



## Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
t.a.v. de staatssecretaris asiel & migratie  
de heer E. van der Burg  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Centraal Orgaan opvang  
asielzoekers  
Rijnstraat 8  
2515 XP DEN HAAG  
Postadres: postbus 30203  
2500 GE DEN HAAG

cc: de heer mr. H.J.I.M. de Rooij en  
mevr. A.W.H. Bertram

Datum	21 juli 2023	Inlichtingen bij	A. van Dal-Peters
Onderwerp	Uitvoeringstoets lagere regelgeving gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorziening		
Ons kenmerk	23u.000570		
Uw brief	x	Aanvullende informatie Bijlage	1

Geachte heer Van der Burg,

In uw brief van 15 juni jl. verzoekt u het COA een uitvoeringstoets uit te voeren met betrekking tot de lagere regeling onderliggend aan het wetsvoorstel 'gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen', te weten het 'besluit gemeentelijke taak mogelijke maken asielopvangvoorzieningen' en de bijbehorende regeling specifieke uitkeringen. Dat heeft het COA inmiddels gedaan. Bij deze bied ik u de uitkomsten aan van deze uitvoeringstoets.

### **Belang voortgang 'spreidingswet'**

Voordat ik in ga op de hoofdlijnen van de uitkomsten van deze toets, hecht ik eraan eerst het belang van continuïteit te onderstrepen waar het gaat om (de behandeling en implementatie van) het wetsvoorstel 'gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen' ofwel de 'spreidingswet', een punt dat ook de VNG en de CdK's maken. Alhoewel u als geen ander weet hoe noodzakelijk het is dat er structurele oplossingen komen om de druk op de asielopvang weg te nemen, dat er meer stabiliteit nodig is in het systeem van asielopvang en dat de spreidingswet een belangrijke bouwsteen is om dit te bereiken, kan deze boodschap wat het COA

Correspondentie uitsluitend  
aan het postadres met  
vermelding van de datum  
en het kenmerk van deze  
brief

betreft niet vaak genoeg herhaald worden. De situatie in Ter Apel lijkt weliswaar minder ernstig dan in de zomer van 2022, maar dat was dan ook een dieptepunt dat zich nooit meer voor zou mogen doen. De asielopvang in het geheel is echter nog steeds allesbehalve stabiel. Marges in aantal opvangplekken zijn helaas nog steeds beperkt – het meest prangend voor onze doelgroep alleenreizende jongeren (amv) -, er is nog steeds noodopvang bij het COA en tijdelijke gemeentelijke opvang nodig om alle bewoners een plek te kunnen bieden, en de kwaliteit is op veel plekken weliswaar op peil, maar dat geldt nog niet voor álle noodopvanglocaties<sup>1</sup>. Verder constateert het COA dat afgelopen periode diverse gemeenten al in de geest van het wetsvoorstel gingen handelen en een stap naar voren zetten, maar leidt onzekerheid over doorgang van het wetstraject ertoe dat sommige gemeenten nu aarzelen over deze beweging; dit terwijl opvangplekken zo hard nodig zijn.

Ik hoop dan ook van harte dat de Tweede Kamer eveneens concludeert dat Nederland zich op dit dossier geen stilstand kan permitteren en zal besluiten de spreidingswet niet controversieel te verklaren. Ik weet dat uw inzet er in elk geval op is gericht, ook in demissionaire status, om een scenario van stilstand in de behandeling en implementatie van de wet te voorkomen, en daar ben ik u zeer erkentelijk voor.

### **Aanscherping ontwerp wetsvoorstel**

In november 2022 voerde het COA, eveneens op uw verzoek, een uitvoeringsscan uit op het wetsvoorstel. Daarvoor verwijst ik naar de brief van 25 november 2022 (kenmerk 22u.000501). Daarin staat eveneens verwoord dat het COA het doel van de spreidingswet steunt. Maar ook dat het ontwerp van de wet op een aantal onderdelen beter en scherper kan en moet, vanuit het perspectief van de uitvoering. Onder meer heeft het COA in [deze brief](#), alsmede tijdens [het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer](#) in mei 2023 gepleit voor:

- het bijstellen van de termijn van een structurele opvanglocatie van minimaal 5 jaar naar in beginsel minimaal 15-20 jaar
- het vereenvoudigen van de bonus- en verdeelsystematiek
- het in de wet opnemen dat de capaciteitsraming tussentijds omhoog of omlaag kan, met een ruimere interpretatie van het begrip ‘uitzonderlijke omstandigheden’ en een helder proces voor gemeenten hoe ze zich hierop kunnen voorbereiden
- het in de wet vastleggen dat locaties alleen zonder doelgroepbeperking beschikbaar worden gesteld
- het opnemen in de wet hoe de verantwoordelijkheidsverdeling rond exploitatie door gemeenten eruit ziet met een bijbehorend kwaliteitskader.

Ook heeft het COA expliciet aandacht gevraagd voor voldoende amv-opvangplaatsen.

---

<sup>1</sup> Voor een nadere toelichting op knelpunten in de opvang en begeleiding van asielzoekers, wordt verwezen naar de ‘Stand van de uitvoering’ van het COA (juli 2023).

Ik hecht eraan om deze punten nogmaals te benadrukken, te meer omdat zij tot op heden niet of onvoldoende zijn verankerd, noch in het wetsvoorstel, noch in de onderliggende regelgeving. Wél zijn er met uw departement verdere stappen gezet op het vlak van stabiliteit in het opvangsysteem, op weg naar een nieuwe financieringssystematiek. De passage hierover in de meest recente Voorjaarsnota bevestigt dat. Ook daarvoor wil ik mijn waardering uitspreken. In aanvulling hierop wil ik benadrukken dat de afgesproken financieringssystematiek wel nog zo snel mogelijk in regelgeving moet worden vastgelegd.

### **Hoofdpijnen uitkomsten uitvoeringstoets lagere regelgeving**

Voor de uitkomsten van de uitvoeringstoets op de lagere regelgeving ('Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen') verwijs ik naar de bijlage bij deze brief.

Kort samengevat is het COA van mening dat het besluit op een aantal punten nog aan kracht kan en moet winnen, om de uitvoerbaarheid ervan voldoende waarborgen te bieden. Dat zit op een aantal vlakken, deels reeds benoemd in de eerder genoemde brief van 25 november jl., en in aanvulling daarop met name op de volgende punten:

- *Capaciteitsraming*: de totstandkoming van het MPP is – ook in de huidige situatie – een samenspel van allerlei spelers in de keten, waaronder het COA. Na de verschijning van een MPP vindt er een intern proces bij het COA plaats om een vertaalslag daarvan te maken voor het aantal benodigde opvangplekken, uitgesplitst ook naar de verschillende modaliteiten. Het COA hecht eraan dat voor dit interne proces een realistisch tijdpad blijft bestaan, en om daarin ook ruimte te houden voor een dialoog met uw departement en andere ketenpartners, in geval van verschillen van inzicht over die vertaalslag.
- *Vereisten duurzame opvangplekken*: er is in de praktijk een wezenlijk verschil tussen het moment van het beschikbaar stellen van een locatie en de daadwerkelijke ingebruikname. Hoewel het COA altijd alles in het werk zal stellen om de tijd daartussen zo kort mogelijk te houden, spelen ook andere factoren mee, bijvoorbeeld het realiseren van bouwkundige aanpassingen om de veiligheid en leefbaarheid te garanderen alsmede de afhankelijkheid van andere partijen bij de daadwerkelijke inrichting. Het COA pleit ervoor om in het besluit de terminologie beter aan te laten sluiten op de praktijk (bijv. gebruiksklaar in plaats van beschikbaar). Daarnaast bevat het besluit een passage over de verspreiding van opvangplekken over meerdere locaties binnen een gemeente, maar is de toevoeging van de voorwaarde 'mits uitvoerbaar' onvoldoende afgebakend. Het COA acht het noodzakelijk dit begrip nader te definiëren in een gezamenlijke setting van COA, departement en gemeenten.

Ook vraagt het COA aandacht voor het kostenaspect van de spreiding over meerdere locaties, alsmede voor de verwijzing naar afspraken over een minimale omvang in een nog op te stellen regeling, waarmee beide punten niet goed zijn te beoordelen op uitvoerbaarheid.

- *Verdeelbesluit*: diverse onderdelen die het verdeelbesluit raken, zijn wat het COA betreft onvoldoende gespecificeerd, met name waar het gaat om hoe te handelen in geval van verschil in inzicht. Denk daarbij aan de situatie dat het COA een locatie als niet geschikt beoordeelt, terwijl een gemeente daar andere opvattingen over heeft. Of aan de situatie waarin een provincie of gemeente bezwaar aantekent bij een verdeelbesluit: schort dit de taak om een bijdrage in de asielopvang te leveren op of juist niet. Of wat te doen als er in macro-opzicht voldoende locaties cq. opvangplekken zijn aangeleverd, maar het niet matchend is te maken met de verschillende opvangmodaliteiten. Voor dit soort situaties is het wenselijk om aan de voorkant helderheid te hebben hoe het handelingsperspectief er in dat geval uit ziet.

### **Exploitatie door derden en kwaliteitskader**

De uitvoeringstoets richt zich op het eerder genoemde besluit. Daarnaast zijn nog andere onderdelen in voorbereiding bij uw departement, waar het gaat om lagere regelgeving. Het COA vraagt daarbij met name aandacht voor de nadere uitwerking van die onderdelen die zich richten op de exploitatie door derden en een nog te ontwikkelen kwaliteitskader. In het bijzonder heeft het COA daarbij behoefte aan een duidelijke afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen COA en derden. Voor de uitwerking van deze onderdelen is de kennis en expertise vanuit de uitvoering onmisbaar, onder meer waar het gaat om het perspectief van bewoners en de implicaties van bepaalde keuzes in lagere regelgeving voor de mensen om wie het allemaal draait. In elk geval hecht het COA eraan onuitlegbare kwaliteitsverschillen tussen locaties en daarmee tussen asielzoekers, te voorkomen. Ik pleit er daarom voor om bij de totstandkoming daarvan intensiever dan nu het geval is samen op te trekken.

### **Tot slot**

Ik vertrouw erop dat deze en eerdergenoemde punten een plek krijgen in het vervolg van het traject en zou graag een reactie tegemoet zien op welke wijze dat gaat gebeuren. Mocht voorliggende brief leiden tot een behoefte aan een nadere toelichting, dan ben ik vanzelfsprekend bereid om die te geven.

Hoogachtend,  
Centraal Orgaan opvang asielzoekers



Drs. J. Kapteijns  
Lid van het bestuur en plv. bestuursvoorzitter

Bijlage: uitkomsten uitvoeringstoets 'Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen'

## **Bijlage – inhoudelijke bevindingen uitvoeringstoets**

### **Capaciteitsraming**

- Artikel 2.1 schrijft voor dat de capaciteitsraming wordt opgesteld op basis van de MPP én het Capaciteitsbesluit van het COA. Het Capaciteitsbesluit wordt opgesteld met de MPP als basis, en het COA streeft daarbij naar maximale aansluiting, maar de ervaring leert dat er in de praktijk soms toch verschillen in aantallen kunnen ontstaan. De voorliggende regelgeving en toelichting maken niet duidelijk hoe in de uitvoeringspraktijk met deze verschillen zal worden omgegaan. Hoe komt de raming tot stand wanneer prognose en besluit op wezenlijke punten van elkaar verschillen ?
- Het Capaciteitsbesluit van het COA is van groot belang voor de capaciteitsraming omdat dit besluit, anders dan de MPP, een uitsplitsing maakt van het aantal benodigde opvangplekken naar modaliteit. Daarmee dus ook een uitsplitsing naar het benodigde aantal plekken binnen de verschillende bijzondere opvangvoorzieningen (inclusief amv). Het overzicht hiervan wordt ook expliciet opgenomen bij het versturen van de capaciteitsraming
- Het door het COA op te stellen Capaciteitsbesluit is, anders dan de MPP, direct gericht op het aantal benodigde capaciteitsplekken. Het Capaciteitsbesluit zal dan ook een belangrijke rol moeten vervullen bij het tot stand brengen van de capaciteitsraming. Hiertoe is het essentieel dat er voldoende tijd bestaat - het COA denkt hierbij aan een beperkt aantal weken - tussen de vastgestelde MPP en het tot stand gebrachte Capaciteitsbesluit.
- De capaciteitsraming heeft een werking voor twee jaar. De toelichting bij het wetsvoorstel bericht dat tussentijdse bijstelling mogelijk is in het geval van uitzonderlijke omstandigheden zoals een oorlog of een natuurramp. Voor een goede uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving zijn de beschreven situaties waarin bijstelling mogelijk te beperkt, en tevens onvoldoende concreet. De ervaringen in de afgelopen jaren laten zien dat er ook andere aanleidingen kunnen zijn voor het bijstellen van de capacitaire behoefte. Het asieldomain is nu eenmaal met vele en grote onzekerheden omgeven. De duur van het verblijf in de opvang wordt niet alléén bepaald door de omvang van de instroom van asielzoekers in Nederland maar óók door de uitstroom en de doorstroom. De beschreven 'uitzonderlijke omstandigheden' waaronder bijstelling mogelijk is zijn echter uitsluitend gericht op instroom. Het COA is van mening dat bijstelling van de capaciteitsraming ook moet kunnen plaatsvinden in situaties waarin de doorstroom of de uitstroom hier aanleiding toe geven.

### Vereisten duurzame opvangplaatsen

- Artikel 3.1, tweede lid, onder a, schrijft voor dat sprake is van een duurzame opvangvoorziening wanneer een opvangplaats beschikbaar is voor een termijn van **5** jaar. Het is in het belang van een goede uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving deze termijn te verlengen tot in beginsel minimaal 15-20 jaar. Dit om gemeenten te stimuleren opvangvoorzieningen aan te bieden met een langlopende duur.

De ministerraad heeft eerder dit jaar ingestemd met het voorstel om het COA stabiel te financieren. Dit moet het mogelijk maken dat het COA een vaste basiscapaciteit gaat aanhouden, die – in elk geval voor een periode van 6 jaar - is vastgezet op 41.000 plekken. Het COA streeft er naar dat 75% van dit aantal plekken een langlopende duur heeft. Opvangplekken bóven de vaste basiscapaciteit van 41.000 kunnen plekken zijn die een kortlopende duur hebben. Een te beperkt aanbod van opvangvoorzieningen met een langlopende duur maakt het lastig om te komen tot een stabiel opvanglandschap.

Een langere looptijd maakt het mogelijk om duurzaam te investeren in de locatie zelf, als ook in het personeel. Een langere beschikbaarheid van een locatie komt ten goede aan de kwaliteit van de opvang(voorzieningen) en de te bieden begeleiding. Het leidt tot minder verhuizingen van (minderjarige) bewoners omdat locaties minder vaak worden gesloten. Bovendien ontstaat ruimte en tijd voor duurzame investeringen in de relaties met omwonenden, gemeenten, ondernemers en andere samenwerkingspartners en zorgt het ervoor dat meer vrijwilligers op een locatie aan de slag gaan. Tevens kan, samen met de gemeente, meer worden geïnvesteerd in integratie en participatie. Opvanglocaties die voor langere tijd beschikbaar zijn zorgen direct en indirect voor lokale werkgelegenheid, voor extra inkomsten voor lokale ondernemers en voor het behoud van voorzieningen, zoals onderwijs, sportgelegenheid, openbaar vervoer of winkels.

Het omgekeerde geldt daarmee ook. Bij locaties met een looptijd korter dan 5 jaar wordt de businesscase over rendabele investeringen anders dan bij langjarige samenwerking, en ook in kwalitatief opzicht zijn er minder mogelijkheden.

- De termijn van vijf jaar start wanneer de locatie ‘gebruiksklaar’ is. Beschreven is dat dit betekent dat het COA aan de slag kan met de inrichting van de locatie met het oog op ingebruikneming. Onvoldoende is beschreven wat dit concreet betekent; wanneer is sprake van een locatie waarvoor geldt dat het COA aan de slag kan met de inrichting. Zo is het niet duidelijk of hier (wel of geen) sprake

van is op een moment dat het COA nog bouwtechnische ingrepen moet (laten) verrichten. De uitvoerbaarheid van wet en regelgeving is gediend bij het gebruik van een andere term dan ‘gebruiksklaar’. Het COA denkt hierbij aan de term ‘inzetbaarheid’ of ‘bewonersklaar’ omdat dit beter tot uitdrukking brengt dat alles in gereedheid is gebracht dat nodig is om de (eerste) bewoners in de locatie ook daadwerkelijk op te kunnen vangen.

- Artikel 3.1, eerste lid, schrijft voor dat de beschikbaar gestelde opvangplaatsen over meerdere opvangvoorzieningen binnen een gemeente mogen worden verspreid. De toelichting stelt hierbij de voorwaarde ‘mits uitvoerbaar’. Het ontbreekt aan duidelijkheid over de (concrete) invulling van deze voorwaarde; wanneer is er sprake van uitvoerbaarheid. En door wie wordt dit bepaald. Los hiervan valt op te merken dat er nadere aanvullende afspraken nodig zullen zijn over onder meer de hiervoor benodigde financiën. De kostprijs voor een plek in een kleine locatie zal een andere zijn dan voor een plek in een grotere locatie, mede ook afhankelijk van het niveau van de voorzieningen.
- Artikel 3.1 schrijft voor dat bij ministeriële regeling nader kán worden bepaald wat als een minimale omvang van een bijzondere opvangvoorzieningen moet worden aangemerkt. Tevens kan worden bepaald dat deze voorzieningen kunnen worden verspreid over meerdere opvangvoorzieningen. Het COA hecht er belang aan dat spoedig deze regeling voor consultatie wordt voorgelegd.
- Artikel 4.1 geeft aan dat een voorwaarde voor exploitatie door een college is dat kan worden voorzien in materiele en immateriële opvang van asielzoekers en het faciliteren van ketenprocessen is opgenomen met een verwijzing naar de Vreemdelingenwet 2000 en Unirechtelijke verplichtingen. Met name wordt hier bedoeld op de EU-opvangrichtlijn. Dit is een nadere specificering t.o.v. het wetsvoorstel en memorie van toelichting.

### **Losse opmerkingen**

- Toelichting pagina 5 en 6, onder 1.1.. Aangeboden opvangplaatsen moeten uitvoerbaar zijn voor de verschillende uitvoeringspartijen. Ook hier is het van belang om in gezamenlijk overleg te specificeren wat verstaan wordt onder ‘uitvoerbaar’. Heldere en objectieve criteria zijn noodzakelijk om te komen tot een gedragen en uitvoerbaar verslag van de CdK en verdeelbesluit van de staatssecretaris. Onduidelijkheid kan zorgen voor spanningen tussen COA en gemeenten: waarom is deze locatie niet uitvoerbaar en dus afgewezen? Daarbij is op pagina 6 niet helder omschreven op basis waarvan de minister (staatssecretaris) komt tot een verdeelbesluit als het verslag onvoldoende uitvoerbaar en volledig is. Ook is het onduidelijk wat er gebeurt als er landelijk

teveel opvangplaatsen worden aangeboden, in totaal of voor een specifieke bijzondere opvangmodaliteit.

- Toelichting pagina 6, onder 1.3: Het is onduidelijk wat de situatie zal zijn wanneer een provincie of gemeente in bezwaar of beroep gaat tegen het verdeelbesluit. Het is niet wenselijk dat het indienen van bezwaar en beroep ertoe leidt dat de opvangplekken niet of te laat aan het COA beschikbaar worden gesteld. Zonder nader voorschrift dat hier op ziet ontstaat het risico dat wanneer veel gemeenten in bezwaar gaan tegen een verdeelbesluit het ertoe zal leiden dat er onvoldoende opvangplekken beschikbaar komen. De wet- en regelgeving hebben dan een effect dat tegengesteld is aan wat zij beoogt.
- Toelichting pagina 6 onder 1.4: de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de toezichtstaak is niet nader gespecificeerd. Dit is wel noodzakelijk voor een goed functionerend stelsel en tijdig beschikbare en kwalitatief afdoende opvangplaatsen.
- Toelichting pagina 7. Het COA vraagt zich af of onder opvangplaatsen van bijzondere aard ook de procesopvanglocatie wordt begrepen. Het specifieke karakter van deze locatie pleit hier voor. Voor de volledigheid is op te merken dat strikt genomen de plekken in een GVL of VBL geen opvangplaatsen zijn omdat dit plekken zijn die bestemd zijn voor (ex)asielzoekers voor wie eerder het recht op opvang van rechtswege is beëindigd.
- Toelichting pagina 7 onderaan en pagina 8 onder 1.1 opvangplaatsen van bijzondere aard: amv opvangplekken worden ook indicatief verdeeld over gemeenten en provincies. Indien dit ook conform inwonertal plaatsvindt zullen gemeenten een extreem lage doelstelling krijgen middels het indicatieve verdeelbesluit. Het COA bepleit met klem dat de minimumomvang van amv locaties zoals opgenomen in artikel 4 wordt aangepast naar 50 voor poa opvang en naar 20 voor regionale opvang. Door het vaststellen van deze minimumomvang van de amv opvangmodaliteiten wordt samenwerking tussen gemeenten bevorderd om aan het verdeelbesluit te kunnen voldoen. En belangrijker nog, kan het COA borgen dat de juiste kwaliteit van opvang en begeleiding wordt geboden.
- De toelichting op pagina 11 beschrijft dat het COA zal waarborgen dat een gemeente bij het exploiteren van een opvangvoorziening aan de wettelijke eisen voldoet. Het COA komt met deze taakomschrijving in feite te fungeren als een Inspectiedienst voor de Rijksoverheid. Het COA is van mening dat deze taak niet bij een uitvoeringsorganisatie hoort: het COA heeft geen toezichthoudende rol richting gemeenten en wil die rol in de toekomst evenmin vervullen.



Bovendien verhoudt dit zich slecht tot de samenwerkingsrelatie tussen COA en gemeenten.

- Toelichting, pagina 12. Beschreven is dat het COA elk voornemen tot het uitbesteden van werkzaamheden aan het college ter instemming moet voorleggen aan de minister. Het COA vraagt zich af hoe het vragen om instemming moet zien in relatie tot het voorschrift in artikel 3b, eerste lid, van het wetsvoorstel waarin is bepaald dat het COA met het college kan overeenkomen dat het college verantwoordelijk is voor de exploitatie van een opvangvoorziening.
- Het COA vraagt aandacht voor het volgende. De voorliggende regelgeving maakt niet duidelijk in hoeverre het Faciliteitenbesluit en de regeling die ziet op onderwijshuisvesting (OHBA) ook van toepassing is op opvangvoorzieningen die op basis van het verdeelbesluit aan het COA beschikbaar worden gesteld. Onbekend is ook of deze regelgeving van toepassing is in het geval van door een gemeente te exploiteren opvangvoorziening.

#### **Doelgroepbeperking**

In algemene zin betreft het COA dat de lagere regelgeving, gelijk het wetsvoorstel, geen expliciet voorschrift bevat waarin de mogelijkheid voor een gemeente om locaties aan te bieden met doelgroep beperking expliciet wordt uitgesloten. Het is voor de uitvoering van essentieel belang dat alleen locaties beschikbaar worden gesteld zónder doelgroepbeperking. Om het doel, een opvangplek voor iedere asielzoeker, mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat gemeenten niet bepaalde asielzoekers weigeren op basis van hun afkomst of andere kenmerken. Dit geldt zowel voor de aan het COA beschikbaar gestelde locaties als voor de locaties die gemeenten zelf exploiteren.