

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2953

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2022

Het kabinet werkt aan een stabiel, flexibel en duurzaam opvangmodel met evenwichtige spreiding over het land. Het lukt echter al langere tijd niet om voldoende (structurele en duurzame) asielopvang te realiseren. Er is door veel partijen hard gewerkt om meer opvangvoorzieningen te realiseren, maar het is niet genoeg. Eerder verkende het kabinet daarom al de bestaande juridische mogelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening om meer opvang te kunnen realiseren. U bent daarover geïnformeerd bij brief van 25 mei jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 2901) In dezelfde brief werd ook een doorkijk naar een nieuw juridisch instrumentarium voor asielopvang gegeven, mede op verzoek van het Veiligheidsberaad en de Commissarissen van de Koning in hun rol als Rijksorgaan. Daarnaast is aangekondigd dat beschreven wordt hoe de eerder vastgestelde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen versneld kan worden ingevoerd om het draagvlak voor asielopvang te vergroten. In deze brief wordt u geïnformeerd over:

1. De uitkomsten van de verkenning naar een juridisch instrumentarium aan de hand waarvan het kabinet een wetsvoorstel voorbereidt;
2. Het proces van de versnelling van de implementatie en de actualisering van de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen (hierna: Uitvoeringsagenda);
3. De kabinetsreactie op het briefadvies «De asielopvang uit de crisis» van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken en de Raad voor Openbaar Bestuur.

Daarnaast wordt u met deze brief geïnformeerd over de uitvoering van de motie van de leden Ceder en Podt¹ over het bieden van meer ruimte om gemeenten te verleiden tot meer permanente opvang; de motie van het

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2844.

lid Simons c.s.² om een einde te maken aan de misstanden bij aanmeld- en opvangcentra en omgevingen te creëren waarin vluchtelingen kunnen beginnen met heling van hun trauma's; en de motie van het lid Kuik c.s.³ over de versnelde implementatie van de Uitvoeringsagenda.

Achtergrond

Na een aantal jaar van een lagere capaciteitsbehoefte voor asielopvang en de sluiting van een aantal asielzoekerscentra sinds de hoge asielinstroom van 2015 en 2016, werd in november 2019 duidelijk dat het COA duurzaam extra opvangvoorzieningen nodig had.⁴ Op dat moment is via de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (hierna LRT) gevraagd om alle Provinciale Regietafels (hierna PRT's) te revitaliseren om met deze opgave aan de slag te gaan. De afgelopen jaren en maanden is intensief samenwerkt tussen het Rijk en medeoverheden om meer opvang te realiseren. Daarbij dient te worden vermeld dat gemeenten in korte tijd sinds de zomer van 2021 circa 22.000 opvangplekken mogelijk hebben gemaakt, naast de opgave voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

Helaas zijn er momenteel onvoldoende opvangvoorzieningen beschikbaar, dit ondanks de inzet van vele partijen, waaronder medeoverheden, COA, Rode Kruis en Vluchtelingenwerk. Deze situatie duurt al geruime tijd en is, in het bijzonder in het aanmeldcentrum in Ter Apel, onhoudbaar geworden. Het uit zich echter ook op andere plekken in het opvangstelsel. Zo is er een schrijnend gebrek aan opvangvoorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en kan in de noodopvang vaak niet de gewenste kwaliteit van opvang en begeleiding worden geboden. Aangezien de situatie kritiek is, heeft het kabinet op 17 juni jl., in nauwe samenspraak met medeoverheden, besloten tot activering van de nationale crisisstructuur. In het kader hiervan zijn voor de korte termijn verschillende maatregelen genomen om extra crisisnoodopvang te realiseren en vergunninghouders sneller te voorzien van huisvesting in de gemeenten. U bent hierover geïnformeerd bij brief van 24 juni jl. Om op de langere termijn tot een duurzaam opvangmodel te komen, wordt gewerkt aan een wettelijke taak voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken, naast de inzet op een versnelling van de implementatie en een actualisering van de Uitvoeringsagenda.

1. Uitkomsten verkenning naar een juridisch instrumentarium

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) heeft de wettelijke taak ten aanzien van het bieden van opvang en verstrekkingen aan asielzoekers. Er is geen wettelijke taak voor gemeenten om de opvang van asielzoekers door het COA in gemeenten mogelijk te maken. Het COA is daarom afhankelijk van de vrijwillige medewerking van gemeenten. Dat ziet enerzijds het tot stand brengen van de juridische randvoorwaarden om een asielopvang mogelijk te maken, zoals het wijzigingen van bestemmingsplannen en vergunningverlening. Hierin hebben afhankelijk van de situatie dus de Raad of College van B&W van de gemeente een rol. Anderzijds is er op dit moment een geldende praktijk dat een bestuurs-overeenkomst gewenst is voordat een opvanglocatie wordt gerealiseerd. Redenen om niet over te gaan tot het meewerken aan de realisatie van opvangvoorzieningen verschillen per gemeente. Veelvuldig door gemeenten genoemde redenen zijn een gebrek aan politiek en bestuurlijk en/of maatschappelijk draagvlak door bijvoorbeeld de vrees voor overlast

² Kamerstuk 35 925 VI, nr. 110.

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2873.

⁴ Sinds deze oproep in 2019 zijn overigens geen locaties op aandringen van het COA gesloten, maar zijn alleen locaties gesloten als verlenging niet mogelijk was.

of de onvrede over het afschalen van opvanglocaties na de verhoogde instroom van asielzoekers in 2015 en 2016. Ook bestaat soms een discrepantie tussen de vraag en het aanbod van locaties. Gemeenten dragen bijvoorbeeld kleine locaties aan omdat dit beter past bij de grootte van de gemeente, terwijl het COA grotere opvangvoorzieningen nodig heeft in het kader van doelmatigheid binnen bestaande kaders en het gebrek aan voldoende personeel om (veel) kleine locaties te bemensen.

Een gezamenlijke aanpak en samenwerking tussen Rijk en medeoverheden ten aanzien van asielopvang is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat voldoende, duurzame en flexibele opvangvoorzieningen worden gerealiseerd, in lijn met de Uitvoeringsagenda. Om de implementatie van de Uitvoeringsagenda te faciliteren en om er daarmee voor te zorgen dat alle gemeenten hun bijdrage leveren aan een humane en duurzame opvang van asielzoekers, is het nodig om een wettelijke taak te beleggen bij gemeenten om (een) opvangvoorziening(en) mogelijk te maken. Hierbij wordt nadrukkelijk ook gekeken naar hoe het voor gemeenten aantrekkelijker gemaakt kan worden om opvang mogelijk te maken, bijvoorbeeld door kleinschalige opvang. Daarnaast is het van belang dat deze wettelijke taak voor gemeenten zo wordt vormgegeven dat het toezicht bij onverhoopte taakverwaarlozing effectief te realiseren is. Daarmee wordt materieel de door medeoverheden verzochte doorzettingsmogelijkheid en aanwijzing mogelijk gemaakt. Met dit juridisch instrumentarium worden, zoals gevraagd in de motie Simons⁵, situaties voorkomen zoals die zich thans voordoen in Ter Apel en wordt geborgd dat iedere asielzoeker de opvang en begeleiding krijgt waar hij recht op heeft.

De verkende varianten om deze wettelijke taak te beleggen bij gemeenten, en de rol van het Rijk en de provincie hierbij, worden in deze brief beschreven. Deze twee varianten betreffen (1) het beleggen van een wettelijke taak bij iedere gemeente, zodat de asielopvang evenredig wordt verdeeld, en (2) het beleggen van de taak bij enkele gemeenten op basis van een jaarlijks verdeelbesluit, te nemen door (2a) gedeputeerde staten (hierna GS), ofwel (2b) door het Rijk, waardoor de asielopvang evenwichtig over de provincies en daarmee het land kan worden verdeeld.

Voor de verdere uitwerken en afbakening van de wettelijke taak zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Het COA exploiteert de opvangvoorzieningen (de wettelijke taak van het COA wijzigt niet). Op deze manier wordt meer uniformiteit van de opvangvoorzieningen beoogd (conform EU-opvangrichtlijn) en wordt gebruik gemaakt van de ervaring van het COA bij de opvang van asielzoekers. Aan gemeenten wordt dus niet gevraagd personeel te leveren voor de asielopvang.
- Opvangvoorzieningen worden mogelijk gemaakt in de vorm van voorzieningen waar door of onder verantwoordelijkheid van COA opvang en begeleiding wordt geboden aan asielzoekers en die voldoen aan de wettelijke vereisten en aan de normen/voorwaarden die gelden voor het COA (van zorg, tot les- en recreatieruimtes). Of in de vorm van voorzieningen die geschikt gemaakt kunnen worden binnen een bepaalde tijd, zoals grond waar nog accommodaties op gebouwd moeten worden of noodzakelijke verbouwingen aan bestaand vastgoed.
- Opvangvoorzieningen kunnen worden ingericht als flexibele opvangvorm die aangewend kan worden voor de huisvesting van andere aandachtsgroepen of functionaliteiten.

⁵ Kamerstuk 35 925 VI, nr. 110.

- Er wordt direct inzetbare reservecapaciteit gerealiseerd bij opvangvoorzieningen.
- Het COA gaat over het plaatsingsbeleid op de opvanglocaties, na overleg met de gemeenten.
- Er is aandacht voor kwalitatieve opvang voor specifieke groepen, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Variant 1: wettelijke taak gemeenten aan de hand van een door het Rijk vast te stellen gemeentelijke verdeelsleutel

Deze eerste variant houdt in dat alle 344 gemeenten een taak krijgen voor het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen voor een nader te bepalen aantal asielzoekers. De taakstelling wordt vastgesteld door het Rijk. Het Rijk doet dit middels een doorvertaling naar alle gemeenten van de jaarlijks aan de LRT overeengekomen provinciale verdeelsystematiek⁶. Bij een plotselinge verhoging van de benodigde opvangcapaciteit, kan deze taakstelling tussentijds aangepast worden. Daarvoor kunnen ook expliciete clausules opgenomen worden in de uit te werken wetgeving. Het COA richt de opvang in, exploiteert de opvang en zorgt voor de begeleiding van asielzoekers. Gemeenten kunnen gezamenlijk aan de wettelijke taakstelling voldoen door de taakstellingen samen te voegen en gezamenlijk opvangvoorzieningen mogelijk te maken.

Het voordeel van deze variant is dat de asielopvang evenredig over het land verdeeld wordt en iedere gemeente een wettelijke taak en verantwoordelijkheid heeft voor het mogelijk maken van opvang van asielzoekers in die gemeente. Het nadeel is dat als (kleine) gemeenten een kleine taakstelling hebben, dit (zonder bovengemeentelijke samenwerking) kan resulteren in kleine opvangvoorzieningen van slechts enkele personen die het COA niet kan exploiteren (zowel op financieel gebied als op het gebied van personeelscapaciteit) en waarbij knelpunten kunnen ontstaan ten aanzien van het aansluiten van ketenpartners en het organiseren van (kwalitatief goede) voorzieningen. Dit risico bestaat ook als gemeenten verschillende kleine opvangvoorzieningen aanbieden (tezamen optellend tot de taakstelling), of als er slechts een beperkte asielopvangbehoefte is die verdeeld moet worden over alle gemeenten waardoor sommige opvangvoorzieningen erg klein worden. Een ander nadeel is dat in het toezicht niet afgedwongen kan worden dat gemeenten de wettelijke taakstelling samenvoegen en gezamenlijke opvangvoorzieningen mogelijk maken.

Het toezicht vindt plaats middels het generieke interbestuurlijke toezicht, op basis van de aan de individuele gemeente toebedeelde taakstelling, met de mogelijkheid van indeplaatsstelling. Dit houdt in dat als blijkt dat de gemeente de bij de wet gevorderde taak niet (juist) heeft uitgevoerd, en deze geconstateerde taakverwaarlozing niet door middel van bestuurlijk overleg kan worden opgelost, een besluit tot indeplaatsstelling kan worden genomen. Het indeplaatsstellingsbesluit omschrijft onder meer welke beslissingen, handelingen of resultaten door de gemeente moeten zijn uitgevoerd binnen een bepaalde termijn waarmee materieel invulling wordt gegeven aan de verzochte doorzetting en aanwijzing. Hiermee wordt gelegenheid geboden om de verwaarloosde taak alsnog zelf uit te voeren. Als de gemeente dit nalaat, voorziet de toezichthouder in de uitvoering van de wettelijke taak op kosten van de betreffende gemeente. In spoedeisende situaties – bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan – kan de toezichthouder besluiten om direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm

⁶ De provinciale verdeelsystematiek is gebaseerd op de Meerjaren Productie Prognose van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

van een besluit tot indeplaatsstelling. De Gemeentewet voorziet reeds in deze mogelijkheid van versneld ingrijpen in geval van spoedeisendheid.

