

Aan de woordvoerders asielbeleid in vaste commissie voor Justitie en Veiligheid in de Tweede Kamer

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

cc Dhr. E. Van der Burg, staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Datum
Betreft

21 september 2023

Brief VluchtelingenWerk Nederland – Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen

Bijlage

Artikelsgewijs commentaar

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Een wet die invulling geeft aan de urgente maatschappelijke opgave om structureel voldoende capaciteit in de asielopvang te garanderen en mensen fatsoenlijk op te vangen is hard nodig.¹ Meer dan 20.000 mensen verblijven immers al meer dan een jaar in omstandigheden die Nederland onwaardig zijn.² Al enige tijd pleit VluchtelingenWerk dan ook voor een gemeentelijke taakstelling opvang die qua systematiek analoog is aan de taakstelling huisvesting vergunninghouders. Voorliggende wet zet een stap in die richting en biedt kansen. Kansen om kleinschalige opvang in wijken en buurten mogelijk te maken.³ Kansen ook op rust in het maatschappelijke en politieke debat en tevens tot stabiliteit en voorspelbaarheid voor alle betrokkenen in de uitvoering. Het zou een einde kunnen betekenen aan het gesleep met mensen van de ene naar de andere opvanglocatie en het zou hen de zo lang ontbeerde duidelijkheid, veiligheid en persoonlijk perspectief kunnen geven. De huidige opzet van de wet voldoet uitdrukkelijk nog niet aan de voorwaarden om deze kansen te verzilveren. De redenen daarvoor en de suggesties voor verandering lichten wij hieronder toe.

Uitgangspunten

De wet beoogt te komen tot een duurzaam en stabiel 'opvanglandschap' door gemeenten een wettelijke taak te geven bij de opvang van asielzoekers. Uitgegaan wordt van solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land, zoveel mogelijk vrijwillig ter beschikking stellen van stabiele en meerjarige opvangvoorzieningen en het voorkomen van crisishulpverlening (MvT).

VluchtelingenWerk onderschrijft het belang van deze uitgangspunten, maar mist enkele perspectieven. Het wetsvoorstel focust vooral op capaciteit en spreiding om de benodigde structurele opvang te realiseren. Dit gaat echter voorbij aan de noodzakelijke nadruk op kwaliteit en perspectief van deze opvang voor bewoners en omwonenden en tevens op het belang van maatschappelijk draagvlak. Een betere balans moet gevonden worden: opvang moet menswaardiger en midden in de samenleving plaatsvinden waarbij het meedoen van de asielzoeker en vluchteling centraal staat.

1 Zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2022/06/14/advies-de-asielopvang-uit-de-crisis>

2 Zie: <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/artikelen/nieuws/onderzoek-noodopvanglocaties-voor-asielzoekers-schieten-nog-steeds-tekort>

3 In het Regeerakkoord van kabinet Rutte III werd de wenselijkheid van kleinschalige opvang al genoemd. De plannen werden uitgewerkt in de [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#) (mei 2020). Provinciale plannen zouden de concrete invulling aangeven. Helaas zijn deze plannen niet echt van de grond gekomen.

Daarbij zouden wat ons betreft de uitgangspunten centraal moeten staan die wij samen met UNHCR in juli 2022 aan VNG en kabinet presenteerden: *Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: contouren opvang nieuwe stijl*.⁴ Deze vormen het uitgangspunt voor onze onderstaande reactie op het voorliggende wetsvoorstel.⁵

Reactie op hoofdlijnen

- Het is belangrijk dat de **kwaliteit** van opvang voldoende wordt gewaarborgd in de wet
- De wet moet zorgen dat er **stabiele, duurzame meerjarige opvangcapaciteit** beschikbaar komt
- VluchtelingenWerk pleit voor meer concrete mogelijkheden voor **kleinschalige opvang**
- De wet, en vooral de verdeel- en beloningssystematiek, moet goed **uitvoerbaar** zijn en dus **versimpeld** worden

1. Kwaliteit opvang verankeren in wet

Het begrip opvang behelst zowel ‘de materiële als de immateriële opvang’ (MvT, II, art. 1 p.11). Gezien de beoogde duurzame, stabiele opvang is nu het moment om deze beide aspecten apart te onderscheiden en concreet in te vullen. Het betreft immers twee totaal andere aspecten van opvang. ‘Materieel’ wordt toegelicht in de MvT (p. 9), maar dit geldt niet voor ‘immaterieel’ zoals toegang tot voorzieningen als zorg, onderwijs, werk, recreatie en ook vormen van persoonlijke begeleiding/ondersteuning. VluchtelingenWerk beveelt aan om een kwaliteitskader te formuleren zowel qua materiële als immateriële opvang waar zowel de COA- als de gemeentelijke opvang aan moeten voldoen en deze vast te leggen in de ministeriële regeling waar in het nieuwe artikel 3c in de Wet COA is voorzien. Deze dienen daarnaast toegesneden te worden voor amv-opvang.

Het is duidelijk dat de (kleinschalige) opvang niet alleen door COA zal worden beheerd, maar ook door gemeenten, het Rode Kruis en anderen. Dit is een goede ontwikkeling, die wel zorgvuldige afspraken vraagt. Het moet niet uitmaken wie de beheerder is van de locatie voor de voorzieningen, rechten en plichten van bewoners. Dit betekent dat er een helder kwaliteitskader moet zijn waar alle opvanglocaties aan moeten voldoen in fysieke en sociale zin, ongeacht wie deze exploiteert, en waarin ook voor alle partijen een duidelijke rol- en taakverdeling is opgenomen.

Inmiddels is er veel kennis en expertise bij COA en anderen waarop kan worden doorgewerkt om tot dit kwaliteitskader te komen. Dit kan ook de basis zijn voor toekomstige bestuursovereenkomsten. Hier moet worden aangesloten bij de Opvangrichtlijn. Naast de regelgeving met betrekking tot fysieke veiligheid, brandveiligheid en hygiëne gaat het om:

- voldoende mate van privacy
- bejegening naar bewoners
- goede bereikbaarheid met openbaar vervoer
- mogelijkheid zelf maaltijden te kunnen bereiden

4 Position Paper VluchtelingenWerk Nederland & UNHCR, juli 2022. [Naar een duurzame en menswaardige asielopvang](#): contouren opvang nieuwe stijl.

5 Deze benadering sluit aan bij de [analyse door het SCP](#) van het op statushouders gerichte beleid dat concludeert dat een korte en actieve opvangperiode het integratieproces bevordert: hoe zinvoller de tijdsbesteding in de opvang, des te beter de beheersing van het Nederlands en des te gunstiger de arbeidsmarktpositie na de opvang. Dit zijn niet slechts mooie vergezichten; deze ideeën zijn al praktisch. Zo is de aanpak van [Plan Einstein](#), nu in azc Utrecht, gebaseerd op deze uitgangspunten en sinds 2015 succesvol in het bieden van opvang aan asielzoekers in nauwe verbinding met de omgeving.

- toegang tot (gemeentelijke) voorzieningen
- bijzondere opvangeseisen voor mensen in een kwetsbare positie, zoals gehandicapten, zwangere vrouwen, ouderen, slachtoffers van geweld, LHBTIQ+-vluchtelingen (overeenkomstig artikel 21 en 22 Opvangrichtlijn)
- belang van het kind (artikel 23 Opvangrichtlijn), zie de [uitwerking](#) voor kindvriendelijke opvang
- toegang tot adequate zorg
- toegang tot (taal-)onderwijs- en participatiemogelijkheden, zoals (vrijwilligers)werk en toegang tot goed werkend internet
- bewonersparticipatie (artikel 18 lid 8 Opvangrichtlijn).

VluchtelingenWerk verzoekt om dit kwaliteitskader in overleg met experts en (mogelijk) betrokken uitvoeringpartners, inclusief ervaringsdeskundige vluchtelingen tot stand te brengen.

2. Duurzaam en stabiel: tenminste 10 jaar beschikbaar en conform kwaliteitskader

De huidige duurzame voorraad van het COA van 15.000 plekken wordt als 'vaste voorraad' aangemerkt (MvT, 4.2, p.4). VluchtelingenWerk pleit ervoor locaties te toetsen aan de hierboven bedoelde criteria en dat er gekeken wordt naar de termijn van de beschikbaarheid (minstens 10 jaar) van de locatie. Deze (onafhankelijke) toetsing is nodig om deze plekken ook daadwerkelijk kwalitatief te kunnen duiden als duurzaam. De keuze van wat als vaste voorraad wordt gezien wordt hierdoor niet afhankelijk van financiële prikkels.

In artikel 3.1 eerste lid van het ontwerp Besluit staat dat een opvangplaats duurzaam is als deze voor minimaal vijf jaar beschikbaar is. Op deze minimumtermijn van vijf jaar werd ook in de Memorie van Toelichting bij de Wet gewezen. VluchtelingenWerk pleit er voor opvangplaatsen pas als 'duurzaam' aan te merken als deze ten minste tien jaar of langer beschikbaar zijn. Dit om het vaker sluiten van locaties, meer verhuizingen en onnodige onderbrekingen van het onderwijs voor kinderen te voorkomen.

In artikel 3.1 eerste lid van het ontwerp Besluit is ook opgenomen dat een opvangplaats alleen duurzaam kan zijn als er minimaal 100 opvangplaatsen zijn, die wel verdeeld kunnen zijn over meerdere locaties in één gemeente. VluchtelingenWerk stelt voor om het minimum van 100 opvangplaatsen voor 'duurzame opvangplaatsen' los te laten, omdat de focus voor het aanmerken van opvangplaatsen als 'duurzaam' op de langdurige beschikbaarheid en de kwaliteit van de locatie dient te liggen.

In de toelichting bij artikel 3.1 onder eerste lid wordt erop gewezen dat aangeboden opvanglocaties worden getoetst op uitvoerbaarheid binnen de kaders van de verschillende uitvoeringpartners die binnen de migratieketen zijn opgesteld. VluchtelingenWerk benadrukt dat in deze kaders het belang van participatie en integratie voldoende vormgegeven moeten worden. Ook vragen wij ons af wie deze kaders ontwikkelen en vaststellen.

In artikel 3.2 is bepaald dat opvangplaatsen alleen in aanmerking komen voor de specifieke uitkering 'voor zover het aantal opvangplaatsen hoger is dan de indicatieve verdeling per gemeente'. VluchtelingenWerk ziet de logica hierachter niet. Het lijkt er namelijk op dat het voordeel om duurzame opvangplaatsen aan te bieden deels wordt weggenomen, terwijl duurzame opvangplekken nu juist zo belangrijk zijn om structureel goede opvang te kunnen bieden aan asielzoekers.

In de toelichting wordt de mogelijkheid van uitruil van de opvang- en huisvestingstaakstelling benoemd: “Gemeenten bezien samen de mogelijkheden (ook bijvoorbeeld in relatie met de opdracht van het huisvesten van vergunninghouders) en komen zo tot een verdeling van opvangplaatsen tussen de gemeenten die past bij de lokale omstandigheden”. VluchtelingenWerk pleit ervoor dat een dergelijke uitruil alleen mogelijk is onder de voorwaarde dat de doorgaande lijn niet wordt doorkruist en deze opvang uitdrukkelijk in de nabijheid is van de gemeente die meer huisvest en er goede ov-voorzieningen zijn en de reiskosten voor participatieactiviteiten worden vergoed.

VluchtelingenWerk pleit voor zo min mogelijk verschillende opvangmodaliteiten met verschillende regimes en voorzieningenniveaus. Dit maakt het opvangstelsel flexibeler en veroorzaakt minder verhuizingen. Met uitzondering van de bijzondere opvangbehoeften – voor amv’s bijvoorbeeld – zou het niet uit moeten maken in welke locatie de asielzoeker wordt opgevangen. In artikel 4 van de Regeling staat echter een heel scala van opvangmodaliteiten met verschillende voorzieningenniveaus, hetgeen het opvangstelsel minder flexibel maakt.

3. Creëer een doorbraak met betrekking tot kleinschalige voorzieningen

Hoewel in de MvT kort de behoefte van gemeenten aan ‘meer mogelijkheden voor kleinschalige opvang’ wordt genoemd, komt dit aspect in het wetsvoorstel niet verder aan bod. Wat VluchtelingenWerk betreft is dit een gemiste kans om een doorbraak te creëren.

VluchtelingenWerk constateert dat de gekozen definities en de uitkeringssystematiek eerder ontmoedigend dan stimulerend zijn. Zo moet een gemeente ten minste 100 opvangplaatsen aanbieden om als ‘duurzaam’ te worden aangemerkt en daarmee in aanmerking te komen voor een ‘bonus’. VluchtelingenWerk maakt bezwaar tegen deze onnodige ‘ondergrens’. Daarnaast wil VluchtelingenWerk, in navolging van het advies van het College voor de Rechten van de Mens, opnieuw pleiten om de specifieke uitkering juist te richten op structurele en kleinschalige opvang in de woonwijken, waar bewoners en omwonenden van dezelfde voorzieningen gebruik kunnen maken. Dergelijke opvangvoorzieningen zijn bij uitstek geschikt voor een stabiel en toekomstbestendig ‘opvanglandschap’.

4. Versimpel de verdeel- en beloningssystematiek van de wet

Het wetsvoorstel is uitermate complex en bestuurlijk omslachtig. De voorgestelde wet kent een verdeel- en beloningssystematiek, gebaseerd op ‘verleiden en spreiden’. Deze combinatie geeft perverse prikkels en heeft tot gevolg dat de beoogde doelen van eerlijke en solidaire spreiding onder druk komen te staan. Doordat reeds bestaande en vrijwillig aangeboden opvangplekken financieel gestimuleerd worden, maar (mogelijk) niet onder de provinciale opvang opgave vallen, is er van eerlijke verdeling geen sprake. De gekozen systematiek van het bieden van financiële middelen in ruil voor opvangplekken staat op gespannen voet met het principe van eerlijke verdeling van verantwoordelijkheid en zal onvermijdelijk leiden tot strategische, financieel gedreven, overwegingen op de korte termijn.

VluchtelingenWerk voorziet ook averechtse effecten wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen en pleit ervoor om de beloningssystematiek achterwege te laten. En zo geldt in deze kwestie al een rol zou spelen dan zou het gemeenten er wellicht toe aanzetten te wachten met het zoeken naar reguliere opvangplekken voor asielzoekers totdat deze wet ingaat. Ook de taakstelling huisvesting vergunninghouders voor gemeenten werkt al sinds jaren zonder financiële prikkel. In plaats hiervan stelt VluchtelingenWerk voor te voorzien in een specifieke stimuleringsuitkering voor iedere gemeente die een opvanglocatie gaat realiseren waarmee de maatschappelijke

verbinding tussen de bewoners en inwoners van de gemeente wordt gestimuleerd en het draagvlak voor opvang wordt vergroot (zie uitwerking artikelsgewijs commentaar in de bijlage).

Graag doet VluchtelingenWerk de suggestie om, in navolging van de Wet Inburgering 2021, ook deze Spreidingswet als een lerend stelsel in te richten. Aldus kunnen informatie en signalen uit de uitvoering expliciet en gestructureerd worden betrokken bij de implementatie en verdere doorontwikkeling naar een duurzaam en stabiel 'opvanglandschap'.

5. Verhouding tot en samenhang met opvang Oekraïense vluchtelingen expliciteren

Graag vragen we aandacht voor de samenhang met de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne; ook een gemeentelijke taak. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft op 7 juni jl. in haar [advies](#) op het wetsvoorstel 'tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne' aan dat de regering moet "verduidelijken hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het voorstel voor de zogenoemde Spreidingswet. De Spreidingswet legt de taak om opvangplaatsen te vinden namelijk structureel neer bij gemeenten. Dit geldt voor de opvang van alle asielzoekers, dus ook voor vluchtelingen uit Oekraïne. Als de Spreidingswet wordt aangenomen, is het de vraag of er nog noodzaak bestaat aan een aparte regeling voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Bovendien zou het naast elkaar bestaan van de Spreidingswet en dit wetsvoorstel kunnen leiden tot problemen in de uitvoering, omdat twee opvangsystemen dan door elkaar gaan lopen."

We hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken in het debat, voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland