege

Op grond van aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is regelgeving noodzakelijk als aannemelijk is dat het voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding voor die regelgeving geeft. Daarvoor is vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem, dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem. Indien niet aan al deze voorwaarden is voldaan, bestaat onvoldoende grond om tot regelgeving (in de voorgenomen vorm) over te gaan. Eventueel kan in zo'n geval een alternatief, minder bezwarend sturingsinstrument worden ingezet, of dient simpelweg van overheidsingrijpen te worden afgezien.

Op grond van aanwijzing 4.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bevat de toelichting een verantwoording van de regeling waarbij in ieder geval ook de uitvoeringsaspecten aan de orde komen.¹⁸

Een belangrijk element van de kritiek op het wetsvoorstel is dat de uitkeringen die gemeenten en provincies kunnen ontvangen voor het beschikbaar stellen van opvangplaatsen:

- 1) Géén drijfveer voor gemeenten zijn om opvangplaatsen aan te bieden
- 2) Een competitief element in zich hebben en niet bijdragen aan de solidariteit tussen gemeenten
- 3) In combinatie met de besluitvorming in twee fasen de regeling nodeloos complex maken en niet bijdragen aan een effectieve en efficiënte opvang van asielzoekers.

Het element van verleiding in de vorm van de verschillende uitkeringen is aan de basis van dit voorstel gelegd op grond van een politiek compromis. Dat heeft als uitgangspunt het vinden van een balans tussen enerzijds het opleggen van een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken en anderzijds die wettelijke taak zo klein mogelijk te houden door gemeenten te 'verleiden' opvangplaatsen zoveel mogelijk vrijwillig beschikbaar te stellen. In reactie op bovenstaande kritiekpunten is in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel volstaan met de mededeling dat de verstrekking van financiële uitkeringen in lijn is met het uitgangspunt van het zoveel als mogelijk vrijwillig realiseren van opvang.¹⁹ In de eerdere fase van dit wetstraject, noch in de toelichting is inhoudelijk ingegaan op bovenstaande kritiekpunten. Hiermee is niet voldaan aan bovengenoemde vereisten in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Die vereisten hebben als doel de kwaliteit van wet- en regelgeving te waarborgen en zo te voorkomen dat regelgeving tot stand komt die later niet doelmatig blijkt te zijn.

¹⁸ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/aanwijzingen-voor-de-regelgeving>.

¹⁹ Memorie van toelichting bij Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, paragraaf 10.2, pp. 19, 20.

De Raad van State oordeelde eerder dat de besluitvorming in twee fasen en de daarmee gepaard gaande financiële verstrekkingen niet bijdragen aan het effectief bereiken van de beoogde doelstellingen, constateerde dat het instrument van de verstrekkingen oneigenlijk wordt gebruikt en stelde indringende vragen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.²⁰

Ook wetgeving die wordt opgesteld na intensieve politieke onderhandelingen moet aan de vereisten van doelmatigheid en uitvoerbaarheid voldoen.

Aanbeveling

Zie af van het invoeren van de voorgestelde systematiek van financiële verstrekkingen.

4.3 Geef duidelijkheid over de minimale omvang van kleinschalige opvangvoorzieningen

In het besluit is nader uitgewerkt dat het aantal *reguliere* opvangplaatsen dat in een gemeente wordt aangeboden minimaal honderd moet zijn om als duurzaam te worden aangemerkt. Die plaatsen hoeven niet op één locatie beschikbaar te worden gesteld en mogen dus over de gemeente worden verspreid, mits ze doelmatig kunnen worden geëxploiteerd 'binnen de kaders die voor de verschillende uitvoeringspartijen binnen de migratieketen zijn opgesteld'. De uitvoerbaarheid voor die organisaties is dus het bepalende criterium voor de vraag hoe kleinschalig kleinschalige opvangvoorzieningen uiteindelijk kunnen zijn. De uitvoerbaarheid wordt in eerste instantie beoordeeld door het COA en als de zienswijze van het COA afwijkt van die van de gemeente bepaalt de staatssecretaris van JenV of de opvangplaatsen uitvoerbaar zijn.²¹ Volgens de adviesraad kan dit leiden tot onduidelijkheid over de gezagsrelatie tussen het COA en het ministerie van Justitie en Veiligheid c.q. de staatssecretaris en kan die relatie hierdoor mogelijk ook onder druk komen te staan. De adviesraad beveelt aan om de kaders voor de doelmatige exploitatie van kleinschalige opvangvoorzieningen in het besluit op te nemen. Omdat veel gemeenten meer kleinschalige opvang willen bieden is het van belang dat alsnog wordt toegelicht en uitgewerkt wanneer verspreide opvangplaatsen voor de organisaties in de migratieketen niet langer doelmatig gebruikt kunnen worden. Is dat het geval bij tien locaties van ieder tien opvangplaatsen, bij vijf locaties van ieder twintig plaatsen, of al bij twee locaties met ieder vijftig plaatsen? En in hoeverre kunnen lokale omstandigheden in gemeenten daar een rol in spelen?

²⁰ [Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen \("spreidingswet"\). - Raad van State.](#)

²¹ Artikel 3.1, eerste lid van het besluit en de toelichting daarop.

Aanbeveling

Specificeer alsnog in het besluit wat de minimale omvang van verspreide *reguliere* opvangplaatsen moet zijn om deze nog doelmatig te kunnen laten gebruiken door de organisaties in de migratieketen en betrek daarbij de vraag in hoeverre lokale omstandigheden daar een rol van betekenis in kunnen spelen.

In het besluit is ook uitgewerkt dat voor *bijzondere* opvangvoorzieningen bij ministeriële regeling een minimale omvang *kan* worden bepaald, waarbij eveneens *kan* worden bepaald dat deze opvangvoorzieningen over meerdere locaties in een gemeente mogen worden verspreid.²² In de regeling is bepaald dat de uitkeringen voor opvangplaatsen van bijzondere aard alleen worden verstrekt (...) als voldaan wordt aan de vereisten voor de omvang. Die moeten echter voor alle te onderscheiden opvangmodaliteiten nog nader worden bepaald.²³ De adviesraad is zich ervan bewust dat de urgentie van het opvangvraagstuk groot is, dat het tijd heeft gekost om binnen de coalitie over dit voorstel politieke overeenstemming te bereiken en dat het indienen van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving mede daardoor meermaals is vertraagd. De adviesraad constateert dat de lagere regelgeving op dit soort wezenlijke onderdelen nog niet is uitgewerkt op het moment dat het wetsvoorstel ter consultatie wordt voorgelegd en bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Dat klemt temeer nu de financiële verstrekkingen een centraal element in de stelselwijziging vormen en in hoge mate bijdragen aan de complexiteit ervan.

Aanbeveling

Als wordt vastgehouden aan de systematiek van financiële verstrekkingen, zie dan af van indiening van het voorstel zo lang onbekend is aan welke omvangseisen voldaan moet zijn om voor de uitkeringen voor opvangplaatsen van *bijzondere* aard in aanmerking te komen.

4.4 Implementeer de minimumnormen voor materiële opvangvoorzieningen uit de Opvangrichtlijn in het besluit

De materiele en immateriële eisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen, zijn nu in een ministeriele regeling neergelegd (Rva 2005). In het huidige systeem is uitsluitend het COA verantwoordelijk voor de exploitatie van opvangvoorzieningen. De nieuwe systematiek maakt het mogelijk dat opvangvoorzieningen worden geëxploiteerd door of onder verantwoordelijkheid van het college, dat de exploitatie ook kan uitbesteden aan derde partijen. Het is dus mogelijk dat verschillende partijen verantwoordelijk worden voor het bieden van materiële en immateriële opvang. Dat vergroot het belang van het waarborgen van een uniform pakket van rechten en plichten dat te allen tijde voldoet aan de minimumvereisten die de Opvangrichtlijn daaraan stelt, waarbij ook rekening

²² Idem.

²³ Tabel behorende bij artikel 4 van de regeling.

wordt gehouden met de bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare personen. Het besluit voorziet in een delegatiegrondslag om daar bij ministeriële regeling nadere regels over op te stellen, 'waarbij regels *kunnen* worden gesteld ten aanzien van eisen die voortvloeien uit de Opvangrichtlijn'.²⁴ De adviesraad acht het noodzakelijk dat regels *worden* gesteld ten aanzien van verplichtingen die voortvloeien uit de Opvangrichtlijn, ook gelet op mensenrechtenverdragen en rechterlijke uitspraken.²⁵ Veel verplichtingen uit de Opvangrichtlijn zijn vastgelegd in de Rva 2005, deze regeling richt zich alleen tot het COA, gemeenten en derde partijen die opvangvoorzieningen kunnen gaan exploiteren zijn niet aan de Rva 2005 gebonden. De kwaliteitseisen die de Opvangrichtlijn stelt, zijn geen 'technisch uitwerkingsvraagstuk', maar vormen het fundament van welk opvangsysteem dan ook, aldus de Raad van State.²⁶ Om te verzekeren dat die voorwaarden inhoudelijk worden betrokken bij de behandeling van dit wetgevingstraject, zouden de eisen waaraan de materiële opvang moet voldoen op grond van de Opvangrichtlijn neergelegd in een ministeriële regeling toegevoegd moeten worden aan de behandeling van het wetsvoorstel. In verband met de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid is het van belang dat zowel de minimumvoorwaarden voor reguliere opvangvoorzieningen als die voor de opvang van kwetsbare personen voor alle partijen die mogelijk verantwoordelijk worden voor de exploitatie van opvangvoorzieningen volledig en op duidelijke wijze in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

Overigens bevat de wet, noch het besluit op dit moment bepalingen over *immateriële* aspecten van de opvang zoals het aanbieden van recreatieve en educatieve activiteiten. Ook voor wat betreft deze aspecten geldt dat de noodzaak tot het borgen van een uniform voorzieningenniveau op het juiste niveau van de regelgeving des te groter wordt naarmate meer partijen opvang kunnen gaan bieden.

Aanbeveling

Zorg ervoor dat vóór de inwerkingtreding van de wet zowel de minimumvoorwaarden voor het bieden van materiële opvangvoorzieningen uit de Opvangrichtlijn als de immateriële aspecten waaraan de opvang moet voldoen voor alle partijen die verantwoordelijk voor de opvang zijn, of kunnen worden, volledig en op duidelijke wijze in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

²⁴ Artikel 4.1, tweede lid van het besluit.

²⁵ Bijvoorbeeld het EVRM, het EU Handvest en het IVRK. Zie ook: HvJ EU 12 november 2019, [C-233/18, Haqbin](#), Rechtbank Den Haag, 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210 en Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

²⁶ Afdeling advisering van de Raad van State 2 februari 2023, [Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen \("spreidingswet"\)](#). - Raad van State.

In dit verband wil de adviesraad, zoals hij in twee recente adviezen over wijziging van het Vreemdelingenbesluit heeft gedaan,²⁷ erop wijzen dat richtlijnen vaak onvolledig worden geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. De artikelen 23, eerste lid²⁸ en 26 van de Opvangrichtlijn zijn niet geïmplementeerd. In de Nederlandse regelgeving is niet vastgelegd dat bij de uitvoering van bepalingen uit de Opvangrichtlijn lidstaten zich primair laten leiden door het belang van het kind. De adviesraad heeft eerder gepleit voor verankering van het belang van het kind in de Vreemdelingenwet.²⁹

Uit het oogpunt van rechtszekerheid is het voorts wenselijk dat artikel 26 van de Opvangrichtlijn wordt geïmplementeerd. Asielzoekers moeten worden gewezen op de mogelijkheid om rechtsmiddelen in te stellen tegen beslissingen met betrekking tot de toekenning, intrekking of beperking van opvangvoorzieningen. Het is onvoldoende dat dit recht om rechtsmiddelen in te stellen voortvloeit uit het geldend bestuursrechtelijke stelsel dat is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Begunstigden moeten in staat zijn kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor nationale rechterlijke instanties.³⁰

Aanbeveling

Implementeer de artikelen 23, eerste lid en 26 van de Opvangrichtlijn in nationale regelgeving.

²⁷ Advies over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, alsmede het Besluit inburgering 2021 en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022. Dit in verband met de afschaffing van de verblijfsgrond voor vermogende vreemdelingen en andere aanpassingen die voortvloeien uit ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk en jurisprudentie alsmede van herstel van onduidelijkheden van de implementatie van EU-richtlijnen. Het advies is uitgebracht op 10 maart 2023, [De+\(onvolledige\)+implementatie+van+Europese+richtlijnen_Advisraad+Migratie_Adviserapport_2023-03-10\(6\).pdf](#).

Advies uitgebracht over wijziging van het Vreemdelingenbesluit in verband met de implementatie van de Europese blauwe kaart Richtlijn (Ebk-richtlijn), 29 mei 2023, [Advies implementatie Ebk-richtlijn Wetsadvies Adviesraad Migratie 20230501\(2\).pdf](#).

²⁸ Artikel 23, eerste lid, Opvangrichtlijn: Bij de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn die betrekking hebben op minderjarigen laten de lidstaten zich primair leiden door het belang van het kind. De lidstaten zorgen ervoor dat kinderen een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling.

²⁹ [Notitie+in+Nederland+verblijvende+kinderen+zonder+verblijfsrecht+def.docx\(2\).pdf](#).

³⁰ HvJ EG 10 mei 2001, ECLI:EU:C:2001:257, punten 17 en 18.

Redactioneel

Vervang in de nota van toelichting bij het besluit in hoofdstuk 4, eerste alinea 'Artikel 3b van de wet' door 'Artikel 3b van de wet COA'.

Vervang in de nota van toelichting bij het besluit in hoofdstuk 4, tweede alinea onder 'Eerste lid': 'In artikel 3.1' door 'In artikel 4.1' (...).

De formulering van het derde lid van artikel 2.1 van het besluit ((...) 'een indicatieve verdeling van opvangplaatsen') vertoont dermate grote overeenkomsten met de formulering van het eerste lid van artikel 2.2 van het besluit ((...) 'een indicatieve verdeling van de benodigde opvangplaatsen, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet') dat dit tot onduidelijkheid leidt. Die onduidelijkheid kan worden weggenomen door in het derde lid van artikel 2.1 te spreken van 'een *eerste* indicatieve verdeling van opvangplaatsen' en het eerste lid van artikel 2.2. te formuleren als: 'een *tweede* indicatieve verdeling van de benodigde opvangplaatsen, bedoeld in artikel 2, derde lid van de wet'.

De Adviesraad Migratie (ACVZ)

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De raad adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Colofon

'Advies over Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken
asielopvangvoorzieningen en Regeling specifieke uitkeringen Wet gemeentelijke
taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag juli 2023

Uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Adviesraad Migratie

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

www.adviesraadmigratie.nl

secretariaat.acvz@minjenv.nl

06 - 46 84 09 07