Het generieke toezicht gaat in beginsel uit van toezicht door de naaste hoger gelegen bestuurslaag. In het geval van de gemeente is dat dus de provincie. Indien het provinciebestuur geen taak of expertise op een beleidsterrein heeft, kan het interbestuurlijk toezicht worden belegd bij de vakminister. Bij welke bestuurslaag het interbestuurlijk toezicht op deze wettelijke taak komt te liggen is nog onderwerp van gesprek met de medeoverheden.

Variant 2a Wettelijke taak gemeenten vastgesteld door middel van een verdeelbesluit door GS

In variant 2a rust op alle gemeenten een verplichting mee te werken aan asielopvang, maar wordt deze verplichting ingevuld door een taakstelling voor bepaalde gemeenten om voor een vastgesteld aantal opvangplekken een asielopvang mogelijk te maken. Deze taakstelling bepaalt concreet welke inspanningen specifiek aangewezen gemeenten moeten verrichten om aan de wettelijke taak te voldoen. De taakstelling wordt door GS vastgesteld. Dit doen de GS door de aan de LRT afgesproken provinciale asielopgave te verdelen over de provincie en per besluit («verdeelbesluit») te beleggen bij bepaalde (op basis van objectieve criteria te bepalen) meest in aanmerking komende gemeenten. Hierbij wordt rekening gehouden met gemeenten die het al goed doen of hebben gedaan. Het verdeelbesluit ziet dus uiteindelijk op het aantal te realiseren opvangplekken in een gemeente en betreft niet het aanwijzen van specifieke locaties. Het verdeelbesluit dient jaarlijks door de GS vastgesteld te worden binnen drie maanden nadat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aan de LRT afgestemde verdeling van benodigde opvangvoorzieningen over de provincies heeft bekrachtigd. Het verdeelbesluit bevat naast kwantitatieve verdelingen ook de opvangvoorzieningen voor speciale doelgroepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen, sobere opvang en overige modaliteiten in de opvang. Voor die laatste aspecten wordt ook de mogelijkheid geboden die in een ministeriële regeling uit te werken. De GS bepalen uiteindelijk het spreidingsbeleid van opvangvoorzieningen binnen de provincie, rekening houdend met het Ruimtelijke Functioneel Programma van Eisen van het COA. Hierbij is het wenselijk dat aan de PRT's onderling een verdeling wordt gemaakt die de GS bekrachtigt. Het toezicht verloopt middels het generieke interbestuurlijke toezicht, zoals toegelicht onder variant 1, en heeft betrekking op de taakstelling van de individuele gemeente zoals opgenomen in het verdeelbesluit. In geval van een plotselinge toename van de benodigde capaciteit kan het verdeelbesluit ook tussentijds worden aangepast.

Het voordeel van deze variant is dat aangesloten wordt bij de verdeling over de provincies binnen de Uitvoeringsagenda. Bij doorvertaling naar benodigde opvangvoorzieningen per provincie wordt naar verwachting een beperkt aantal locaties in het verdeelbesluit opgenomen (dus niet in iedere gemeente van de desbetreffende provincie). Ook gemeenten die in het verleden weinig of geen medewerking hebben verleend aan asielopvang, kunnen door GS in het verdeelbesluit opgenomen worden. Provincies hebben bovendien inzicht in wat de mogelijkheden voor asielopvang in de provincie zijn. Nadeel is dat de GS op dit moment geen enkele rol hebben bij de opvang van asielzoekers en de kennis hierover nu nog ontbreekt. Deze taak van het opstellen van een verdeelbesluit zou voor de GS nieuw zijn. Dit vraagt dus om een nadrukkelijke toets op uitvoerbaarheid en randvoorwaarden.

Variant 2b Wettelijke taak gemeente vastgesteld door middel van een verdeelbesluit door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Deze variant is gelijk aan variant 2a met als verschil dat niet de GS de verdeelbesluiten jaarlijks vaststelt maar de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, op basis van objectieve criteria. Ook hier is het wenselijk dat gemeenten aan de PRT's zelf een verdeling overeenkomen die de Staatssecretaris bekrachtigt. Het toezicht verloopt ook hier middels het generieke interbestuurlijke toezicht, zoals toegelicht onder variant 1.

Het voordeel van deze variant is eveneens dat aangesloten wordt op de verdeling binnen de Uitvoeringsagenda. Ook vindt naar verwachting de opvang plaats in een beperkt aantal gemeenten per provincie (die wel kunnen wisselen bij het opstellen van het verdeelbesluit) hetgeen de uitvoerbaarheid voor het COA bevordert. Daarbij komt dat het Rijk opdrachtgever en financier is van zowel COA, de IND en DT&V en het beleid opstelt voor de gehele asielketen. Daarmee heeft het Rijk dus veel invloed op wat speelt in de asielketen. Nadelen zijn dat het Rijk vaak niet goed zicht heeft op de verschillende concrete mogelijkheden voor asielopvang in de provincies en dat vaststelling van verdeelbesluiten door het Rijk als centralistisch en niet goed aansluitend bij de lokale omstandigheden kan worden ervaren, indien de PRTs niet zelf tot een voorstel komen.

Conclusie en voorkeursvariant kabinet

Het geniet vooralsnog de voorkeur van het kabinet om te komen tot uitvoering van variant 2. In deze variant rust op alle gemeenten een verplichting mee te werken aan asielopvang, maar wordt deze verplichting ingevuld door een taakstelling voor bepaalde gemeenten om asielopvang mogelijk te maken.

De taakstelling wordt door GS of het Rijk als volgt vastgesteld. De aan de LRT vastgestelde provinciale asielopgave wordt verdeeld over de provincie en per besluit («verdeelbesluit») belegd bij bepaalde (op basis van objectieve criteria te bepalen) meest in aanmerking komende gemeenten.

Het generieke toezicht gaat in beginsel uit van toezicht door de naaste hoger gelegen bestuurslaag. In het geval van de gemeente is dat dus de provincie. Indien het provinciebestuur geen taak of expertise op een beleidsterrein heeft, kan het interbestuurlijk toezicht worden belegd bij de vakminister. Bij welke bestuurslaag het interbestuurlijk toezicht op deze wettelijke taak komt te liggen is nog onderwerp van gesprek met de medeoverheden.

Om tot een goed besluit ten aanzien van de uiteindelijke wettelijke taak te komen, is echter nadere uitwerking van de taken en verantwoordelijkheden nodig. De uitwerking vindt plaats samen met medeoverheden. Daarbij wordt ook gekeken naar uitvoerbaarheid en financiële gevolgen in lijn met de vereisten van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en artikel 108 Gemeentewet. Uitgangspunt is een reële compensatie van extra kosten als gevolg van de nieuwe wettelijke taak. De hoogte en omvang daarvan vragen om een politiek bestuurlijke afweging. Uw Kamer wordt over de uitwerking zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

Aanwijzingsbevoegdheid in relatie tot generiek interbestuurlijk toezicht

In de brief van 25 mei jl. schreef het kabinet te overwegen een aanwijzingsbevoegdheid te creëren bovenop de mogelijkheden binnen het generieke interbestuurlijke toezicht. In deze verkenning concludeert het kabinet dat het opleggen van een wettelijke taakstelling aan de hand van een verdeelsleutel, inclusief het generieke toezicht dat hierop dan van toepassing is, materieel hetzelfde wordt bereikt als met een aparte aanwijzingsbevoegdheid. De toezichthouder schrijft in het besluit van indeplaatsstelling dan voor welke beslissingen, handelingen of resultaten door de gemeente moeten zijn uitgevoerd binnen een bepaalde termijn. Hierbij is van belang dat in geval van een noodsituatie, in het wetsvoorstel een clause opgenomen kan worden dat de taakstelling terstond aangepast kan worden. In spoedeisende situaties – bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan – staat het de toezichthouder bovendien vrij om direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling. Gelet op de wettelijke taak die wordt vastgesteld voor gemeenten en de mogelijkheden binnen het generieke interbestuurlijke toezicht (binnen alle drie beschreven varianten in deze brief), oordeelt het kabinet dat een aparte aanwijzingsbevoegdheid op inhoud, snelheid en uitvoerbaarheid geen meerwaarde zou hebben omdat deze materieel deel uitmaakt van dat interbestuurlijk toezicht. Vanzelfsprekend zal dit vraagstuk bij het uiteindelijke wetsvoorstel ook expliciet worden voorgelegd aan de Raad van State.

