Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Datum
24 februari 2023

Ons kenmerk
4511089

Bijlagen
6

nota

Nader rapport Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (spreidingswet)

1. Aanleiding

Het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (spreidingswet) is gereed voor indiening bij de Tweede Kamer. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 2 februari haar advies uitgebracht (bijlage 1). Het advies bevat forse kritiek (zie 3.2) en de Afdeling adviseert het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, tenzij het is aangepast (dictum c). Dit dictum betekent dat het nader rapport en het (aangepaste) wetsvoorstel opnieuw in de Ministerraad moet worden behandeld en ook dat DWJZ/JZW opnieuw een wetgevingstoets dient te verrichten op aspecten van wetgevingskwaliteit (o.a. effectiviteit en uitvoerbaarheid van het voorgestelde stelsel).
Gelet op de bespreking met u op 14 februari is het nader rapport opgesteld vanuit de keuze voor een ongewijzigde voortzetting van de wet. U wordt gewezen op de onduidelijkheid m.b.t. financiën (dekking budgettaire consequenties via voorjaarsnotabesluitvorming, zie 3.2).

Zie voor een weergave van het ambtelijk advies naar aanleiding van het advies van de Raad van State, zoals besproken op 14 februari, ook de nota van DGM (DJ4473222, thans nog in de lijn naar u op weg).

2. Geadviseerde besluiten

1) instemmen met agendering in de Ministerraad op 10 maart aanstaande van het nader rapport en het (ongewijzigde) wetsvoorstel en de licht aangepaste MvT (bijlagen 2, 3 en 4)
2) Ondertekening van het MR-formulier (bijlage 5)
3) Indien MR akkoord: instemmen met verzenden brief aan TK waarin u om spoedbehandeling van het wetsvoorstel vraagt (bijlage 6)

Na instemming van de MR wordt het wetsvoorstel via het kabinet van de Koning bij de Tweede Kamer ingediend. Dat zal op of omstreeks woensdag 15 maart (Statenverkiezingen) kunnen zijn. U kunt daarin uw voorkeur aangeven.

NB. Zie punt 3.3 voor een vraag of het wetsvoorstel nog aangepast zou moeten worden op het punt van de termijnen in de cyclus.

3. Toelichting

3.1 Advies RvS

- Stelselwijziging, nut en noodzaak

De Afdeling advisering merkt op dat het wetsvoorstel geen noodwet is, maar een permanente regeling voor een nieuw stelsel van asielopvang en dat dat stelsel er ook voor moet zorgen dat de opvang van asielzoekers beter wordt verspreid onder de gemeenten waarmee de onderlinge solidariteit wordt bevorderd. De

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Sector Staats- en Bestuursrecht

Datum
24 februari 2023

Ons kenmerk
4511089

Afdeling onderschrijft dat **wetgeving noodzakelijk is** om te komen tot een effectief, robuust en duurzaam wettelijk stelsel waarin kan worden voorzien in een eerlijkere en evenwichtiger verdeling van asielzoekers.

- Procedure van verdeling

De Afdeling beschrijft de voorgestelde 2-jaarlijkse systematiek (raming benodigde opvangplaatsen, mogelijke vertaling over alle gemeenten, vrijwillig aanbieden van duurzame opvangplaatsen, verdeling over provincies, overleg in elke provincie onder leiding van de cdK als rijksorgaan, en verdeelbesluiten van MJenV per provincie). Daarnaast kunnen gemeenten op verschillende momenten een financiële bonus ontvangen, bijvoorbeeld wanneer zij vrijwillig opvangplaatsen aanbieden. Hoewel de Afdeling het noodzakelijk vindt dat er een solide en duurzaam stelsel van asielopvang tot stand komt, en dit ook urgent acht gelet op de huidige situatie, acht zij de voorgestelde procedure onnodig complex en is zij van oordeel dat indringende vragen met betrekking tot de uitvoerbaarheid worden opgeroepen.

- Complexiteit

De Afdeling beschrijft dat de complexiteit tweeledig is. Aan de ene kant kunnen gemeenten opvangplaatsen bij de minister aanbieden en daarbij een bonus ontvangen en aan de andere kant moeten zij, op een later moment, binnen de provincie met elkaar afstemmen welke gemeenten de resterende benodigde opvangplaatsen gaan realiseren. Dat leidt tot onduidelijkheid over de precieze taakstelling. De verdelingsprocedure en de ingebouwde financiële prikkels hebben volgens de Afdeling bovendien een competitief element in zich en ze dragen niet bij aan de solidariteit tussen gemeenten die de regering op het oog heeft.

- Beloningssystematiek

De Afdeling is kritisch over de beloningsuitkeringen. Principieel omdat een beloning voor uitvoering van een wettelijke medebewindstaak of in de autonome ruimte van een gemeente niet passend is en de effectiviteit niet bewezen. Daarnaast stelt zij dat de gekozen vorm (een SPUK) afwijkt van de Financiële Verhoudingswet.

- Onduidelijkheden

Daarnaast zijn veel aspecten uit het wetsvoorstel volgens de Afdeling nog onduidelijk, bijvoorbeeld over de precieze rol van provincies en die van het COA. Ook de termijn waarbinnen de gemeenten de opvangplaatsen moeten realiseren is niet duidelijk. Die duidelijkheid is wel nodig voor bijvoorbeeld het interbestuurlijk toezicht en de afhandeling van juridische procedures. Ook zijn veel aspecten van het wetsvoorstel nog niet uitgewerkt, zoals hoe de verdeling van opvangplaatsen over provincies en gemeenten precies tot stand komt. De verdeling raakt volgens de Afdeling echter de kern van het wetsvoorstel en dit kan niet zonder meer op een later moment in bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Het feit dat veel aspecten uit het wetsvoorstel nog niet uitgewerkt zijn, zorgt er ook voor dat partijen die over het wetsvoorstel zijn geconsulteerd onvoldoende in staat waren om de gevolgen voor de uitvoering goed in kaart te brengen. Ook zijn adequate financiële randvoorwaarden nodig.

- Alternatief: model Huisvestingswet

De Afdeling adviseert een eenvoudiger systematiek en wijst op het model van de huisvesting van statushouders. Aansluiting daarbij zorgt voor een duidelijke wettelijke taakstelling voor alle gemeenten, maar geeft gemeenten nog steeds de mogelijkheid samen te overleggen en afspraken te maken over het aantal opvangplekken dat iedere gemeente realiseert. Bijkomend voordeel is dat de opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders in onderling verband kan worden bekeken en kan worden afgestemd op de mogelijkheden van gemeenten.

- Medeondertekening Minister van BZK

De Afdeling advisering adviseert, omdat het medebewindswetgeving betreft en het voorstel raakt aan de verhouding tussen overheden, bij het wetsvoorstel én

de op het voorstel te baseren nadere regels, te voorzien in medeondertekening door de Minister van BZK.

3.2. Lijn van beantwoording advies
- Algemeen
Conform het verzoek van de Afdeling wordt op alle punten afzonderlijk ingegaan, nu niet het alternatieve model van de Huisvestingswet wordt gekozen. Rode draad is dat de regering tot een andere weging van de kritiekpunten van de RvS komt omdat het wetsvoorstel de uitkomst van politieke besprekingen is en aan de ondersteuning in verband met de uitvoerbaarheid wordt gewerkt.

- Amvb
De landelijke raming van het aantal benodigde opvangplaatsen en de (indicatieve) verdeling over provincies en gemeenten wordt uitgewerkt in een amvb. Gelet op de gevoeligheid van het vraagstuk ligt het voor de hand het in (internet)consultatie geven van de concept-amvb via de Ministerraad te leiden. Dat betekent dat de amvb niet tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel bij de TK in internetconsultatie kan gaan, maar kort daarna (nader rapport zegt: één maand na indiening).

- Financiële aspecten
Het artikel 2 FVW onderzoek wordt momenteel nog uitgevoerd. Dekking van de budgettaire consequenties van deze wet maakt onderdeel uit van de voorjaars(nota)besluitvorming.

- Medeondertekening MBZK
Gelet op het bijzondere en urgente karakter van dit wetsvoorstel is er na afweging voor gekozen om bij dit wetsvoorstel niet in medeondertekening te voorzien, en evenmin in medeondertekening van lagere regelgeving die op dit wetsvoorstel is gebaseerd.

3.3 Vraag i.v.m. de termijnen cyclus
In de huidige versie van het wetsvoorstel is de cyclus 1 februari / 1 mei / 1 juli / 1 september. Deze maanden (en de wijzigingen tov de cyclus die was voorzien in de septemberversie) zijn tijdens de politieke besprekingen voorafgaand aan de consultatiefase in een vrij laat stadium aangebracht. We moeten ons inmiddels afvragen of we deze momenten willen verschuiven, uitgaande van het moment dat we nú inwerkingtreding verwachten. Omdat het nu nog lastig te voorspellen is wat de inwerkingtredingsdatum zal kunnen zijn en welke termijnen/cyclus passend is, is het ook optie om nu de cyclus ongewijzigd te laten en op een later moment middels een nota van wijziging tot de nieuwe termijnen/cyclus te komen. Daarmee wordt het risico vermeden dat een aanpassing nu op een later moment ook weer niet passend blijkt.

3.4 Inhoud (ongewijzigde) wetsvoorstel + licht aangepaste MvT
Het wetsvoorstel is ongewijzigd. Het strekt tot het toedelen van een taak aan gemeenten om asielopvangvoorzieningen mogelijk te maken en deze voorzieningen evenwichtiger over Nederland te spreiden. Het voorziet in een tweejaarlijkse verdeelcyclus waarin gemeenten vrijwillig opvangplaatsen kunnen aanbieden en daarna een provinciale verdeling wordt bepaald/bekendgemaakt aan de hand waarvan COA, gemeenten, gedeputeerde staten (aan de provinciale regietafels), onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning als rijksorgaan) overleggen om tot een evenwichtige verdeling van opvangplaatsen over Nederland te komen. Deze procedure mondt uit in een verdeelbesluit (per provincie) van de Minister van JenV. Voorts kunnen gemeenten in aanmerking komen voor (vrij besteedbare) financiële uitkeringen indien zij duurzame opvangplaatsen inbrengen. Indien een gemeente dit voorafgaand aan de fase van

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Sector Staats- en Bestuursrecht

Datum
24 februari 2023

Ons kenmerk
4511089

verdeling via de provinciale regietafels doet, is deze uitkering hoger dan wanneer zij deze duurzame opvangplaatsen via de PRT aanbiedt. Ook kan een gemeente een uitkering ontvangen indien zij bijzondere opvangmodaliteiten realiseert. Het wetsvoorstel stelt daarnaast dat een uitkering aan provincie en gemeenten wordt uitgekeerd voor opvangplaatsen boven de 75% van de provinciale opvangopgave. Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor nadere regeling van deze financiële uitkeringen. Daarnaast bevat het een grondslag voor een bekostigingsregeling ten behoeve van de vergoeding aan gemeenten van de kosten die zij maken met op grond van deze wet uit te voeren (nieuwe) taken. Tevens wordt de Wet COA gewijzigd.
- Er wordt een delegatiegrondslag opgenomen om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen over de eisen waaraan asielopvangvoorzieningen moeten voldoen, naast de bestaande wettelijke eisen voor gebouwen met een permanente woonfunctie.
- Een andere wijziging van de Wet COA maakt mogelijk dat een opvangvoorziening door of onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt geëxploiteerd (ipv het COA), indien het COA daarvoor toestemming verleent, en dat daarover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld.
- Het verdeelbesluit van MJenV resulteert in verplichtingen (aantal te realiseren opvangplaatsen) voor de aangewezen gemeenten. Vervolgens rust op deze gemeenten de verplichting om de locaties of accommodaties tijdig aan het COA ter beschikking te stellen ten behoeve van de ingebruikneming door het COA (na bouw of verbouw) en zorg te dragen voor lokale vergunningverlening, ruimtelijke inpassing, of bij uitzondering, na toestemming van het COA, ingebruikneming ten behoeve van exploitatie door de gemeente zelf.
- Het interbestuurlijk toezicht op de realisering van het verdeelbesluit, berust de eerste vier jaar na inwerkingtreding bij de MJenV en gaat na die vier jaar over op gedeputeerde staten van de provincie. Het interbestuurlijk toezicht op de exploitatie van een opvangvoorziening is aan MJenV opgedragen. Uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding van de wet, brengt MJenV een wetsvoorstel tot herijking van de toezichtsystematiek in procedure.

De MvT is op terminologische punten aangepast en op een enkele plaats verbeterd, waar de huidige tekst tot misverstand kan leiden.

4. Politieke en bestuurlijke context
Breed speelt dat twijfel bestaat over of deze wet (tijdig) een oplossing gaat bieden voor de opvangcrisis. JenV en BZK delen dit punt van zorg, en zullen ontwikkelingen tijdens de implementatie (w.o. opstellen nadere regelgeving) en na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel nauwgezet monitoren en waar mogelijk (al dan niet via aanpassing regelgeving) bijsturen.

5. Communicatie
DCOM is op de hoogte.

6. Afstemming
De stukken zijn opgesteld met DGM en afgestemd met BZK, DFEZ/FIN.

7. Bijlagen
1. Advies RvS
2. Nader rapport
3. Wetsvoorstel
4. Memorie van toelichting
5. MR-formulier
6. TK brief met verzoek spoedbehandeling

8. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

In de openbaar te maken versie van deze nota worden alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd en wordt onderstaande informatie verwijderd in verband met de eenheid van kabinetsbeleid.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Sector Staats- en Bestuursrecht

Datum
24 februari 2023

Ons kenmerk
4511089