

NOTITIE UITVOERINGSSCAN SPREIDINGSWET ASIEL

Onderwerp : Uitvoeringsscan Spreidingswet Asiel
Van : Kenniscentrum Analyse (VNG Realisatie)
VNG
Datum : 23 november 2022

1. Aanleiding

Op 9 november 2022 is de wet ‘Gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen’ (werktitel Spreidingswet Asiel) in consultatie gegaan. Tijdens de consultatieperiode van twee weken kunnen gemeenten en andere betrokken ketenpartners hun reactie op de wet kenbaar maken.

VNG heeft tijdens deze (korte) consultatieperiode een eerste beeld opgehaald van de uitvoerbaarheid van de nieuwe wet. Hiervoor zijn drie sessies met ruim 60 gemeenten en samenwerkingsverbanden georganiseerd, met als doel om een eerste beeld van de uitvoerbaarheid en de aandachtspunten en risico’s ten aanzien van de uitvoerbaarheid in beeld te brengen¹. Deze sessies vormen de eerste fase van een getrapte uitvoeringstoets, die na de consultatieperiode nog verder uitgewerkt wordt op basis van aanvullende en verdiepende gesprekken met gemeenten. De opgehaalde bevindingen gaan puur over de (verwachte) gevolgen voor de uitvoering door gemeenten en zijn zo feitelijk mogelijk weergegeven. Over de wenselijkheid van een (juridisch) instrument voor de spreiding van asielzoekers heeft de VNG zich eerder positief uitgelaten; de wenselijkheid is -zoals gebruikelijk- geen onderdeel van de uitvoeringstoets. De aandachtspunten die opgehaald zijn zien op de (technische) uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel zoals dat op 9 november in consultatie gebracht is.

De hoofdpunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid, die in deze notitie nader toegelicht en onderbouwd worden, zijn:

1. Veel voor de uitvoering cruciale punten uit het wetsvoorstel moeten nog nader ingevuld worden;
2. Het getrapte proces zorgt ervoor dat gemeenten tot laat in het proces geen zekerheid hebben over hun uiteindelijke opgave;
3. De verdeel- en beloningssystematiek kan tot perverse prikkels leiden;
4. Krappe termijnen leiden tot knelpunten in de uitvoering;
5. De (keten)gevolgen van exploitatie door gemeenten moeten nader uitgewerkt worden;
6. Gevolgen voor aanpalende taken moeten uitgewerkt worden;
7. Er is een plan voor de ingroei- en implementatiefase nodig;
8. De financieringssystematiek voor de taak moet uitgewerkt worden en kent bijzondere aandachtspunten.

De notitie is als volgt opgebouwd:

- Paragraaf 2: Inhoud en proces Spreidingswet Asiel op hoofdlijnen
- Paragraaf 3: Samenvatting van de hoofdpunten ten aanzien van uitvoerbaarheid

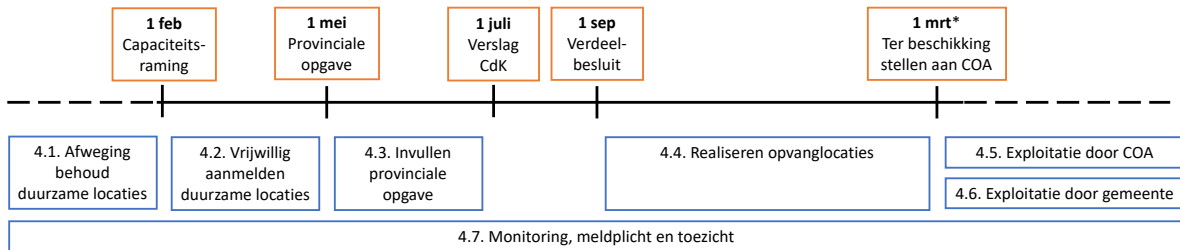
¹ Zie voor een nadere toelichting op de aanpak van het onderzoek bijlage A

- Paragraaf 4: Nadere uitwerking en onderbouwing uitvoerbaarheid aan de hand van het gemeentelijke proces

2. Inhoud en proces Spreidingswet Asiel op hoofdlijnen

Het proces dat in de Spreidingswet Asiel wordt voorgesteld om te komen tot een spreiding van de asielopvangvoorzieningen over gemeenten, kan in onderstaande tijdlijn samengevat worden:

Tijdlijn 2-jaarlijkse verdeelsystematiek asielopvanglocaties



* o.b.v. termijn van 6 maanden na Verdeelbesluit, tenzij in het Verdeelbesluit andere afspraken zijn gemaakt

In deze tijdlijn zijn de verschillende processtappen voor gemeenten weergegeven, met een verwijzing naar de paragrafen uit deze notitie waarin deze processtappen beschreven worden. Een integrale met het Ministerie van Justitie en Veiligheid afgestemde samenvatting van het wetsvoorstel is bijgevoegd in bijlage B.

3. Samenvatting: hoofdpunten uitvoerbaarheid

In twee weken is een eerste beeld van de uitvoerbaarheid van de wet opgesteld. Vierenzestig gemeenten hebben hiervoor input gegeven in drie online sessies: dit onderstreept het belang dat gemeenten hechten aan een uitvoerbare wet. De punten uit deze uitvoeringsscan behoeven verdieping en nadere uitwerking. Enerzijds omdat ten aanzien van de wet en de nadere uitwerking daarvan nog een aantal vragen bestaat. Anderzijds omdat het een complex ketenvraagstuk betreft waarbij problemen in de uitvoering tot grote maatschappelijke onrust kunnen leiden.

Ondanks de hierboven geschetste beperkingen in tijd en diepgang, geven de punten die in deze uitvoeringsscan geïdentificeerd zijn aanleiding tot grote zorgen over de uitvoerbaarheid van de wet in zijn huidige vorm, in relatie tot de doelen die de wet beoogt. Zoals eerder benoemd is de wenselijkheid van een (juridisch) instrument buiten scope van deze uitvoeringsscan.

De acht hoofdpunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid worden hieronder nader toegelicht.

1. Veel voor de uitvoering cruciale punten uit het wetsvoorstel moeten nog nader ingevuld worden

- Op een aantal cruciale punten voor de uitvoering is nadere uitwerking gedelegeerd naar AMvB's en regelingen die er nog niet zijn. Daardoor bestaat op basis van de huidige uitwerking in het wetsvoorstel, onduidelijkheid op in ieder geval de volgende punten:
 - De wijze waarop de capaciteitsraming tot stand komt
 - De minimale omvang van locaties of accommodaties en daarmee de mogelijkheid tot kleinschalige opvang
 - De verdeel- en beloningssystematiek in generieke zin en in het bijzonder hoe bijzondere doelgroepen zoals AMV's hierin meegenomen worden.

- De financiële vergoeding voor de uitvoeringskosten
 - Regels voor exploitatie door gemeenten
 - Eisen aan opvangvoorzieningen voor reguliere opvang en opvang van alleenstaande minderjarige vluchtelingen
 - De financieringssystematiek voor de taak
- De uitwerking van deze punten heeft grote effecten op de uitvoerbaarheid. De inhoud van deze AMvB's is nodig om de uitvoerbaarheid goed in kaart te brengen.
 - Daarnaast roept de uitwerking van een aantal zaken in het wetsvoorstel nog vragen op. Het gaat dan om:
 - De criteria en bijzondere omstandigheden voor tussentijds wijzigen van het capaciteits- en verdeelbesluit en de mogelijkheid van de Minister om in het verdeelbesluit af te wijken van het verslag van de Commissaris van de Koning (CdK).
 - Wat het “ter beschikking stellen van locaties aan COA” in de praktijk betekent. Is dit gereed voor ingebruikname binnen de realisatieperiode van 6 maanden? Of gaat het om het aanreiken van een locatie waarbij het vergunningentraject gestart kan worden?
 - Uitrust van taken (wanneer kan dit en wat komt er allemaal bij kijken?)
 - Afbakening taken/rolverdeling COA en gemeenten.
 - Welke criteria de Minister hanteert voor het terugvorderen van budget bij gemeenten als een gemeente “de wet anderszins niet goed uitvoert”.
 - De wet bevat daarnaast een aantal onvolkomenheden die onduidelijkheid scheppen over te hanteren termijnen. Zo zit er nu conform artikel 4 van de wet een termijn van 17 maanden tussen de capaciteitsraming en het daaropvolgende verslag van de CdK, hetgeen zou leiden tot een eerste verdeelbesluit in september 2024. Ook de verwijzing in artikel 5 moet op dit punt aangepast worden. Verwijzingen naar de nieuwe Omgevingswet moeten nog aangebracht worden.

2. Het getrapte proces zorgt ervoor dat gemeenten tot laat in het proces geen zekerheid hebben over hun uiteindelijke opgave

- Het proces kent door de getraptheid een aantal momenten waarop de opgave voor gemeenten bijgesteld kan worden.
 - Op 1 februari wordt de capaciteitsraming door de Minister bekendgemaakt.
 - Na aftrek van de landelijke inbreng van plaatsen wordt de provinciale opgave per 1 mei bepaald, met een indicatieve doorvertaling naar gemeenten. Deze kan vervolgens tussen 1 mei en 1 juli nog veranderen op basis van het proces aan de Provinciale Regietafel (PRT). De Minister kan in het verdeelbesluit afwijken van het verslag waardoor per 1 september wederom een wijziging plaats kan vinden. Bezwaar en beroep tegen het verdeelbesluit kan tot bijstelling leiden; en wanneer een gemeente in de praktijk niet kan voldoen moet mogelijk een nieuwe verdeling bepaald worden aan de PRT.
- Deze langdurige onzekerheid zit een zorgvuldig proces binnen de gemeente (met name participatie inwoners en bestuurlijke besluitvorming) in de weg. Daarnaast blijft een hele korte periode over voor de realisatie.

- Deze langdurige onzekerheid leidt daarnaast waarschijnlijk tot uitstel; gemeenten zeggen de plekken pas toe wanneer ze zeker weten dat er op een later moment in het proces toch niet ineens meer plekken gerealiseerd moeten worden.

3. Verdeel- en beloningssystematiek kan tot perverse prikkels leiden

- Het landelijk inbrengen van plaatsen betekent dat een gemeente later alsnog moet meedelen in de provinciale opgave. Het effect van de systematiek kan zijn dat gemeenten hun kaarten voor de borst houden of bestaande duurzame voorzieningen niet landelijk meer inbrengen, zodat ze deze aan de provinciale tafels in kunnen brengen.
- Gemeenten geven aan dat de financiële prikkel als “verleiding” zeer beperkt zal werken. Het knelt op andere punten, zoals:
 - Beperkte geschikte locaties en beperkte beschikbaarheid gemeentelijk vastgoed;
 - Verdringing andere taken, zoals de opvang van Oekraïners;
 - Schaarste aan personeel;
 - Beperkte mogelijkheden tot nieuwbouw i.v.m. onder andere stikstofbeperkingen, geluidbeperkingen, wachttijden bij aansluiting op nutsvoorzieningen etc.

Gemeenten verwachten dat een bonus van 2500 euro daar geen verandering in zal brengen.

4. Krappe termijnen leiden tot knelpunten in de uitvoering

- Participatie met inwoners kost veel tijd, maar is cruciaal voor draagvlak. Gemeenten geven aan dat participatie kan pas starten wanneer voldoende zekerheid bestaat over de opgave, om duidelijkheid te kunnen bieden aan inwoners en onnodige onrust te voorkomen.
- De termijn voor de bestuurlijke besluitvorming (met name Raad) is met twee maanden (1 mei tot 1 juli) bijzonder krap.
- Ook de termijnen voor de realisatie zijn te krap, indien uitgegaan wordt van het realiseren van locaties die door het COA zo in gebruik genomen kunnen worden.
- De vergunningverlening kan lang duren, zeker met bezwaartermijnen en complexere omgevingsvergunningen.
- Het aanpassen van bestemmingsplannen zal regelmatig nodig zijn; dit kent een lange doorlooptijd, waarbij ook rekening gehouden moet worden met bezwaar en beroep.
- Onder andere door capaciteitsproblemen bij aannemers kent het proces van bouwen en verbouwen ook een lange doorlooptijd. De eisen aan de locaties (wettelijke eisen voor gebouw met woonvoorziening) zijn daarnaast strenger dan bij bijvoorbeeld de opvang van Oekraïners, waardoor verbouw juist vaker nodig zal zijn om aan de in het wetsvoorstel gestelde eisen te voldoen.
- De realisatie eerder starten dan het definitieve verdeelbesluit levert risico's op voor gemeenten door de mogelijkheid dat de omvang van de opgave nog wijzigt, waardoor niet zeker is of een locatie bijvoorbeeld passend is.
- De wet biedt de mogelijkheid om afspraken te maken over een langere realisatietermijn; in de praktijk zal dit vaak nodig blijken, waardoor de termijn van zes maanden uit het wetsvoorstel in veel gevallen op voorhand niet gehaald wordt.

5. De (keten)gevolgen van exploitatie door gemeenten moeten nader uitgewerkt worden

- Het wetsvoorstel biedt nog geen duidelijkheid over wanneer exploitatie door gemeenten nodig zal zijn en wat daar de criteria voor zijn. Tot op welk niveau kan COA de exploitatie -ook bij kleinschaligheid- garanderen? Nadere uitwerking volgt nog in een AMvB.

- Gemeenten zien dat de exploitatie specifieke expertise vraagt die zij niet zomaar in huis hebben.
- Exploitatie door gemeenten levert daarnaast nieuwe complexiteit in de keten op. Partijen als IND, DT&V en AVIM krijgen bij exploitatie door gemeenten potentieel ineens met 344 opvangorganisaties in plaats van/naast het COA te maken, inclusief de benodigde gegevensuitwisseling.
- Bovenstaande complexiteit leidt ertoe dat het landelijk overzicht en coördinatie in de knel komen.
- Exploitatie door gemeente lijkt voor de hele keten moeilijk uitvoerbaar; de precieze taakverdeling, haalbaarheid en gevolgen moeten in de keten nader uitgewerkt worden.

6. Gevolgen voor aanpalende taken moeten uitgewerkt worden

- De opvang in een gemeente heeft ook gevolgen voor aanpalende taken zoals jeugdzorg, onderwijs, leerlingenvervoer, kinderopvang, opvang ontheemden Oekraïne, leefbaarheid in wijken en het invullen van de ruimtelijke puzzel.
- In de nadere uitwerking en financiële doorvertaling van de wet dient hier ook rekening mee gehouden te worden.

7. Plan voor ingroEIFase en implementatie nodig

- Het voorgestelde proces leidt op korte termijn niet tot de realisatie van de benodigde plaatsen conform de eisen in het wetsvoorstel.
- Wanneer de wet begin 2023 in werking treedt, leidt deze op zijn vroegst in 2024 tot nieuwe plaatsen.
- Een acute oplossing voor 2023 wordt met deze wet dan ook niet gerealiseerd.
- Om wel z.s.m. samen uit de asielcrisis te komen, is een plan nodig voor de ingroEIFase en voor de implementatie van de wet.
- Daarbij is tijd en ruimte voor het uitwerken van een zorgvuldig ketenproces cruciaal.

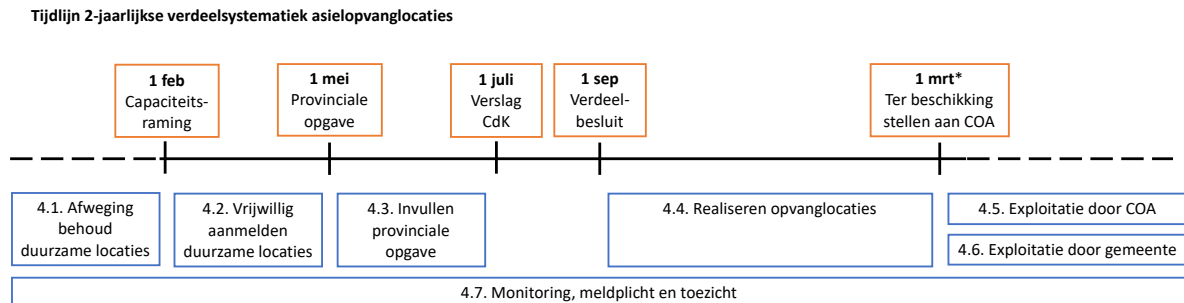
8. De financieringssysteem voor de taak moet uitgewerkt worden en kent bijzondere aandachtspunten

- De financieringssysteem voor de uitvoeringskosten die gemeenten maken als gevolg van het wetsvoorstel is nog niet uitgewerkt.
- Belangrijk daarbij is dat uitgegaan wordt van een juiste breedte van de taak; in de Memorie van Toelichting wordt deze taak ten onrechte erg smal neergezet als “de daadwerkelijke wijziging van bestemmingsplannen en vergunningverlening”.
- Gemeenten moeten echter meer doen om te komen tot realisatie van locaties; denk daarbij onder andere aan locatieonderzoek, participatie en communicatie met inwoners, bezwaar en beroep en het bestuurlijke proces. Dit geldt zowel voor de locaties die ingebracht worden voorafgaand aan het verdeelbesluit als voor locaties die daarna ingebracht worden. De financieringssysteem moet voor beiden gelden.
- Ook kan het voorkomen dat een intensief participatietraject uiteindelijk niet leidt tot het realiseren van opvangplaatsen, bijvoorbeeld door bezwaar en beroep. De gemeente verricht dan wel werkzaamheden, maar die resulteren in die situaties niet in opvangplaatsen.
- De taak heeft ook (financiële) consequenties voor aanpalende taken.
- Het is van belang dat de financieringssysteem recht doet aan bovengenoemde punten en dat niet uitgegaan wordt van voorfinanciering door gemeenten.

- Daarnaast moeten financiële afspraken gemaakt worden over waar het financiële risico ligt wanneer de inzet van een locatie niet meer nodig is.
- Daarnaast is in de nadere uitwerking van belang dat de financieringssystematiek voor exploitatie door gemeenten uitgaat van taakgerichte financiering (het in stand houden van de voorziening vormt dan de basis en niet het aantal beslapen bedden).

4. Nadere uitwerking en onderbouwing: uitvoerbaarheid per processtap

Hieronder worden de hoofdpunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid per processtap nader toegelicht en onderbouwd.



* o.b.v. termijn van 6 maanden na Verdeelbesluit, tenzij in het Verdeelbesluit andere afspraken zijn gemaakt

Per processtap wordt beschreven wat gemeenten in deze stap moeten doen. Hierbij wordt vervolgens op hoofdlijnen de uitvoerbaarheid beschreven, aan de hand van vijf aspecten:

- Onduidelijkheden in de wet (wat moet nog verduidelijkt worden door de wetgever?)
- Aandachtspunten en risico's (wat zijn aandachtspunten en risico's bij de uitvoering van de wet?)
- Ketenafhankelijkheden (wat hebben gemeenten nodig van ketenpartners?)
- Uitvoeringskosten (welke activiteiten moet de gemeente verrichten die tot kosten leiden?)
- Randvoorwaarden (wat zijn belangrijke randvoorwaarden om de wet te kunnen uitvoeren?)

4.1 Afweging behoud duurzame locaties

Wat zegt het wetsvoorstel hier over?

JenV maakt eens in de twee jaar voor 1 februari bekend aan hoeveel opvangplaatsen in de komende twee jaar landelijk naar verwachting behoefte zal zijn. Daarbij wordt een indicatieve doorvertaling gemaakt naar gemeenten. Dit is gebaseerd op de Meerjaren Productie Prognose die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt opgesteld. Hoe die vaststelling plaatsvindt, wordt nog uitgewerkt in een AMvB.

Op de capaciteitsraming wordt het aantal beschikbare duurzame opvangplaatsen in mindering gebracht. Gemeenten die reeds een duurzame opvangvoorziening hebben, kunnen aangeven of zij die willen laten opnemen in de duurzame voorraad.

Onzekerheid over de gemeentelijke opgave

Voor gemeenten die al een opvanglocatie hebben, betekent dit dat zij de afweging moeten maken of zij deze voor de komende periode (opnieuw) willen aanmelden als duurzame locatie. Bij deze afweging speelt de verdeel- en uitkeringssystematiek uit de nieuwe wet een belangrijke rol. Door deze systematiek delen ook gemeenten die al een duurzame locatie hebben gewoon mee in de provinciale opgave. Zij krijgen, ongeacht of zij al een locatie hebben, een aandeel in de opgave toebedeeld op basis van het inwoneraantal. Dit betekent een extra onzekerheid voor deze gemeenten. Deze onzekerheid vormt een risico voor het draagvlak bij inwoners/omwonenden en voor het bestuurlijke besluitvormingsproces. Bij het beschikbaar stellen van opvanglocaties is voor

gemeenten van belang dat zij hun inwoners op een zorgvuldige wijze meenemen in het besluitvormingsproces. Dit vergroot het draagvlak voor en de acceptatie van een opvanglocatie in een wijk of kern. Hierdoor wordt ook het risico op bezwaarprocedures later in het proces (bijvoorbeeld bij de vergunningverlening voor de realisatie van een opvanglocatie) verkleind. Op het moment dat nog onduidelijk is of op een later moment nog een extra opgave bij de gemeente komt te liggen, is het lastig om een traject met inwoners te starten. De gemeente kan in dit stadium immers nog geen duidelijk beeld schetsen van de toekomstige situatie. Hetzelfde geldt voor het bestuurlijke besluitvormingsproces. Voor de gemeenteraad is van belang om een goed beeld te hebben van de opgave die de gemeente heeft, voordat een besluit genomen kan worden over de locatie en omvang van een opvanglocatie. Op het moment dat de opgave nog niet duidelijk is, kan de raad ook moeilijker een besluit nemen over het al dan niet behouden van een bestaande locatie.

Onduidelijkheid over bestaande bestuurlijke afspraken in relatie tot de nieuwe wet

Een ander punt dat voor gemeenten in dit stadium nog niet duidelijk is, is hoe omgegaan moet worden met reeds bestaande bestuurlijke afspraken tussen COA en gemeenten. Deze bestaande afspraken kunnen afwijken van de systematiek die met de nieuwe wet wordt geïntroduceerd. Het is niet duidelijk of bestaande afspraken voorgaan op deze systematiek of dat ze vervangen worden door de nieuwe verdeelsystematiek.

Risico: afwachtende houding

Bovengenoemde onzekerheden kunnen ertoe leiden dat gemeenten ervoor kiezen om hun duurzame locaties nog niet landelijk aan te bieden. Het risico bestaat dat gemeenten gaan afwachten tot hun definitieve gemeentelijke opgave duidelijk is en de locaties op dat moment inbrengen als onderdeel van de invulling van deze opgave.

Onduidelijkheden in de wet

- Wat betekent het behouden van een reeds bestaande duurzame opvanglocatie voor de opgave die de gemeente op een later moment krijgt op basis van de verdeelsystematiek?
- Wat gebeurt met reeds bestaande bestuurlijke afspraken tussen COA en gemeenten, in het licht van de nieuwe systematiek?
- Tellen bestaande CNO-locaties ook mee bij de verdeling van door gemeenten te realiseren opvangplekken?

Aandachtspunten en risico's

- Gemeenten kunnen door de onzekerheid over het vervolg van het proces in dit stadium nog geen heldere communicatie en participatie met inwoners starten.
- Gemeenten kunnen door de onzekerheid over het vervolg van het proces in dit stadium nog geen besluit van de raad vragen over het aanbieden van locaties.
- Het risico is dat gemeenten hun bestaande duurzame locaties in dit stadium nog niet landelijk aanbieden, maar zullen wachten tot duidelijk is wat hun definitieve opgave is.

Ketenafhankelijkheden

- In dit stadium lijken ketenafhankelijkheden nog slechts een beperkte rol te spelen.

Uitvoeringskosten

- In dit stadium moet reeds een projectleider aangesteld zijn, om de afweging om duurzame locaties al dan niet te behouden zorgvuldig te begeleiden.
- Als in dit stadium al communicatie met inwoners plaatsvindt (dit is mede afhankelijk van bovengenoemde onduidelijkheden), dan leidt dit ook tot uitvoeringskosten.

Randvoorwaarden

- Vroegtijdig duidelijkheid over de gemeentelijke opgave is nodig om het participatietraject met inwoners en de bestuurlijke besluitvorming te kunnen starten.

4.2 Vrijwillige aanmelding duurzame locaties

Wat zegt het wetsvoorstel hier over?

Na het bekendmaken van de landelijke capaciteitsraming, kunnen gemeenten tot 1 mei ook aangeven dat zij nieuwe duurzame opvangplaatsen ter beschikking willen stellen. Het gaat hierbij om locaties of accommodaties van minimaal 100 opvangplaatsen, die voor een minimale periode van 5 jaar beschikbaar gesteld worden.

Gemeenten die uiterlijk 1 mei duurzame opvangplaatsen ter beschikking stellen, kunnen hiervoor een specifieke uitkering aanvragen van € 2.500 per opvangplek.² Een gemeente kan alleen beroep doen op deze uitkering als meer opvang wordt geboden dan de gemeente op basis van de indicatieve doorvertaling van de capaciteitsraming zou moeten doen. Deze uitkering staat los van de reële compensatie van de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen en kan door gemeenten vrij besteed worden. Als gemeenten gebruik maken van deze specifieke uitkering, worden de op die manier gerealiseerde plekken afgetrokken van de landelijke opgave. De plekken worden afgetrokken van het landelijk te realiseren totaal, waardoor dus maar een deel van de plekken uiteindelijk afgetrokken wordt van het door de provincie te realiseren aantal. Gemeenten die wel duurzame locaties realiseren maar ervoor kiezen geen gebruik te maken van de specifieke uitkering, kunnen deze plekken later inbrengen aan de Provinciale Regietafels (PRT's). Deze plekken tellen dan *wel* mee in de realisatie van de provinciale opgave; de provinciale opgaaf wordt in dit geval dus verminderd met het aantal vrijwillig ingebrachte plekken aan de PRT.

Afstemming met COA

Om de afweging te maken om al dan niet nieuwe duurzame locaties aan te melden, moeten gemeenten allereerst onderzoeken of zij een dergelijke potentiële locatie hebben. Hiervoor is duidelijkheid nodig over de voorwaarden waaraan een locatie moet voldoen. Gemeenten geven aan dat het voor hen van belang is dat zij hiervoor in dit stadium contact hebben met het COA. Het helpt als gemeenten kunnen beschikken over generieke richtlijnen of randvoorwaarden die door COA zijn opgesteld voor opvanglocaties. Daarnaast is echter een gezamenlijke schouw van de beoogde locatie door de gemeente en het COA nodig, om ter plekke te kunnen beoordelen of een locatie geschikt is als opvanglocatie.

Gemeentelijk of privaat vastgoed

² Dit bedrag staat nog niet als zodanig in het Wetsvoorstel, maar is wel gecommuniceerd.

Een potentiële locatie kan gemeentelijk eigendom zijn, maar ook privaat. Dit kan van invloed zijn op de uitvoerbaarheid en met name de snelheid waarmee duidelijkheid bestaat over de haalbaarheid van het realiseren van een locatie. Als de beoogde locatie privaat eigendom is, dan zal in deze fase ook overleg met de eigenaar moeten zijn over de mogelijkheid om de locatie aan te bieden als duurzame opvanglocatie.

Draagvlak

Vervolgens moeten gemeenten, voordat zij een duurzame locatie landelijk kunnen aanbieden, een beeld hebben van het draagvlak onder de lokale bevolking. Hiervoor zullen zij bijvoorbeeld bijeenkomsten met omwonenden organiseren, om de plannen voor de locatie te bespreken. Een knelpunt hierbij is, dat in dit stadium van het proces nog niet duidelijk is of de beoogde duurzame locatie de enige locatie is die de gemeente moet realiseren. Als de gemeente de locatie voor 1 mei landelijk aanbiedt, bestaat de kans dat de gemeente in de volgende ronde (de invulling van de provinciale opgave) de opdracht krijgt om aanvullend nog meer plekken te realiseren. Andersom kan ook, namelijk dat de gemeente een locatie aanbiedt die COA bij nader inzien toch niet gaat gebruiken. Voor het creëren van draagvlak is van belang dat de gemeente met een duidelijke boodschap richting haar inwoners kan communiceren. De getraptheid die nu in het proces zit, staat deze duidelijkheid in de weg. Dit kan ertoe leiden dat gemeenten wachten totdat zij duidelijkheid hebben over hun uiteindelijke opgave.

Besluitvorming

Om een duurzame locatie landelijk aan te bieden, moeten gemeenten ook hun interne bestuurlijke besluitvormingsproces doorlopen. De gemeenteraad moet hierin meegenomen worden en hierbij gelden dezelfde aandachtspunten als bij de communicatie met inwoners. Ook voor de raad is van belang dat zij weet wat de totale opgave voor de gemeente is en of aangeboden locaties ook daadwerkelijk gebruikt gaan worden, voordat zij een besluit kan nemen over het realiseren van een duurzame locatie. Deze duidelijkheid ontbreekt in dit stadium nog, omdat de provinciale opgave nog vastgesteld moet worden, mede op basis van het aantal duurzame locaties dat landelijk wordt aangeboden.

Termijn

De termijn die staat voor het aanmelden van duurzame locaties is drie maanden (tussen 1 februari en 1 mei). Deze termijn is te kort om de stappen die hierboven geschetst zijn (onderzoeken van geschiktheid van de locatie, toetsen van draagvlak, besluitvorming) te doorlopen. In de praktijk zullen gemeenten die overwegen een duurzame locatie aan te bieden, hier al eerder stappen in gezet hebben. De capaciteitsraming die op 1 februari bekendgemaakt wordt, heeft op deze overweging immers slechts beperkt invloed. Ook met de capaciteitsraming blijft er nog een grote mate van onzekerheid voor gemeenten bestaan, omdat deze op latere momenten nog bijgesteld wordt.

Financiële vergoeding in relatie tot bredere overwegingen

De overwegingen van gemeenten om wel of niet een duurzame locatie aan te bieden, zijn divers. Ten eerste moet er een geschikte locatie zijn. Veel gemeenten geven aan dat zij binnen hun gemeente geen mogelijkheden zien voor een locatie die aan de voorwaarden van een 'duurzame locatie' voldoet. Daarnaast speelt het draagvlak onder de bevolking een grote rol. Ook de relatie tot andere opgaven die de gemeente heeft, zoals de opvang van ontheemden uit Oekraïne, de

huisvesting van statushouders en andere doelgroepen, de woningbouwopgave, provinciale kaders voor ruimtelijke ontwikkeling et cetera speelt een rol. Al deze factoren moet een gemeente meenemen in de afweging of zij landelijk een duurzame locatie aanbiedt. De financiële uitkering die hier in de nieuwe wet tegenovergesteld wordt, zal naar verwachting voor weinig gemeenten een doorslaggevende factor zijn om een locatie voor 1 mei landelijk aan te bieden. Gezien de complexiteit van de opgave en de onzekerheid dit in dit stadium nog bestaat (als de gemeente voor 1 mei een locatie aanbiedt, moet zij alsnog meedelen in de provinciale opgave die per 1 mei bekendgemaakt wordt), is de kans groot dat veel gemeenten juist zullen wachten met het aanmelden van locaties tot de opgave duidelijk is.

Onduidelijkheden in de wet

- Hoe werkt de verdeelsystematiek precies: wat zijn de voorwaarden voor het ontvangen van de financiële uitkering, wat is de definitie van een 'meerplek' (meerplek ten opzichte van wat?), welk moment telt voor het berekenen van meerplek? Hoe worden bijzondere doelgroepen zoals AMV's meegenomen in de verdeelsystematiek?
- Wat is de definitie van duurzame locatie: klopt het inderdaad dat de grens bij 100 plekken ligt, mag je verschillende locaties optellen om aan deze grens te komen of niet? En hoe werkt dit dan precies? Hoe wordt dit verder uitgewerkt in een AMvB? Hoe ga je om met gemeenten met veel kleine kernen?
- Wat gebeurt er met duurzame locaties wanneer plekken niet meer nodig blijken te zijn, na vijf jaar of al eerder? Dit is met name bij grootschalige verbouwingen van belang om te weten voordat de afweging wordt gemaakt om een locatie aan te bieden.
- De ultieme datum voor het vrijwillig aanmelden van locaties staat op 1 mei. In het wetsvoorstel staat ook dat de Minister uiterlijk op 1 mei de provinciale opgave bekendmaakt. Conform het voorstel kan het dus zo zijn dat de Minister de provinciale opgave eerder bekendmaakt dan de ultieme datum voor het aanmelden van duurzame locaties. Wat betekent dat in de praktijk? Daarnaast kan een gemeente tot op dezelfde dag dat het verdeelbesluit uiterlijk gepubliceerd wordt nog duurzame locaties aanmelden. Hoe werkt dit in de praktijk? Welke criteria zijn er voor het aanmelden van die locaties en wanneer en door wie wordt een besluit genomen over het "accepteren" van die locaties? Kan het in de praktijk zo zijn dat een gemeente locaties aanmeldt die vervolgens na 1 mei alsnog afgekeurd worden, waardoor de provinciale opgave voor alle provincies verandert?
- In artikel 2 lid 1 en artikel 3 lid 2 wordt gesproken over een datum in 'het kalenderjaar'. De wet geeft geen uitsluitel of het dan ook hetzelfde kalenderjaar betreft. Uit de toelichting van de wet (en overige stukken) kan opgemaakt worden dat het gaat over achtereenvolgende data in hetzelfde kalenderjaar. Met een korte verwijzing in artikel 3 lid 2 naar artikel 2 lid 1 zou dat verduidelijkt kunnen worden.

Aandachtspunten en risico's

- Door onzekerheid over de definitieve gemeentelijke opgave en het daadwerkelijk gebruik van aangemelde locaties door COA is het moeilijk om een traject met inwoners te starten om draagvlak te creëren.
- Als de beoogde locatie privaat eigendom is, dan moet in deze fase overleg met de eigenaar plaatsvinden. Dit kost tijd en brengt ook een extra mate van onzekerheid met zich mee over de haalbaarheid van de realisatie van een duurzame opvanglocatie.

- Gemeenten moeten bij de afweging of ze een duurzame opvanglocatie aanbieden ook andere opgaven meewegen. Dit kan gaan om de opvang van ontheemden uit Oekraïne, de huisvesting van statushouders en andere doelgroepen, de woningbouwopgave, provinciale kaders voor ruimtelijke ontwikkeling et cetera. De financiële uitkering zal hierbij in de meeste gevallen geen doorslaggevende factor zijn.
- Potentiële locaties zijn momenteel deels in gebruik als opvanglocaties voor ontheemden uit Oekraïne. Voor gemeenten is nog onduidelijk hoe lang deze locaties nog nodig zijn, wat het ook complexer maakt om in dit stadium duurzame asielopvanglocaties aan te bieden.
- Voor met name kleinere gemeenten, dan wel gemeenten die uit meerdere kleinere kernen bestaan, is het realiseren van opvanglocaties met meer dan 100 plekken in veel gevallen niet haalbaar.
- De Spreidingswet Asiel spreekt van duurzame locaties en accommodaties – voor minimaal een periode van 5 jaar beschikbaar en tenminste 100 opvangplaatsen – en een terugkerende aanvullende opgave voor minimaal 2 jaar. Via het Programma Woningbouw beoogt het rijk de realisatie van 15.000 flexwoningen per jaar. Hoe verhoudt de asielopvang zich tot deze doelstelling, aangezien het waarschijnlijk om dezelfde locaties gaat die hiervoor in aanmerking komen?

Ketenafhankelijkheden

- Gemeenten hebben behoefte aan duidelijke criteria vanuit COA over waar locaties aan moeten voldoen.
- Daarnaast is het belangrijk dat COA voldoende capaciteit heeft om in de gevraagde periode te schouwen.
- Hierbij is uiteindelijk ook de vraag van belang wie bepaalt of een locatie geschikt is, dan wel geschikt gemaakt kan worden, als opvanglocatie.

Uitvoeringskosten

- In dit stadium moet reeds een projectleider aangesteld zijn, om de afweging om duurzame locaties al dan niet aan te bieden zorgvuldig te begeleiden.
- Als in dit stadium al communicatie met inwoners plaatsvindt (dit is mede afhankelijk van bovengenoemde onduidelijkheden), dan leidt dit ook tot uitvoeringskosten.
- Het is belangrijk dat de uitvoeringskosten die gemeenten in deze voorfase maken ook voldoende en tijdig gecompenseerd worden. De activiteiten die uitgevoerd worden, kunnen er ook toe leiden dat er uiteindelijk geen opvanglocatie gerealiseerd wordt in de gemeente. Desondanks is wel van belang dat de kosten die gemeenten maken om de mogelijkheden te verkennen en de afweging met inwoners en bestuur te maken, gecompenseerd worden.

Randvoorwaarden

- Duidelijkheid over de onduidelijkheden in het wetsvoorstel m.b.t. de verdeelsystematiek.
- Duidelijkheid over randvoorwaarden die gesteld worden aan een duurzame locatie.
- De garantie dat aangeboden locaties ook ontwikkeld en gebruikt worden.
- Nadere uitwerking van criteria voor locaties en rol- en taakverdeling met COA, inclusief benodigde capaciteit die ook in deze fase van COA nodig is.

4.3 Invullen provinciale opgave

Wat zegt het wetsvoorstel hier over?

Op 1 mei wordt op basis van de capaciteitsraming, rekening houdend met het reeds beschikbare aantal duurzame opvangplaatsen (inclusief de duurzame plekken die gemeenten tussen februari en mei aangemeld hebben en waarvoor gemeenten een specifieke uitkering van 2500 euro per plek hebben aangevraagd) en de nieuwe duurzame plaatsen die binnen 12 maanden vanaf 1 februari beschikbaar gaan komen, de provinciale opvangopgave vastgesteld. Stel de capaciteitsraming is op 1 februari 2023 55.000 en er zijn 15.000 bestaande duurzame opvangplaatsen die nationaal worden ingebracht en 30.000 nieuwe bestaande duurzame opvangplaatsen die nationaal worden ingebracht dan is de resterende nationale opgave 10.000. Deze wordt vervolgens vertaald naar 12 provinciale opgaves. Deze opgave is gebaseerd op het inwoneraantal en wordt door de Minister bekendgemaakt en bepaald. Bij de provinciale opgave wordt ook een indicatieve verdeling naar het aantal benodigde opvangplaatsen per gemeente gegeven, ook deze is gebaseerd op het inwoneraantal.

Vanaf 1 mei wordt aan de Provinciale Regietafels (PRT's) overlegd over de verdeling van de provinciale opgave tussen de gemeenten in de betreffende provincie. Dit resulteert in een verslag van de CdK aan de Minister op uiterlijk 1 juli van hetzelfde jaar.³

Gemeenten die na 1 mei duurzame opvangplaatsen ter beschikking stellen, kunnen hiervoor een specifieke uitkering aanvragen van € 1.500 per opvangplek. Een gemeente kan alleen beroep doen op deze uitkering als er meer opvang wordt geboden dan de gemeente op basis van de indicatieve doorvertaling van de capaciteitsraming zou moeten doen. Deze uitkering staat los van de reële compensatie van de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen en kan door gemeenten vrij besteed worden. Als gemeenten gebruik maken van deze specifieke uitkering, worden de op die manier gerealiseerde plekken afgetrokken van de provinciale opgave.

Daarnaast geldt dat als provinciale opgave voor meer dan 75% wordt ingevuld, over de meerplaatsen € 1.500 per opvangplek wordt verstrekt te verdelen over die gemeenten die binnen de provinciale opgave meer plekken realiseren dan zij op basis van de indicatieve doorvertaling zouden moeten doen.

Provinciale regietafel

Gemeenten moeten in deze fase met andere gemeenten, de CdK en het COA in overleg over de verdeling van de provinciale opgave. Hierbij hebben gemeenten vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid een aantal zorgpunten.

Ten eerste is het belangrijk dat dit provinciale overleg goed begeleid wordt. Dit is nodig om tot een constructief overleg te komen, waar in gezamenlijkheid naar oplossingen wordt gezocht, maar ook om binnen de beperkte tijd tot overeenstemming te komen. De CdK zal hierbij een belangrijke regierol hebben en het is de vraag in hoeverre de CdK voldoende geëquipeerd en gefaciliteerd wordt om deze complexe en nieuwe taak in alle gevallen goed in te vullen.

³ Abusievelijk is in het voorstel van wet opgenomen dat het zou gaan om juli van het navolgende jaar. Dit wordt gecorrigeerd. Bedoeld wordt juli van hetzelfde jaar.

Ten tweede zijn er veel verschillen tussen provincies, die maken dat het invullen van de provinciale opgave in sommige gemeenten beter uitvoerbaar zal zijn dan in andere. Dit heeft onder andere te maken met de mate waarin gemeenten in een provincie al gewend zijn om met elkaar samen te werken op provinciaal niveau en hoe deze samenwerking verloopt. Maar ook andere provinciale verschillen kunnen hierbij een rol spelen. In de uitvoeringstoets die volgt op deze uitvoeringsscan wordt dit nog nader uitgewerkt.

Ten derde leven er bij gemeenten zorgen over het effect dat de verdeel- en uitkeringsystematiek kan hebben op dit provinciale overleg. Als meerdere gemeenten in een provincie in de voorgaande fase al een duurzame locatie hebben aangeleverd, dan zullen zij in deze fase minder bereid zijn om nog een (grote) locatie te realiseren. De wet zegt echter dat zij gewoon moeten meedelen in de provinciale opgave. Deze combinatie van het individueel aanmelden van duurzame locaties en het vervolgens gezamenlijk invullen van de provinciale opgave vormt een risico voor de haalbaarheid van een gezamenlijke invulling van de opgave.

Ten vierde is er nog veel onduidelijk over de wijze waarop de vergoeding van € 1.500 per meerplek als meer dan 75% van der provinciale opgave ingevuld is. Deze onduidelijkheden betreffen zowel de systematiek an sich als de wijze waarop de provincie deze vergoeding moet verdelen over gemeenten.

Draagvlak

Gedurende het provinciaal overleg zullen gemeenten lokaal moeten zorgen voor voldoende draagvlak voor plekken die zij moeten gaan realiseren. Hier zitten voor gemeenten grote risico's qua uitvoerbaarheid. Enerzijds hebben gemeenten eerst duidelijkheid nodig over de opgave die zij lokaal moeten invullen. Deze opgave wordt pas aan de PRT echt duidelijk. Vervolgens moeten gemeenten een beeld hebben van het draagvlak onder de bevolking, voordat zij een toezegging kunnen doen om een locatie te kunnen realiseren. Aangezien dit proces in de periode tussen 1 mei en 1 juli moet plaatsvinden, leven bij gemeenten grote zorgen over de uitvoerbaarheid hiervan.

Besluitvorming

Voordat afspraken over lokaal te realiseren opvanglocaties vastgelegd worden in het verslag van de CdK, moet lokaal de benodigde besluitvorming plaatsvinden. Ook hiervoor geldt dat de termijn van 1 mei tot 1 juli in de praktijk te kort is om dit besluitvormingsproces goed te doorlopen. Het risico dat hierbij ontstaat is dat in het verslag van de CdK afspraken opgenomen worden waarop nog geen besluitvorming door de lokale raden en/of colleges heeft kunnen plaatsvinden.

Onzekerheid over definitieve karakter opgave

Ondanks dat de provinciale opgave per 1 mei bekend is, blijven er ook in deze fase nog onzekerheden over de definitieve opgave die gemeenten moeten invullen. Deze hangt uiteraard af van de afspraken die provinciaal gemaakt worden, maar het is nog onduidelijk wat er gebeurt als de provinciale opgaves in een later stadium niet volledig ingevuld blijken te kunnen worden. Gemeenten zien als risico dat zij op een later stadium alsnog meer plekken moeten realiseren.

Uitruil

Aan de PRT's kunnen gemeenten afspraken maken over de uitruil van taken. Deze mogelijkheid wordt in de Spreidingswet Asiel genoemd, maar niet verder ingevuld. Voorbeelden van taken die uitgeruild zouden kunnen worden zijn bijvoorbeeld de opvang van ontheemden uit Oekraïne of de huisvesting van statushouders of andere specifieke doelgroepen. Aangezien het hier taken betreft

waaraan andere wetgeving ten grondslag ligt, is niet duidelijk hoe deze uitruil er in de praktijk precies uit kan zien. Ook qua uitvoerbaarheid zitten hier risico's, omdat het kan voorkomen dat het uitruilen van taken in de praktijk leidt tot knelpunten op het gebied van afbakening van de taak (wie doet precies wat?) of bijvoorbeeld gegevensuitwisseling die met de taak verbonden is. Deze mogelijkheden en onmogelijkheden van uitruil zullen in de uitvoeringstoets nog verder uitgewerkt moeten worden.

Afspraken over realisatietermijn

Gemeenten kunnen aan de provinciale regietafel afspraken maken over de termijn waarbinnen een locatie gerealiseerd moet worden. In principe staat hiervoor zes maanden, ingaande na vaststelling van het Verdeelbesluit op 1 september. Het wetsvoorstel biedt nog onvoldoende duidelijkheid over wat er binnen die termijn van zes maanden geregeld moet worden. Gaat het bijvoorbeeld om een locatie waarvoor de gemeente het vergunningstraject gaat starten, of wordt verwacht dat de vergunning al onherroepelijk is, het bestemmingsplan aangepast et cetera? Als gemeenten verwachten meer tijd nodig te hebben, dan kan dit opgenomen worden in het verslag van de CdK en vervolgens in het Verdeelbesluit. Gemeenten verwachten dat van deze mogelijkheid regelmatig gebruik gemaakt zal worden, omdat de realisatie van locaties in veel gevallen meer tijd in beslag zal nemen dan zes maanden.

Druk op capaciteit

In deze fase moet binnen een korte tijd veel gebeuren. Naast het provinciaal overleg waarbij de gemeente moet aanschuiven, gaat het hier ook om het verkennen van potentiële locaties (waaronder schouw met het COA, eventuele gesprekken met private eigenaars, verkennen van mogelijkheden rond vergunningverlening en eventueel benodigde aanpassing van bestemmingsplannen), trajecten met inwoners en de voorbereiding van besluitvorming. Al deze werkzaamheden leggen een beslag op de capaciteit bij gemeenten. Vanwege de korte termijn die voor deze fase staat, namelijk twee maanden, en de personele krapte die veel gemeenten al ervaren, vormt dit een serieus risico.

Onduidelijkheid over de gevolgen wanneer provinciaal geen overeenstemming bereikt wordt

De CdK dient uiterlijk op 1 juli een verslag in bij de Minister. Indien er overeenstemming bereikt is, wordt de voorgestelde verdeling van plekken in het verslag opgenomen en is de verwachting dat deze verdeling ook overgenomen wordt in het Verdeelbesluit; technisch gezien heeft de Minister echter de vrijheid om af te wijken. Indien er geen overeenstemming is, kan de Minister zelf bepalen wat de verdeling wordt en dit vastleggen in het Verdeelbesluit. Het is echter nog niet duidelijk op basis van welke criteria de verdeling dan tot stand komt. Bovendien maken gemeenten zich zorgen dat zij hierbij, wanneer om moverende redenen geen verdeling tot stand gekomen is, geconfronteerd worden met een opgelegde verdeling die niet haalbaar is.

Onduidelijkheden in de wet

- Hoe indicatief is de gemeentelijke opgave als deze wel onderdeel is van de verrekensystematiek?
- Hoe wordt omgegaan met doelgroepen van bijzondere aard zoals AMV's? Geldt daarvoor dezelfde verdeelsleutel?

- Hoe werkt de uitkeringssystematiek met betrekking tot de € 1.500 voor elke meerplek als meer dan 75% van de provinciale opgave gerealiseerd wordt?
- Welke taken kunnen gemeenten onderling uitruilen en tegen welke voorwaarden?
- Conform artikel 4 van de wet zit er een termijn van 17 maanden tussen de capaciteitsraming en het daaropvolgende verslag van de CdK, hetgeen zou leiden tot een eerste verdeelbesluit in september 2024. Ambtelijk is aangegeven dat dit een omissie is die aanpassing behoeft. Dit geldt ook voor de termijn in artikel 5.

Aandachtspunten en risico's

- Doordat gemeenten tot 1 mei geen duidelijkheid hebben over de daadwerkelijke provinciale opgave, kunnen zij zich niet goed voorbereiden op deze fase.
- De termijn van 1 mei tot 1 juli is te krap om de benodigde stappen te doorlopen, met name het toetsen van draagvlak onder de bevolking en het besluitvormingsproces met de raad en/of college.
- Er zit een ruime periode tussen 1 juli (indienen verslag CdK) en 1 september (vaststellen Verdeelbesluit). Mogelijk zit hier nog ruimte om meer tijd te nemen voor het provinciale overleg.
- Deze korte en intensieve fase doet een groot beroep op de reeds beperkte personele capaciteit van gemeenten.
- Als er aan de provinciale regietafel geen overeenstemming bereikt wordt, stelt de Minister een verdeling vast. Hierbij is het risico dat er een verdeling wordt vastgesteld die in de praktijk niet realiseerbaar is.
- Ook nadat het Verdeelbesluit vastgesteld is, kan het voorkomen dat gemeenten hun opgave niet kunnen realiseren. De PRT moet dan opnieuw proberen tot een oplossing te komen. Dit betekent dat gemeenten met veel onduidelijkheden geconfronteerd blijven worden, ook na vaststelling van het Verdeelbesluit.
- De kans bestaat dat gemeenten in veel gevallen afspreken dat zij voor het realiseren van locaties meer tijd nodig hebben dan de 'standaard' periode van zes maanden na vaststelling van het Verdeelbesluit. Dit betekent dat locaties pas op een later moment beschikbaar komen voor exploitatie.

Ketenafhankelijkheden

- Gemeenten hebben behoefte aan duidelijke criteria vanuit COA over waar locaties aan moeten voldoen.
- Daarnaast is het belangrijk dat COA in de beschikbare periode voldoende capaciteit heeft om te schouwen.
- Hierbij is uiteindelijk ook de vraag van belang wie bepaalt of een locatie geschikt is, dan wel geschikt gemaakt kan worden, als opvanglocatie.
- De CdK's hebben een belangrijke regierol in het provinciale overleg. Het is belangrijk dat zij voldoende geëquipeerd zijn om deze regierol in te vullen.

Uitvoeringskosten

- In deze fase moeten veel activiteiten uitgevoerd worden: verkennen van mogelijke locaties, creëren van draagvlak onder omwonenden, voorbereiding van de besluitvorming, provinciaal overleg, verkennen van kaders rond vergunningverlening en bestemmingsplannen et cetera. Het is belangrijk dat deze uitvoeringskosten berekend en gecompenseerd worden, ook als ze uiteindelijk niet leiden tot het realiseren van locaties.

Randvoorwaarden

- Verduidelijking van de onduidelijkheden die er zijn in de wet m.b.t. de verdeel- en beloningssystematiek, de positie van bijzondere doelgroepen en uitruil van taken.
- De wet wordt beter uitvoerbaar als de langdurige onzekerheid over de gemeentelijke opgave uit het proces gehaald wordt.
- Duidelijkheid over de financiering van de activiteiten in deze fase.
- Duidelijkheid over termijnen en wat wel en niet binnen deze termijnen geregeld moet worden en consequenties van het niet halen van deze termijnen.

4.4 Realiseren opvanglocaties

Wat zegt het wetsvoorstel hier over?

De Minister neemt voor 1 september een besluit, per provincie, over de verdeling van het aantal vereiste opvangplaatsen voor de duur van de twee daaropvolgende kalenderjaren. Wanneer in het verslag van de CdK een sluitende en uitvoerbare verdeling zichtbaar is, neemt de Minister deze over. Wanneer uit het verslag geen sluitende en uitvoerbare verdeling blijkt, wordt de verdeling door de Minister bepaald. Het verdeelbesluit kan bij bijzondere omstandigheden (hierbij wordt onder andere gedacht aan oorlog en/of natuurrampen) tussentijds worden herzien.

Het College zorgt ervoor dat het aantal plekken zoals genoemd in het Verdeelbesluit ter beschikking gesteld wordt aan COA door een opvangvoorziening mogelijk te maken in de gemeente. Dat gebeurt standaard binnen 6 maanden, tenzij in het Verdeelbesluit een andere termijn afgesproken is. Op het moment dat de opvangplaatsen in gebruik genomen worden, moeten deze voldoen aan de wettelijke eisen volgens de wet COA en overige wettelijke eisen voor gebouwen met een woonfunctie. In de Wet COA wordt een artikel toegevoegd waarin bepaald wordt dat de Minister in een Ministeriële regeling nadere eisen kan stellen aan opvangvoorzieningen, zowel voor reguliere opvang als voor amv's.

Voor het tijdstip van ingebruikneming moeten ook eventuele noodzakelijke gemeentelijke vergunningen door het College verleend worden. Ook moet de Raad zorgdragen voor het aanpassen van het bestemmingsplan of de beheerverordening als dat nodig is.

Wanneer het in de praktijk toch niet (lijkt) te lukken om de vergunningen tijdig rond te krijgen of de locaties te realiseren, dan meldt het College dit meteen aan de Minister.

Vergunningverlening

Gemeenten moeten in deze fase zorgen voor de vergunningverlening voor de nieuw te realiseren locatie. De complexiteit en duur van dit proces kan sterk verschillen, afhankelijk van de plek waar de locatie moet komen, het type locatie, maar ook bijvoorbeeld het draagvlak onder omwonenden.

Als de gemeente in staat is geweest om in de voorgaande stappen de omwonenden al mee te nemen in de plannen, dan kan dit ertoe bijdragen dat het proces van vergunningverlening sneller verloopt. Er worden dan naar verwachting minder bezwaren ingediend tegen de vergunning.

Desondanks blijft het risico dat de procedure voor de vergunningverlening toch langer duurt.

Gemeenten verwachten dat de 'standaard' termijn van zes maanden in veel gevallen te kort zal zijn, als de wetgever inderdaad bedoelt dat binnen die termijn bijvoorbeeld vergunningen verleend en

onherroepelijk moeten zijn. Zij zullen daarom naar verwachting aan de provinciale regietafel (de vorige fase) in veel gevallen al afspraken willen maken over een ruimere termijn.

In de uitvoeringstoets moet nader uitgewerkt moeten worden wat deze stap concreet inhoudt voor gemeenten en wat de belangrijkste afhankelijkheden zijn wat betreft de complexiteit en duur van deze stap.

Aanpassen bestemmingsplan

In veel gevallen moet het bestemmingsplan aangepast worden. Dit kan een ingrijpende stap zijn. Het kan zijn dat de gemeente hierbij ook te maken krijgt met bredere kaders waar rekening mee gehouden moet worden, bijvoorbeeld provinciale kaders op het gebied van ruimtelijke ordening. Het risico is ook hier dat de standaard termijn van zes maanden niet voldoende is om deze procedure te doorlopen en dat gemeenten dus een langere termijn zullen afspreken.

Ook de impact van deze stap moet in de uitvoeringstoets nog nader uitgewerkt worden.

Gemeentelijk of privaat eigendom

Voor de complexiteit en duur van deze stap is medebepalend of de beoogde locatie gemeentelijk of privaat eigendom is. Wanneer de beoogde locatie een stuk grond of een gebouw van een private partij is, dan moet de gemeente ook in overleg treden met de eigenaar van de grond of het vastgoed. Dit kan potentieel extra uitvoeringsconsequenties hebben. Dit moet in de uitvoeringstoets nog nader onderzocht worden.

Nieuwbouw of verbouw

Een andere factor die meespeelt is, of de beoogde locatie een nieuwbouwlocatie of bestaande bouw betreft. En wanneer sprake is van bestaande bouw, dan is de vraag hoe ingrijpend het gebouw aangepast moet worden om geschikt te zijn als opvanglocatie. Een leegstaand hotel hoeft naar verwachting bijvoorbeeld minder ingrijpend verbouwd te worden dan een leegstaand kantoorgebouw. Ook dit zijn factoren die van invloed zijn op de complexiteit en duur van deze stap.

Afbakening taken gemeente en COA

Uit de wet blijkt niet duidelijk welke taken precies onder het realiseren van de opvanglocatie vallen en welke taken bij de exploitatie horen. Om de uitvoerbaarheid van deze stappen te bepalen is van belang dat hierover meer duidelijkheid komt, te meer omdat de exploitatie in principe niet de verantwoordelijkheid van de gemeente is.

Termijn

Zoals aangegeven zal de standaard termijn die voor deze fase staat, namelijk zes maanden na vaststelling van het Verdeelbesluit, in veel gevallen niet gehaald worden. Daarbij moet wel aangetekend worden dat het wetsvoorstel niet duidelijk is over wat er precies na de termijn van zes maanden gerealiseerd moet zijn. Gemeenten dragen binnen een termijn van zes maanden na het verdeelbesluit zorg voor het ter beschikking stellen van locaties of accommodaties aan het COA. Op het moment van ingebruikname moeten deze voldoen aan wettelijke eisen en de benodigde vergunningen. Onduidelijk is of de wetgever verwacht dat de benodigde vergunningen en bestemmingsplanwijzigingen ook per datum 'ter beschikking stellen' gerealiseerd moeten zijn of dat dit het geval moet zijn op de datum ingebruikname, die een stuk later in de tijd kan liggen.

Procedures van vergunningverlening en het aanpassen van bestemmingsplannen vragen in veel gevallen al meer tijd. Het rijk heeft een Actieplan versnellen processen en procedures woningbouw in de maak. Momenteel duurt het proces voor de bouw van een woning namelijk gemiddeld tien jaar, waarvan de daadwerkelijke bouw gemiddeld twee à drie jaar duurt. Daarbinnen duurt het formele deel van een uitgebreide procedure voor besluitvorming over een omgevingsvergunning minstens 6 maanden. Voor de voorbereiding van een bestemmingsplanwijziging staat een gemiddelde doorlooptijd van drie tot vier jaar. Als er geen sprake is van beroepsgang duurt het gemiddeld 30 maanden. Onder de Omgevingswet zijn de wettelijke termijnen voor een reguliere omgevingsvergunning 8 tot 14 weken, maar geldt ook voor een omgevingsplanactiviteit dat dit vaak met de uitgebreide procedure wordt voorbereid. Ook voor een wijziging van het omgevingsplan zal geruime tijd benodigd zijn naast de formele procedure van 26 weken. Binnen deze procedures veranderen straks zaken onder de Omgevingswet.

Hierbij betreft het primair nieuwbouw op een onontgonnen locatie, maar ook bijv. gebruik van een gebouw voor bewoning wat volgens een bestemmingsplan niet is toegestaan kost tijd om te regelen. Soms is onderzoek nodig of moet parkeren geregeld worden. Locaties zijn niet zomaar beschikbaar voor het COA.

Gemeenten kunnen afwijkende afspraken maken over de termijn die voor deze fase nodig is, die vervolgens in het Verdeelbesluit bekrachtigd worden. Het is van belang om vast te stellen dat deze fase in veel gevallen langer dan zes maanden zal duren. Dit betekent ook dat locaties in veel gevallen pas op een later moment beschikbaar komen voor exploitatie.

Duidelijkheid over doelgroepen en daadwerkelijk gebruik

Voor gemeenten is van belang dat zij tijdig duidelijkheid krijgen over de doelgroep die opgevangen gaat worden in een betreffende locatie. Gemeenten kunnen op basis hiervan de benodigde maatregelen treffen met betrekking tot aanpalende taken. Als er bijvoorbeeld veel kinderen in de locatie opgevangen worden, dan heeft dit gevolgen voor het onderwijs en de jeugdhulp.

Ook is voor gemeenten van belang om tijdig te weten of een toegezegde locatie ook daadwerkelijk gebruikt gaat worden. Mocht het COA, bijvoorbeeld vanwege een daling van de instroom, besluiten om een locatie niet te gaan gebruiken, dan is het belangrijk dat gemeenten dit zo snel mogelijk horen. Zij kunnen hiermee dan rekening houden, bijvoorbeeld door te kijken of zij de locatie kunnen inzetten voor de huisvesting van andere doelgroepen.

Onduidelijkheden in de wet

- Welke eisen worden gesteld aan locaties?
- Wat zijn de criteria voor het ter beschikking stellen van een locatie aan COA? Welke taken vallen nog onder 'zorgdragen voor het mogelijk maken van asielopvang' (gemeentelijke taak) en welke onder 'exploitatie' (in principe taak van COA)? Welke taken moeten volgens de wetgever binnen de gestelde termijn van zes maanden afgerond worden?
- Wanneer het in de praktijk toch niet (lijkt) te lukken om de vergunningen tijdig rond te krijgen of de locaties te realiseren, dan meldt het College dit meteen aan de Minister. Welke gevolgen heeft dit?
- In de Wet is in art. 9 lid 1 opgenomen dat de Minister een specifieke uitkering kan verstrekken ter bekostiging van de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van de wet. Dit zijn de uitvoeringskosten die gemeenten maken. Deze staan los van de bonussystematiek. De gemeentelijke taak wordt in het wetsvoorstel omschreven als "het zorgdragen voor het mogelijk

maken van opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de gemeente overeenkomstig het krachtens dat artikel vastgestelde verdeelbesluit". De financieringssysteem moet ook gelden voor locaties die voorafgaand aan het verdeelbesluit ingebracht worden.

- In de Memorie van Toelichting wordt gepreciseerd dat bij het vergoeden van de kosten onder andere gaat om de kosten voor gemeenten die voortvloeien uit de taak, dus de daadwerkelijke wijziging van bestemmingsplannen en vergunningverlening. De taak behelst voor gemeenten echter meer dan dat. De definitie in de Memorie van Toelichting heeft dus aanpassing.
- Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat parallel aan de internetconsultatie en het traject van advisering door medeoverheden een onderzoek op grond van artikel 2 Financiële-verhoudingswet gedaan wordt. Gezien de consultatietermijn van twee weken heeft dit onderzoek nog niet plaatsgevonden. Belangrijk is dat daarbij de verschillende activiteiten en kosten die geïdentificeerd worden in de uitvoeringstoets meegenomen worden. Daarnaast is van belang dat toegewerkt wordt naar een passende financieringssysteem, gezien het karakter van de opgave. Het is van belang dat de financieringssysteem recht doet aan bovengenoemde punten, dat vergoeding van alle uitvoeringskosten het uitgangspunt is en dat niet uitgegaan wordt van voorfinanciering door gemeenten.
- Daarnaast moeten financiële afspraken gemaakt worden over waar het financiële risico ligt wanneer de inzet van een locatie niet meer nodig is.
- Daarnaast is in de nadere uitwerking van belang dat de financieringssysteem voor *exploitatie door gemeenten* uitgaat van taakgerichte financiering (het in stand houden van de voorziening vormt dan de basis en niet het aantal beslapen bedden).
- Het wetsvoorstel verwijst nog naar het systeem van de Wro en de Wabo en dient dus nog te worden aangepast op de bepalingen en bevoegdheden van de Omgevingswet.

Aandachtspunten en risico's

- Gemeenten hebben naar verwachting weinig geschikt vastgoed in eigendom en zullen dus (ook) kijken naar privaat eigendom. Dit kan impact hebben op de complexiteit en duur van het realiseren van locaties.
- Gemeenten kijken zowel naar percelen ten behoeve van nieuwbouw, bestaande bouw waar ingrijpende verbouwingen nodig is (een leegstaand kantoorpand bijvoorbeeld) als bestaande bouw waar beperkte verbouwingen nodig zijn (een leegstaand hotel bijvoorbeeld). Ook dit kan impact hebben op de complexiteit en duur van het realiseren van locaties.
- Afhankelijk van de eisen die aan locaties gesteld worden, komen plekken voor CNO niet automatisch in aanmerking voor reguliere asielopvang. Dit heeft onder andere te maken met de bepaling dat locaties moeten voldoen aan "overige wettelijke vereisten voor een gebouw met een woonfunctie". Deze woonfunctie kent op punten striktere eisen dan bijvoorbeeld een logiesfunctie.
- Ook in deze fase is participatie van inwoners zeer van belang, dit vraagt tijd en ruimte.
- De standaard termijn van zes maanden voor deze fase is in veel gevallen te kort, als de wetgever bedoelt dat inderdaad binnen deze periode ook vergunningverleningstrajecten en bestemmingsplanwijzigingen afgerond moeten zijn. Hoewel gemeenten hier zelf provinciaal andere afspraken over kunnen maken, kan de wetgever ervoor kiezen om de standaard termijn te verlengen. Aandachtspunt is wel dat de wet dus in veel gevallen voor de korte termijn geen oplossingen biedt, omdat locaties naar verwachting pas vanaf half 2024 beschikbaar komen.
- De inzet op tijdelijke woningen en asielopvang gaat ten koste van tijd en energie die gestoken kan worden in het overige deel van de opgave om 900.000 woning te realiseren tot 2030. Het

realiseren van die opgave is ook nodig om meer statushouders van een definitieve woning te voorzien, zodat zij kunnen uitstromen uit de opvang. Hoe verhoudt de taak asielopvang zich tot de woningbouwopgave, aangezien het dezelfde capaciteit op RO vlak benut?

- De wet laat ruimte aan gemeenten om locaties te bepalen voor opvang en laat provinciale uitrust hierop toe. Daarmee wordt gerespecteerd dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor een goede ruimtelijke ordening en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Gemeenten gaan daarbij als eerste over het toelaten van activiteiten en dragen daarbij de verantwoordelijkheid om belangen te inventariseren en deze af te wegen, inclusief contact met belanghebbenden. Echter, momenteel is het totaal aan benodigde ruimte voor alle ruimtelijke opgaven meer dan wat beschikbaar lijkt.
- We gaan een overgangperiode tegemoet met een stelselwijziging voor de fysieke leefomgeving. Met de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert wetgeving. Dit vraagt in zijn algemeenheid veel van gemeenten. Het wetsvoorstel verwijst nog naar het systeem van de Wro en de Wabo en dient dus nog te worden aangepast op de bepalingen en bevoegdheden van de Omgevingswet.
- De technische voorziening bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) maakt het momenteel niet mogelijk om op een locatie het omgevingsplan op één onderdeel te wijzigen; een wijziging van het omgevingsplan dient derhalve betrekking te hebben op alle regels die gelden voor die locatie (en mogelijk voor omliggende locaties als deze consequenties hebben voor de opvanglocatie (denk aan geluid of geur). Dit kan consequenties hebben voor de doorlooptijd van vergunningaanvragen. Ook zullen er gemeenten zijn die tot aan inwerkingtreding geen nieuwe bestemmingsplanprocedures starten. De datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is voor dit proces dus relevant.
- Het Verdeelbesluit dat op uiterlijk 1 september door de Minister genomen wordt, is op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht vatbaar voor bezwaar en beroep. Het is zeker niet ondenkbaar dat inwoners bezwaar aantekenen tegen dit besluit. Hoewel het beroep en bezwaar geen opschortende werking heeft, levert dit wel onzekerheid op voor gemeenten. Het besluit kan hierdoor immers nog gewijzigd worden.
- Ook voor deze fase is personele krapte een belangrijk aandachtspunt. Dit geldt in deze fase specifiek voor de taken rond vergunningverlening en bestemmingsplannen, maar ook voor overige taken die uitgevoerd moeten worden.

Ketenafhankelijkheden

- Gemeenten hebben van het COA duidelijkheid nodig over eisen die gesteld worden aan opvanglocaties, capaciteit om mee te schouwen in een beperkte tijd, en een vast aanspreekpunt bij het COA voor vragen.
- Gemeenten hebben in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid nodig over te huisvesten doelgroepen, zodat zij hier rekening mee kunnen houden in relatie tot aanpalende taken.
- Gemeenten hebben duidelijkheid nodig over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen COA en gemeenten.
- Gemeenten willen zo snel mogelijk de garantie dat een beoogde locatie ook daadwerkelijk gebruikt gaat worden voor de opvang van asielzoekers.

Uitvoeringskosten

- Vergunningverlening is in deze fase een belangrijke taak die uitvoeringskosten met zich meebrengt.

- Hetzelfde geldt voor het aanpassen van bestemmingsplannen.
- Daarnaast zullen gemeenten in veel gevallen nog activiteiten rond het creëren van draagvlak en de communicatie richting omwonenden uitvoeren.
- Afhankelijk van de aard en doelgroep van de locatie, moeten gemeenten ook al voorbereidingen treffen voor aanpalende taken, zoals onderwijs of jeugdhulp.

Randvoorwaarden

- Heldere afbakening van taken tussen gemeenten en COA en over wat door wie binnen welke termijn gerealiseerd moet worden.
- Realisme in de verwachtingen t.a.v. de termijnen, rekening houdend met aanpalende veranderende juridische kaders (Omgevingswet), het beslag dat dit op gemeenten doet en de doorlooptijd van vergunnings- en bestemmingsplantrajecten. Daarnaast dient breder het gesprek gevoerd te worden over concurrerende opgaven die een beroep doen op dezelfde ruimte en personele capaciteit die nodig is om locaties voor opvang van asielzoekers te realiseren.
- Heldere afspraken over de financiële compensatie van taken, breder dan alleen vergunningverlening en het aanpassen van bestemmingsplannen.

4.5 Exploitatie door COA

De exploitatie van de locaties gebeurt in principe door het COA, zoals dat in de huidige situatie ook het geval is. Het COA kan echter ook met het College van B&W overeenkomen dat de gemeente de locatie exploiteert. Voor de exploitatie door gemeenten kunnen in een AMvB nadere regels gesteld worden. In relatie tot de nieuwe wet zijn er enkele aandachtspunten.

Kleinschalige opvang

De bedoeling was dat de Spreidingswet Asiel ook ruimte zou bieden voor meer kleinschalige opvanglocaties. Dit was ook een wens vanuit gemeenten, omdat kleinschaliger opvanglocaties vaak makkelijker te realiseren zijn, met name in kleinere gemeenten en kernen, en omdat het draagvlak voor kleinschaliger locaties vaak groter is. In de huidige wetstekst wordt nog niet duidelijk in hoeverre kleinschalige opvang daadwerkelijk mogelijk gemaakt wordt. Een specifieke vraag hierbij is of het COA ook de exploitatie van kleinschalige locaties voor haar rekening neemt. Als dit niet het geval is, dan kan kleinschalige opvang alleen als gemeenten zelf de exploitatie voor hun rekening nemen. Dat leidt tot veel uitvoeringsvraagstukken (zie paragraaf 4.6), waardoor het de vraag is hoeveel kleinschalige opvanglocaties in dat geval daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Flexibel gebruik van locaties

Bij exploitatie van opvanglocaties door het COA is tevens de vraag in hoeverre locaties flexibel ingezet kunnen worden. Als bijvoorbeeld na anderhalf jaar blijkt dat de locatie vanwege een lager dan verwachte instroom niet langer nodig is als asielopvanglocatie, kan de gemeente ervoor kiezen om de locatie gebruiken voor de huisvesting van andere doelgroepen, zoals statushouders. Hierover zijn echter goede afspraken nodig met het COA, omdat het COA de exploitatie doet van asielopvanglocaties, maar niet van locaties voor de huisvesting van andere doelgroepen. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe dit in de praktijk uitgewerkt wordt.

Verbinding met inburgering

Een doel van de Spreidingswet Asiel is om te komen tot een betere spreiding van opvangplekken over het land. Als dit doel inderdaad gerealiseerd wordt, dan biedt dit mogelijk ook kansen voor een betere aansluiting van asielopvang op inburgering. Hiervoor is van belang dat het COA bij de toewijzing van doelgroepen aan opvanglocaties al probeert voor te sorteren op de koppeling van statushouders aan gemeenten. Als het lukt om asielzoekers op te vangen in dezelfde gemeente of regio waar zij, zodra zij een status hebben ontvangen, ook hun inburgeringstraject zullen doorlopen, dan biedt dit kansen voor een snelle start van het inburgeringstraject.

Tijdige informatie over doelgroep in verband met aanpalende taken

Voor gemeenten is van belang dat zij tijdig weten welke doelgroep in de opvanglocatie geplaatst worden. Hierdoor kan de gemeente rekening houden met de impact op aanpalende taken. Een voorbeeld hiervan is dat wanneer in een opvanglocatie veel gezinnen met jonge kinderen geplaatst worden, de impact op onderwijs en jeugdhulp ook groter wordt. Als gemeenten dit bijtijds weten, kunnen zij zich hierop ook voorbereiden.

Onduidelijkheden in de wet

- In welke situaties kan COA zelf de exploitatie van opvanglocaties voor haar rekening nemen?
- Is kleinschalige opvang ook mogelijk in situaties waarin het COA de exploitatie doet?

Aandachtspunten en risico's

- Het is voor gemeenten van belang dat de nieuwe wet ook kleinschalige opvang mogelijk maakt. Als blijkt dat het COA de exploitatie niet voor haar rekening kan nemen in geval van kleinschalige opvang, dan wordt deze mogelijkheid sterk ingeperkt. Dit is een belangrijk risico.
- Het is belangrijk dat er duidelijke afspraken met het COA komen over flexibele inzet van opvanglocaties, zodat de locaties ook ingezet kunnen worden voor andere doelgroepen.
- Een punt dat nader uitgewerkt moet worden is hoe omgegaan wordt met huurbescherming wanneer een locatie tijdelijk ingezet wordt voor andere doelgroepen. Daarbij bestaat het risico op verlies van draagvlak onder inwoners bij massale huuropzegging van tijdelijke bewoners t.b.v. het huisvesten van asielzoekers.
- Meer spreiding van opvanglocaties biedt kansen voor een betere aansluiting van asielopvang op inburgering. Dit vraagt van COA dat zij hier bij de plaatsing van asielzoekers al rekening mee houdt.

Ketenafhankelijkheden

- Er is duidelijkheid nodig van COA over de voorwaarden waaronder zij de exploitatie voor haar rekening kan nemen.
- Afspraken met COA zijn nodig over een flexibele inzet van locaties, ook voor andere doelgroepen.
- Voor een goede aansluiting tussen asielopvang en inburgering is specifieke aandacht van COA bij de plaatsing nodig.
- Voor gemeenten is van belang dat het COA hen tijdig informeert over de doelgroep die op een opvanglocatie geplaatst wordt.

Uitvoeringskosten

- Afhankelijk van de afbakening van taken tussen COA en gemeenten kent dit scenario voor gemeenten beperkte directe uitvoeringskosten ten aanzien van de exploitatie. Wel zullen er gevolgen zijn voor aanpalende taken zoals jeugdzorg, onderwijs, leerlingenvervoer, handhaving etc.

Randvoorwaarden

- Heldere afspraken met COA over taakafbakening, voorwaarden waaronder COA de exploitatie kan doen, flexibele inzet van locaties en het tijdig informeren over de te plaatsen doelgroep.

4.6 Exploitatie door gemeente

Het COA kan ook met het College van B&W overeenkomen dat de gemeente de locatie exploiteert. Voor de exploitatie door gemeenten kunnen in een AMvB nadere regels gesteld worden. In aanvulling op de aandachtspunten die in paragraaf 4.5 reeds vermeld zijn bij de exploitatie door het COA, spelen bij de exploitatie door gemeenten enkele specifieke aandachtspunten.

Redenen voor exploitatie door gemeente

De wet biedt de mogelijkheid voor gemeenten om, in overleg met het COA, zelf de exploitatie te doen. Onduidelijk is echter of er ook situaties zijn wanneer een locatie alleen gerealiseerd kan worden als de gemeente de exploitatie doet. Dit kan bijvoorbeeld zijn wanneer het COA onvoldoende capaciteit heeft om de exploitatie te doen. Voor gemeenten is van belang om te weten in welke gevallen zij sowieso zelf de exploitatie moeten verzorgen. Dit geeft hun de gelegenheid om hierin een zorgvuldige afweging te maken of zij dit kunnen waarmaken.

Taakafbakening en capaciteit

Als gemeenten zelf de exploitatie gaan doen, is van belang dat helder is welke taken bij de exploitatie horen. Op dit moment is voor veel gemeenten nog onduidelijk wat allemaal komt kijken bij het exploiteren van een opvanglocatie en welke capaciteit en expertise hiervoor nodig is. Zeker in het licht van de schaarste aan personele capaciteit bij veel gemeenten is duidelijkheid hierover van belang om gemeenten in de gelegenheid te stellen hierin een zorgvuldige afweging te maken. Het risico bestaat dat de taak voor veel gemeenten een te groot beroep doet op capaciteit en expertise die gemeenten in onvoldoende mate beschikbaar hebben, waardoor exploitatie door gemeenten in de praktijk niet haalbaar blijkt te zijn.

Coördinatie en relatie met ketenpartners

Als gemeenten de exploitatie van een opvanglocatie gaan verzorgen, dan heeft dit gevolgen voor de landelijke coördinatie van de asielopvang. De exploitatie ligt dan immers niet meer in één hand (namelijk die van het COA), maar potentieel in vele verschillende handen. Het is belangrijk dat er duidelijke afspraken komen over de landelijke coördinatie, waarbij het voor de hand ligt dat deze bij het COA blijft liggen. Goede informatie-uitwisseling tussen COA en gemeenten is hierbij cruciaal. Ook een goede informatie-uitwisseling tussen gemeenten en andere ketenpartners is hierbij van belang. Partijen als de IND, DT&V, en AVIM krijgen in dit scenario immers ook te maken met een groot aantal extra partijen waarmee zij moeten communiceren. Hierover moeten goede afspraken gemaakt worden.

Onduidelijkheden in de wet

- In welke situaties kan het COA de exploitatie van locaties niet garanderen?
- Welke eisen worden gesteld aan exploitatie door gemeenten?

Aandachtspunten en risico's

- De kans is groot dat het zelf exploiteren van opvanglocaties door gemeenten vraagt om capaciteit en specifieke expertise die binnen veel gemeenten onvoldoende beschikbaar is. Dit betekent dat dit scenario in de praktijk in veel gevallen niet haalbaar is.
- Landelijke coördinatie op de asielopvang is in dit scenario een bijzonder aandachtspunt. Dit vraagt extra aandacht vanuit het COA voor dit punt.
- Als het COA niet kan garanderen dat zij de exploitatie van kleinschalige opvanglocaties kan verzorgen en de impact voor gemeenten te groot is om zelf de exploitatie te doen, dan betekent dit in de praktijk dat de mogelijkheden voor kleinschalige opvang sterk ingeperkt worden.

Ketenafhankelijkheden

- Goede afspraken met het COA zijn nodig om afspraken te kunnen maken wie wanneer de exploitatie kan verzorgen en welke taken en verantwoordelijkheidsverdeling daarbij horen.
- Met het COA moeten goede afspraken gemaakt worden over de landelijke coördinatie op de asielopvang.
- Er moet een goede informatie-uitwisseling met andere ketenpartners georganiseerd worden, zoals IND, DT&V en AVIM.

Uitvoeringskosten

- Als gemeenten zelf de exploitatie gaan doen, betekent dit dat zij er een groot aantal extra taken bij krijgen. Dit vraagt om extra capaciteit en specifieke expertise. In de uitvoeringstoets moet dit nader uitgewerkt moeten worden, zodat ook de uitvoeringskosten hiervan berekend kunnen worden.

Randvoorwaarden

- Heldere kaders over wanneer COA wel en niet de exploitatie kan verzorgen.
- Inzicht voor gemeenten wat het zelf exploiteren van een opvanglocatie concreet betekent.

4.7 Monitoring, meldplicht en toezicht

Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet stuurt de Minister een invoeringstoets naar de Kamer, waarin uitgewerkt wordt wat de effecten van de wet in de praktijk zijn. Binnen vier jaar (na inwerkingtreding) volgt een wetsevaluatie. Ook brengt de Minister binnen 4 jaar een voorstel in procedure om het toezicht op de gemeentelijke taak definitief vorm te geven. Uitgangspunt van de wet is dat gemeenten de medebewindstaak die hen op basis van het verdeelbesluit is toebedeeld uitvoeren. Op de uitvoering vindt de eerste vier jaar toezicht plaats door de Minister.

Monitoring

Het PRT heeft als taak om de voortgang van de realisatie van opvanglocaties, na vaststelling van het Verdeelbesluit, te monitoren. Op basis van de wet is echter nog niet duidelijk hoe deze monitoring eruitziet en welke middelen de PRT hiervoor heeft.

Meldplicht

Gemeenten moeten volgens de nieuwe wet melden wanneer het erop lijkt dat zij niet aan hun verplichting conform het Verdeelbesluit kunnen voldoen. In de wet is opgenomen dat zij dit “onverwijld” doen. Wat de gevolgen zijn van een dergelijke melding is niet nader uitgewerkt. Daarbij speelt ook de vraag welk instrumentarium de minister in kan en wil zetten indien sprake is van “niet kunnen” zonder dat dit direct de gemeente te verwijten is (bijv. in geval van beroep en bezwaar).

Toezicht

De eerste periode na invoering van de wet houdt de Minister toezicht op de uitvoering. Over de wijze waarop dit toezicht wordt ingericht is nog veel onduidelijkheid. Hierdoor is voor gemeenten onder andere onduidelijk wat de gevolgen zijn als zij hun gemeentelijke opgave niet kunnen realiseren.

Onduidelijkheden in de wet

- Hoe worden monitoring, meldplicht en toezicht concreet ingevuld?
- Het niet tijdig kunnen realiseren zal niet altijd “verwijtbaar” zijn aan gemeenten. In de MvT is opgenomen dat het Rijk budgetten terug kan vorderen als de gemeente “haar taak niet goed uitvoert”. Door bijvoorbeeld beroep en bezwaar kan het ook voorkomen dat een gemeente veel werk verricht heeft, maar dat dit toch niet resulteert in opvangplekken. Welke definitie hanteert de wetgever voor het “niet goed uitvoeren van de taak”? En welke financiële consequenties voorziet de wetgever voor gemeenten op het moment dat inspanningen niet leiden tot gerealiseerde opvangplekken?

Aandachtspunten en risico's

- Voor gemeenten is van belang om te weten wat de consequenties (kunnen) zijn als zij hun gemeentelijke opgave niet kunnen realiseren. Gezien de vele afhankelijkheden die hierin meespelen vormt het ontbreken van duidelijkheid hierover op dit moment een risico voor gemeenten.

Ketenafhankelijkheden

- Er is duidelijkheid nodig over de wijze waarop de PRT de monitoringsrol gaat invullen.

Uitvoeringskosten

- Afhankelijk van de concrete invulling van monitoring, meldplicht en toezicht kan bepaald worden of hier specifieke uitvoeringskosten voor gemeenten aan verbonden zijn.

Randvoorwaarden

- Duidelijkheid over de invulling van monitoring, meldplicht en toezicht, gehanteerde definities en de financiële doorvertaling naar gemeenten.
- Inzicht in de rol die het Rijk kan spelen indien gemeenten signaleren dat zij – door onvoorziene omstandigheden buiten hun schuld- niet in staat zijn om hun opgave in te vullen.

Bijlage A – Onderzoeksverantwoording

In de interbestuurlijke afspraken zoals vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is vastgelegd dat het Rijk gemeenten bij nieuwe voorstellen van Wet tijdig betreft en consulteert. Daarvoor staat een standaard termijn van twee maanden. Een uitvoeringstoets is onderdeel van de beleidsvoorbereiding door een departement en vindt normaliter plaats voorafgaand aan deze consultatie.

Rondom dit wetsvoorstel zijn afwijkende termijnen gehanteerd, waardoor zowel de consultatie als de uitvoeringstoets gelijktijdig in een periode van twee weken uitgevoerd moesten worden. Er is daarom gekozen voor een getrappt proces. In de beschikbare periode is een uitvoeringsscan uitgevoerd, waarin gestreefd is om, gezien de beperkte tijd, zo veel mogelijk aandachtspunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid in kaart te brengen. De uitkomsten van deze uitvoeringsscan zijn in deze notitie beschreven. Deze scan zal nog verdiept worden tot een uitvoeringstoets.

De onderzoeksvragen die tijdens de uitvoeringstoets beantwoord zullen worden en op hoofdlijnen ook tijdens de drie sessies rond uitvoerbaarheid centraal stonden, luiden:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?⁴
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

De volgende activiteiten hebben tijdens de uitvoeringsscan plaatsgevonden om te komen tot onderhavige notitie:

- Op basis van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is een omschrijving gemaakt van de inhoud van het wetsvoorstel inclusief een tijdlijn. Deze omschrijving (zie bijlage B) is afgestemd met het Ministerie van J&V. De omschrijving is gebruikt in een achtergrondnotitie voor gemeenten.
- Er zijn drie sessies georganiseerd waaraan vertegenwoordigers deelnamen vanuit 66 gemeenten. In de sessies is gesproken over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, aan de hand van drie verschillende deelaspecten van de wet en het hierin voorgestelde proces. Ter voorbereiding ontvingen gemeenten de achtergrondnotitie over het wetsvoorstel.
- In het proces heeft ook afstemming plaatsgevonden met ketenpartners, specifiek met COA, IPO en Veiligheidsberaad, om op hoofdlijnen de gevolgen voor de uitvoering bij de verschillende ketenpartners onderling af te stemmen.
- De conceptnotitie is schriftelijk toegestuurd aan en besproken met ruim vijftig gemeenten tijdens een webinar.
- De definitieve notitie vormt een separate bijlage bij de consultatiereactie die vanuit VNG is toegestuurd aan JenV.

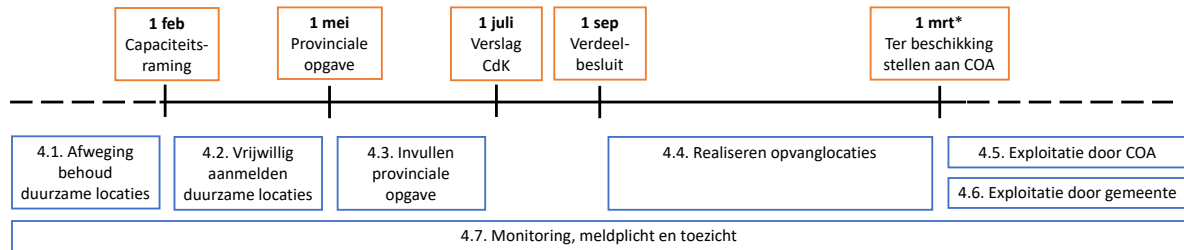
⁴ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting)

De volgende 66 gemeenten hebben deelgenomen aan de drie sessies en hiermee input geleverd voor de uitvoeringsscan:

Alblasserdam	Gorinchem	Purmerend
Alkmaar	Groningen	Rotterdam
Almere	Haaksbergen	Schiedam
Amersfoort	Haarlem	Schouwen-Duiveland
Amsterdam	Hardinxveld-Giessendam	Sliedrecht
Apeldoorn	Heemstede	Stadskanaal
Arnhem	Helmond	Twello
Baarn	Hoogeveen	Venlo
Barneveld	Land van Cuijk	Venray
Beekdaelen	Leeuwarden	Voorst
Borger-Odoorn	Leiden	West Betuwe
Breda	Leidschendam-Voorburg	Westerwolde
Brummen	Losser	Wijchen
Brunssum	Meerijstad	Winterswijk
De Wolden	Midden-Groningen	Woerden
Den Bosch	Nijmegen	Zaanstad
Deventer	Noord-Beveland	Zeist
Druten	Noordwijk	Zevenaar
Ede	Oisterwijk	Zundert
Eijsden-Margraten	Oldambt	Zwartewaterland
Eindhoven	Oldenzaal	Zwijndrecht
Enschede	Papendrecht	Zwolle

Bijlage B – Toelichting inhoud wetsvoorstel

Tijdlijn 2-jaarlijkse verdeelsystematiek asielopvanglocaties



* o.b.v. termijn van 6 maanden na Verdeelbesluit, tenzij in het Verdeelbesluit andere afspraken zijn gemaakt

Capaciteitsraming

JenV maakt eens in de twee jaar voor 1 februari bekend aan hoeveel opvangplaatsen er in de komende twee jaar landelijk naar verwachting behoefte zal zijn, daarbij wordt een indicatieve doorvertaling gemaakt naar gemeenten. Dit is gebaseerd op de Meerjaren Productie Prognose die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt opgesteld. Hoe die vaststelling plaatsvindt, wordt nog uitgewerkt in een AMvB.

Aanhouden of creëren van duurzame opvangplaatsen

Op de capaciteitsraming wordt het aantal beschikbare duurzame opvangplaatsen in mindering gebracht. Dit gaat ten eerste om de bestaande 'duurzame voorraad' van COA. Die gemeenten die reeds een duurzame opvangvoorziening mogelijk maken kunnen aangeven of zij die willen laten opnemen in de duurzame voorraad. Daarnaast kunnen gemeenten voor 1 mei ook aangeven dat zij duurzame opvangplaatsen ter beschikking willen stellen. Het gaat hierbij om locaties of accommodaties van 100 opvangplaatsen, die voor een minimale periode van 5 jaar beschikbaar gesteld worden.

Specifieke uitkering

Gemeenten die uiterlijk 1 mei duurzame opvangplaatsen ter beschikking stellen, kunnen hiervoor een specifieke uitkering aanvragen van € 2.500 per opvangplek. Een gemeente kan alleen beroep doen op deze uitkering als er meer opvang wordt geboden dan de gemeente op basis van de indicatieve doorvertaling van de capaciteitsraming zou moeten doen. Deze uitkering staat los van de reële compensatie van de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen en kan door gemeenten vrij besteed worden. Als gemeenten gebruik maken van deze specifieke uitkering, worden de op die manier gerealiseerde plekken afgetrokken van de landelijke opgave. De plekken worden afgetrokken van het landelijk te realiseren totaal, waardoor dus maar een deel van de plekken uiteindelijk afgetrokken wordt van het door de provincie te realiseren aantal. Gemeenten die wel duurzame locaties realiseren maar er voor kiezen geen gebruik te maken van de specifieke uitkering, kunnen deze plekken later inbrengen aan de Provinciale Regietafels (PRT's). Deze plekken tellen dan wel mee in de realisatie van de provinciale

opgave; de provinciale opgaaf wordt in dit geval dus verminderd met het aantal vrijwillig ingebracht plekken aan de PRT.

Provinciale opgave

Op 1 mei wordt op basis van de capaciteitsraming, rekening houdend met het reeds beschikbare aantal duurzame opvangplaatsen (inclusief de duurzame plekken die gemeenten tussen februari en mei aangemeld hebben en waarvoor gemeenten een specifieke uitkering van 2500 euro per plek hebben aangevraagd) en de nieuwe duurzame plaatsen die binnen 12 maanden vanaf 1 februari beschikbaar gaan komen, de provinciale opvangopgave vastgesteld. Stel de capaciteitsraming is op 1 februari 2023 55.000 en er zijn 15.000 bestaande duurzame opvangplaatsen die nationaal worden ingebracht en 30.000 nieuwe bestaande duurzame opvangplaatsen die nationaal worden ingebracht dan is de resterende nationale opgave 10.000. Deze wordt vervolgens vertaald naar 12 provinciale opgaves. Deze opgave is gebaseerd op het inwonersaantal en wordt door de Minister bekendgemaakt en bepaald. Bij de provinciale opgave wordt ook een indicatieve verdeling naar het aantal benodigde opvangplaatsen per gemeente gegeven, ook deze is gebaseerd op het inwoneraantal.

Overleg en verslag

Vanaf 1 mei wordt aan de Provinciale Regietafels (PRT's) overlegd over de verdeling van de provinciale opgave tussen de gemeenten in de betreffende provincie. Dit resulteert in een verslag van de CdK aan de Minister op uiterlijk 1 juli van hetzelfde jaar.³

Specifieke uitkering

Gemeenten die na 1 mei duurzame opvangplaatsen ter beschikking stellen, kunnen hiervoor een specifieke uitkering aanvragen van € 1.500 per opvangplek. Een gemeente kan alleen beroep doen op deze uitkering als er meer opvang wordt geboden dan de gemeente op basis van de indicatieve doorvertaling van de capaciteitsraming zou moeten doen. Deze uitkering staat los van de reële compensatie van de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het mogelijk maken van de opvangvoorzieningen en kan door gemeenten vrij besteed worden. Als gemeenten gebruik maken van deze specifieke uitkering, worden de op die manier gerealiseerde plekken afgetrokken van de provinciale opgave.

Daarnaast geldt dat als provinciale opgave voor meer dan 75% wordt ingevuld over de meerplaatsen € 1.500 per opvangplek wordt verstrekt te verdelen over die gemeenten die binnen de provinciale opgave meer plekken realiseren dan zij op basis van de indicatieve doorvertaling zouden moeten doen.

Verdeelbesluit

De Minister neemt voor 1 september een besluit, per provincie, over de verdeling van het aantal vereiste opvangplaatsen voor de duur van de twee daaropvolgende kalenderjaren. Wanneer in het verslag van de CdK een sluitende en uitvoerbare verdeling zichtbaar is, neemt de Minister deze over. Wanneer uit het verslag geen sluitende en uitvoerbare verdeling blijkt, wordt de verdeling door

de Minister bepaald. Het verdeelbesluit kan bij bijzondere omstandigheden (hierbij wordt o.a. gedacht aan oorlog en/of natuurrampen) tussentijds worden herzien.

Realiseren opvanglocaties

Het College zorgt er voor dat het aantal plekken zoals genoemd in het Verdeelbesluit ter beschikking gesteld wordt aan COA door een opvangvoorziening mogelijk te maken in de gemeente. Dat gebeurt standaard binnen 6 maanden, tenzij in het verdeelbesluit een andere termijn afgesproken is. Op het moment dat de opvangplaatsen ter beschikking gesteld worden, moeten deze voldoen aan de wettelijke eisen volgens de wet COA en overige wettelijke eisen voor gebouwen met een woonfunctie. In de Wet COA wordt een artikel toegevoegd waarin bepaald wordt dat de Minister in een Ministeriele regeling nadere eisen kan stellen aan opvangvoorzieningen, zowel voor reguliere opvang als voor amv's.

Binnen deze periode moeten ook eventuele noodzakelijke gemeentelijke vergunningen door het College verleend worden. Ook moet de Raad binnen deze periode zorgdragen voor het aanpassen van het bestemmingsplan of de beheersverordening als dat nodig is.

Wanneer het in de praktijk toch niet (lijkt) te lukken om de vergunningen tijdig rond te krijgen of de locaties te realiseren, dan meldt het College dit meteen aan de Minister.

Vergoeding van gemeenten

De volgende vergoedingen zijn opgenomen in het wetsvoorstel:

Gemeenten worden middels een specifieke uitkering vergoed voor de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van de wet. Om de hoogte van deze uitkering te bepalen wordt nog onderzoek gedaan.

Daarnaast kan een specifieke uitkering worden verstrekt als gemeenten "opvangplaatsen van bijzondere aard" realiseren.

Daarnaast kan een gemeente een beroep doen op de eerdergenoemde vergoeding van 2500 euro per plek (per cyclus van 2 jaar), mits aan een "bepaald minimumaantal opvangplaatsen en een minimale beschikbaarheid in de tijd" voldaan wordt en zij de opvangplaatsen voor 1 mei aanbieden.

Gemeenten die duurzame opvangplaatsen na 1 mei aanbieden kunnen een beroep doen op een eenmalige vergoeding van 1500 euro per plek, mits aan een "bepaald minimumaantal opvangplaatsen en een minimale beschikbaarheid in de tijd" voldaan wordt.

Tot slot geldt dat de provincie en gemeenten tezamen nog een extra uitkering kunnen krijgen in de vorm van een SPUK.

Daarnaast geldt dat als provinciale opgave voor meer dan 75% wordt ingevuld over de meerplaatsen € 1.500 per opvangplek wordt verstrekt te verdelen over de provincie en die gemeenten die binnen de provinciale opgave meer plekken realiseren dan zij op basis van de

indicatieve doorvertaling zouden moeten doen en niet al eerder een beroep hebben gedaan op een SPUK.

De verstrekking gebeurt naar rato. Besteding van deze uitkering is vrij.

Plaatsing asielzoekers

Het COA bepaalt in welke voorziening een asielzoeker geplaatst wordt en kan ook kiezen een asielzoeker over te plaatsen. Dat is in ieder geval aan de orde als een locatie gesloten wordt, maar ook als het helpt voor een doelmatige en doeltreffende asielprocedure.

Exploitatie locaties

De exploitatie van de locaties gebeurt door het COA. Het COA kan echter ook met het College van B&W overeenkomen dat de gemeente de locatie exploiteert. Voor de exploitatie door gemeenten kunnen in een AMvB nadere regels gesteld worden.

Monitoring en toezicht

Binnen twee jaar na in werkingtreding van de wet stuurt de Minister een invoeringstoets naar de Kamer, waarin uitgewerkt wordt wat de effecten van de wet in de praktijk zijn. Binnen vier jaar (na inwerkingtreding) volgt een wetsevaluatie. Ook brengt de Minister binnen 4 jaar een voorstel in procedure om het toezicht op de gemeentelijke taak definitief vorm te geven. Uitgangspunt van de wet is dat gemeenten de medebewindstaak die hen op basis van het verdeelbesluit is toebedeeld uitvoeren. Op de uitvoering vindt de eerste vier jaar toezicht plaats door de Minister

Overgangsvoorziening

Omdat het na inwerkingtreding van de wet nog een tijd kan duren voor op basis van de systematiek in de wet plekken beschikbaar komen, is een overgangsbepaling opgenomen in de wet. Deze bepaalt dat zodra de wet in werking treedt, de Minister bekendmaakt aan hoeveel plaatsen de komende twee jaar behoefte is. Ook maakt hij een indicatieve verdeling over gemeenten. Vanaf dat moment kunnen gemeenten direct na inwerkingtreding voor een periode van 4 maanden opvangplaatsen beschikbaar stellen, tegen een specifieke uitkering.