Gebruik juridisch instrumentarium ruimtelijke ordening voor Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (GVLs)

In de Uitvoeringsagenda staat de ontwikkeling van vier GVLs centraal. Dit zijn opvanglocaties van behoorlijke omvang (>1000 asielzoekers) waarin asielzoekers aan het begin van hun procedure verblijven en waar verschillende diensten (IND, COA, DT&V, AVIM) nauw met elkaar samenwerken. Deze GVL's dienen in een aantal provincies, verspreid over het land, gerealiseerd te worden. Het Rijk zal met medeoverheden de ruimtelijke keuzes maken waar deze GVL's in Nederland gerealiseerd moeten worden en spreekt met medeoverheden af hoe dit gebeurt. Deze afspraken worden uitgewerkt en vastgelegd in ruimtelijke beleidskeuzes. De doorwerking en uitvoering van deze beleidskeuzes worden met de inzet van het juridisch instrumentarium op het gebied van ruimtelijke ordening van het Rijk of de provincie geborgd c.q. gerealiseerd. Indien gezamenlijk overleg tussen overheden niet tot de realisatie leidt van de GVLs, kan het kabinet uiteindelijk middels een inpassingsplan voor deze realisatie zorg dragen. Deze mogelijkheid is ook beschreven in de Kamerbrief van 25 mei 2022.

Het gebruik maken van het juridisch instrumentarium op het gebied van ruimtelijke ordening biedt de mogelijkheid om GVL's duurzaam vast te leggen, inclusief reservecapaciteit, waarmee een zekere mate van stabiliteit en flexibiliteit op een belangrijk onderdeel van het asielproces is geborgd. In geval van realisatie middels een inpassingsplan dient rekening gehouden te worden met een formeel juridische doorlooptijd van 1,5 jaar. Daarbovenop komt de tijd voor de planvorming met provincies en gemeenten (informeel vooroverleg en participatieverplichting nieuwe Omgevingswet).

2. Versnelling implementatie en actualisering uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen

Voor de langere termijn is het noodzakelijk om te komen tot een stabiel, wendbaar en duurzaam stelsel van asielopvang waarbij de asielopvang evenredig over het land is verdeeld. Om daar te komen vormt de Uitvoeringsagenda het uitgangspunt. De Uitvoeringsagenda wordt met medeoverheden op onderdelen geactualiseerd c.q. verrijkt en versneld tot uitvoering gebracht. Daartoe is, in lijn met de motie Kuik⁷ over de versnelde implementatie van de Uitvoeringsagenda, een aanpak met een aantal maatregelen opgesteld.

De aanpak is gebaseerd op vier hoofdthema's waaraan negen maatregelen zijn gekoppeld gericht op het actualiseren en het realiseren van een versnelling van de Uitvoeringsagenda op basis van de bestaande doelstelling en uitgangspunten:

A. Voldoende beschikbaarheid van (flexibele) opvangcapaciteit

Maatregel 1: Actualiseren kwantitatieve opgave op basis van nieuw capaciteitsbesluit COA, inclusief aanscherping typen locaties naar functionaliteiten en in onderlinge relatie.

Maatregel 2: Actualiseren handelingsperspectief op- en afschalen, waarbij helder wordt gemaakt welke capaciteit in welke situatie wordt ingezet gegeven de ervaringen van het afgelopen jaar.

Maatregel 3: Uitwerking wettelijke taak voor gemeenten inclusief mogelijkheden voor toezicht en handhaving.

B. Mogelijkheid tot kleinschalige opvang en starten met pilots kleinschalige locaties

Maatregel 4: Verkenning mogelijkheden kleinschalige opvang en opstellen kader dat toepasbaar is voor gemeenten.

Maatregel 5: Realiseren ca tien pilots kleinschalige opvang in verschillende variaties ter toetsing van het het gestelde kader en bandbreedte van maatregel 4.

C. Extra aanmeldcentrum op korte termijn en additionele GVL's

Maatregel 6: Realiseren extra aanmeldcentrum op korte termijn en additionele GVL's

Subacties:

1. Nadere duiding/aanscherping aanmeldcentrum in relatie tot GVL
2. Op basis van de voorgestelde spreiding naar provincies i.a.m. PRT's en gemeenten komen tot een selectie van vier extra locaties voor GVL-ontwikkeling naast Ter Apel en deze voorleggen voor nadere uitwerking om te komen tot realisatie.
3. Tot stand brengen besluitvorming met lokale overheden voor realisatie GVL's.

⁷ Kamerstuk 19 637, nr. 2873.

D. Overgang van opvang naar huisvesting en integratie

Maatregel 7: In beeld brengen van de mogelijkheden en de voorwaarden om vergunninghouders sneller dan veertien weken te huisvesten. Daarbij wordt tevens bezien op welke wijze de koppelings-systematiek, al dan niet aangepast, hierbij kan ondersteunen.

Maatregel 8: Uitwerking van de impact die de ontwikkeling van tussenvoorzieningen (huisvesting vergunninghouders) heeft op de Uitvoeringsagenda m.b.t.:

- a. het onderscheid in opvangtypen en met name op de Regionale Opvanglocaties.
- b. de ontwikkeling van flexibele opvangvormen. Verkenning en verruiming van de mogelijkheden door niet alleen opvang van COA te benutten voor tijdelijke huisvesting bij leegstand, waarbij COA verhuurt, maar huisvesting (tussenvoorzieningen) mogelijk ook te benutten voor opvang, waarbij COA huurt.

Maatregel 9: Uitwerking van het begrip kansrijkheid en de mogelijkheden om bijbehorende groep vroegtijdig te activeren voor integratie zonder dat daaraan (verblijfs)rechten kunnen worden ontleend.

Ter uitvoering van de motie Ceder/Podt⁸ wordt met de actualisering en versnelling van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen verwacht dat het COA zo meer ruimte krijgt om gemeenten te verleiden tot meer permanente opvang.

3. Reactie briefadvies ACVZ

Op 14 juni jl. hebben de ACVZ samen met de ROB een briefadvies aan het kabinet gestuurd waarin zij stellen dat de huidige financieringsystematiek en bestuurlijke inrichting niet werkt en zorgt voor het creëren en in stand houden van de huidige en voorgaande asielopvang crisissen. De crisismodus waarmee de opvang wordt georganiseerd gaat, aldus het advies, ten koste van de kwaliteit van de opvang.

Om uit deze crisistand te geraken wordt gepleit om gemeenten een op het inwoneraantal gebaseerde permanente wettelijke taakstelling te geven voor het realiseren van (regionale) opvangvoorzieningen voor alle asielzoekers. Hierbij worden gemeenten verantwoordelijk voor het opvangen van asielzoekers die een grote kans hebben op een asielvergunning (in het briefadvies de zgn. « kansrijke » asielzoekers). De overige, niet als kansrijk gekwalificeerde, asielzoekers vallen dan onder de verantwoordelijkheid van het COA.

Breed geldt volgens de ACVZ en de ROB dat er voor gemeenten ruimte moet zijn voor maatwerk om de taakstelling in te vullen, door gezamenlijk op te kunnen trekken en tot een andere verdeling en uitwisseling te komen van de individueel toebedeelde opvang- en huisvestingstaakstelling. Ook wordt het noodzakelijk geacht dat er een ijzeren voorraad van opvangcapaciteit beschikbaar is en moet er voldoende reservecapaciteit zijn, zowel structureel als snel in te zetten in geval van een crisissituatie. Tot slot horen bij een stabiel opvanglandschap heldere en duurzame afspraken tussen het Rijk en gemeenten en een ander financieringsystematiek dan nu het geval is.

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2844.

Het kabinet erkent dat de huidige situatie van onvoldoende beschikbaarheid van asielopvang en de focus op de korte termijn maatregelen ten koste gaat van de kwaliteit van de opvang en een negatieve invloed heeft op het draagvlak voor het asielbeleid en de uitvoering daarvan. Dat het anders moet, wordt gedeeld met de ACVZ en de ROB en het voorstel voor een taakstelling voor gemeenten wordt onderschreven. Er moet een stabiel en flexibel opvanglandschap komen. Stabiel door structureel voldoende reguliere opvanglocaties beschikbaar te hebben om gemiddelde schommelingen in het aantal asielzoekers aan te kunnen en flexibel door standaard reservecapaciteit voorhanden te hebben of snel beschikbaar te kunnen maken. Daarnaast moet het mogelijk zijn om in tijden van lagere bezetting de opvangvoorzieningen ook in te zetten voor huisvesting van andere aandachtsgroepen die met spoed een tijdelijk onderkomen zoeken. Deze uitgangspunten zijn ook opgenomen in de Uitvoeringsagenda. Bij de actualisering en implementatie van de Uitvoeringsagenda zal het kabinet hier ook op sturen.

Het Kabinet acht het maken van een onderscheid tussen opvang voor asielzoekers bij het COA of bij gemeenten op basis van «kansrijkheid» ongewenst. Een beoordeling naar kansrijkheid om onderscheid te maken tussen opvang bij het COA of bij gemeenten, betekent een extra beoordeling door de IND en een extra besluit om iemand al dan niet in de gemeentelijke opvang te plaatsen. Tegen dit besluit, waarmee onderscheid wordt gemaakt tussen opvang bij het COA of bij gemeenten, staat vanwege het voorgestelde verschil in rechtsgevolgen en rechtsongelijkheid tussen asielzoekers, een rechtsmiddel open. Dit kan zo leiden tot vele juridische procedures. Het vorenstaande betekent dan ook een extra belasting voor een al overbelast systeem.

In de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen wordt bij de uitvoering van het asielproces en bij het aanbieden van activiteiten gericht op de toekomst van de asielzoeker op onderdelen praktische betekenis gegeven aan het onderscheid naar kansrijkheid, onder andere op basis van nationaliteit, landenbeleid, inwilligingspercentages en het ontbreken van contra-indicaties. Het verschil is dat er in dit geval geen sprake is van rechtsgevolgen en van een onderscheid tussen COA-opvang en gemeentelijke opvang.

Behalve juridische implicaties, vreest het kabinet dat met het onderscheid tussen asielopvang georganiseerd door de gemeente en asielopvang georganiseerd door het COA ook de noodzakelijke flexibiliteit in de opvang vermindert. De samenstelling van de instroom qua herkomstlanden verandert voortdurend hetgeen een belangrijke indicator is van de kans op inwilliging. Een hard onderscheid tussen gemeentelijke en COA-opvang past niet bij deze fluctuaties. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat in het ene jaar veel COA-opvang nodig is, en het volgende jaar meer gemeentelijke opvang en de opvang daardoor waarschijnlijk regelmatig van eigenaar of gebruiker moet veranderen. Ook kan bijvoorbeeld het landenbeleid wijzigen waardoor een asielzoeker ineens kansrijk wordt geacht, of juist niet, met als consequentie een verhuisbeweging van gemeentelijke opvang naar COA opvang of vice versa. Door niet als kansrijk beoordeelde asielzoekers alleen bij het COA te plaatsen, bestaat bovendien het risico dat het draagvlak voor die COA-locaties verder wordt aangetast.

Het onderscheid tussen het opvangen van kansrijke asielzoekers door gemeenten en het opvangen van de overige asielzoekers door het COA wordt om bovengenoemde redenen ongewenst geacht. Dat laat onverlet dat gemeenten wel de ruimte hebben om mee te denken over de invulling

van de COA-opvang in de gemeente en waar nodig daar een bijdrage aan te leveren.

De inzet is daarnaast gericht op versnelling van het afdoen van asielprocedures waardoor vergunninghouders eerder gehuisvest kunnen worden in de gemeente waaraan zij zijn gekoppeld en het proces van integratie en inburgering in de gemeente begint. Bij brief van 1 juli jl. bent u geïnformeerd over de maatregelen om de productiviteit bij de IND te verhogen.

Tot slot

Het kabinet blijft inzetten om op basis van vrijwilligheid en in gezamenlijkheid met gemeente, provincies en andere partners voldoende opvangvoorzieningen voor asielzoekers te realiseren. Hierbij is de Uitvoeringsagenda leidraad, en wordt deze onder regie van het Rijk versneld uitgevoerd. Tegelijkertijd concludeert het kabinet dat een wettelijke taak voor gemeenten om een bijdrage te leveren aan de asielopvang wenselijk is om te zorgen dat voldoende opvangcapaciteit wordt gerealiseerd. Het kabinet heeft daarbij vooralsnog de voorkeur voor variant 2, een taak beleggen bij de gemeenten op basis van een provinciale verdeelsleutel die doorvertaald wordt naar een verdeelbesluit per provincie. Nadere uitwerking vindt deze zomer plaats in nauw overleg met de medeoverheden. Uw Kamer wordt daarover zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge