



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
11 juli 2023

Bijlagen
1 Constateringen en vragen
2 Alternatief voorstel
3 Uitvoeringstoets

Onderwerp
Consultatiereactie lagere regelgeving Spreidingswet

Geachte heer Van der Burg,

De VNG heeft op 26 mei jl. de concept-AMvB Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen en de concept Regeling specifieke uitkeringen Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: lagere regelgeving Spreidingswet) ontvangen met uw verzoek om hierop te reageren. Wij gaan graag in op dit verzoek.

Punten uit de consultatiereactie Spreidingswet zijn niet verwerkt

De lagere regelgeving is een uitwerking van het wetsvoorstel '*Gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvang*', beter bekend als de Spreidingswet. Op 24 november jl. heeft de VNG de consultatiereactie op dit wetsvoorstel gegeven.¹ De VNG heeft hierin een aantal aanscherpingen en wijzigingen voorgesteld om te komen tot een Spreidingswet die uitvoerbaar en uitlegbaar is. Helaas constateren wij dat in de laatste versie van het wetsvoorstel Spreidingswet en de concept lagere regelgeving deze punten niet zijn verwerkt. Ook hebben wij helaas nog altijd geen enkele reactie ontvangen op onze consultatie.

Volgens de VNG leidt de voorgestelde wet- en regelgeving tot frictie met de medeoverheden (en uitvoeringsorganisaties), omdat zij met een onuitvoerbare wet te maken krijgen. Hiermee wordt volgens ons een groot risico genomen omdat een wet die niet werkt tot nog meer verlies aan vertrouwen en draagvlak bij inwoners leidt.

Naast de VNG hebben ook andere partijen hun zorgen geuit over de uitlegbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van het wetsvoorstel. Het Veiligheidsberaad (VB), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Kring van Commissarissen (KvC), het Centraal Orgaan opvang

¹ <https://vng.nl/nieuws/vng-vreest-onuitvoerbare-en-ineffectieve-spreidingswet>

Asielzoekers (COA), VluchtelingenWerk Nederland (VWN), de Adviesraad Migratie (ACVZ) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) waren unaniem in hun reactie. Deze boodschap is nogmaals onderstreept tijdens het rondetafelgesprek over de Spreidingswet op 1 juni jl.

Veel vragen over de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van de lagere regelgeving

De zorg van de VNG over de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van de Spreidingswet en daarmee ook van de lagere regelgeving wordt eerder groter dan kleiner. Deze zorg wordt gevoed door de hoeveelheid onduidelijkheden die wij constateren en de vragen hierover. Het betreft zowel constateringen als vragen over de onderwerpen uit onze consultatiereactie van 24 november jl. als nieuwe constateringen en vragen naar aanleiding van de lagere regelgeving. Zo is er nog geen volledig zicht op de kosten die gemeenten moeten maken om de Spreidingswet uit te voeren omdat nog steeds niet alle taken (waaronder de exploitatie door gemeenten) zijn uitgewerkt. Het artikel 2-onderzoek Spreidingswet is daarom niet volledig en zien wij als eerste verkenning. Aanvullend onderzoek naar de uitvoeringskosten is nodig.

Daarnaast constateren wij dat nog informatie ontbreekt zoals de Ministeriële Regeling waarin de mogelijkheid van exploitatie door gemeenten nader wordt uitgewerkt en het kwaliteitskader opvang. Op het moment dat deze beschikbaar zijn, zal de VNG opnieuw een toets op de uitvoerbaarheid en financiën doen.

De VNG en IPO presenteren een alternatief dat voor alle partijen uitvoerbaar en uitlegbaar is

De VNG heeft samen met het IPO een alternatief voorstel uitgewerkt dat uitvoerbaar en uitlegbaar is en dat volledig tegemoetkomt aan de kaders die de staatsecretaris heeft meegekregen vanuit de politiek. Sterker nog, het alternatieve voorstel zorgt ervoor dat de doelstellingen vanuit dat compromis beter worden behaald dan het huidige wetsvoorstel. Tijdens het eerdergenoemde rondetafelgesprek over de Spreidingswet op 1 juni jl. hebben alle betrokken partijen opgeroepen om het alternatieve voorstel van de VNG en het IPO serieus te overwegen. Het alternatieve voorstel is als bijlage 2 aan deze brief toegevoegd.

Tot slot

De VNG erkent de urgentie om gezamenlijk als gelijkwaardige partners de schouders te zetten onder de aanpak van het opvangvraagstuk. Die gezamenlijkheid missen wij in de huidige versie van het wetsvoorstel Spreidingswet en de concept lagere regelgeving.

Graag ontvangen wij van u de antwoorden op de in de bijlage van deze consultatiereactie gestelde vragen. Ook vernemen wij graag uw reactie op ons alternatieve voorstel voor een uitvoerbare en uitlegbare Spreidingswet. Ook als u zich niet kunt vinden in dit voorstel, horen wij graag van u de inhoudelijke redenen daarvan.

De VNG heeft kennisgenomen van de consultatiereactie van het IPO en de Kring van Commissarissen. Wij onderschrijven de inhoud van deze consultatiereacties.

Met vriendelijke groet,
Vereniging Nederlandse Gemeenten

mr L.K. Geluk
algemeen directeur

Bijlage 1: Constateringen en vragen

De VNG constateert nog veel onduidelijkheden en heeft nog veel vragen over de lagere regelgeving. Allereerst over de 8 hoofdpunten uit onze consultatiereactie van 24 november jl. In onderstaande tabel staan deze punten inclusief ons beeld op basis van de lagere regelgeving.

	Consultatiereactie 24-11-'22	Consultatiereactie lagere regelgeving Spreidingswet
1	Herzie de verdeel- en beloningssystematiek	<p>In onze consultatiereactie op het wetsvoorstel Spreidingswet gaven wij aan de voorgestelde verdeel- en beloningssystematiek onnodig complex en bestuurlijk onwenselijk te vinden. Helaas concluderen wij dat de uitwerking hiervan in de lagere regelgeving nog steeds veel vragen oproept en de complexiteit in de uitvoering eerder vergroot dan vermindert.</p> <p>Constateringen:</p> <ol style="list-style-type: none">De capaciteitsraming in fase 1 biedt gemeenten geen betrouwbaar en transparant beeld van de opgave:<ul style="list-style-type: none">De capaciteitsraming in fase 1 is voorlopig en indicatief en geeft geen betrouwbaar beeld van de gemeentelijke opgave.Voor gemeenten is niet transparant wat andere gemeenten en provincies doen en hoe dit hun uiteindelijke opgave beïnvloedt.De systematiek achter de capaciteitsraming wijkt af van de wijze waarop andere gemeentelijke opgaven (o.a. huisvesting statushouders en opvang Oekraïense ontheemden) bepaald worden, waardoor een integrale afweging niet mogelijk is.Uit de uitvoeringstoets komt naar voren dat de financiële uitkeringen voor gemeenten niet of nauwelijks een rol spelen bij het wel of niet aanbieden van opvangplekken.De voorgestelde verdeelsystematiek heeft een groot risico tot afwachtend gedrag, omdat gemeenten lang in onzekerheid zijn over hun daadwerkelijke opgave.De voorgestelde systematiek blijft volgens ons perverse prikkels houden: gemeenten die welwillend zijn, blijven onnodig lang in onzekerheid. Gemeenten die tot nu toe weinig verantwoordelijkheid nemen, worden door deze systematiek niet aangesproken op hun verantwoordelijkheid of gestimuleerd tot een actievere rol. Aan de andere kant worden gemeenten die wel veel opvangplekken bieden en dat nu weer willen doen, niet beloond voor deze inzet, maar zij ontvangen zeer waarschijnlijk in de 2e fase zelfs een hogere opgave. De lagere regelgeving staat hiermee het doel van de Spreidingswet, namelijk een evenwichtige spreiding van opvanglocaties over het land, in de weg. <p>Vragen:</p> <ol style="list-style-type: none">Hoe definitief moeten plannen voor het realiseren van opvangplaatsen zijn om ze te kunnen inbrengen?Wat gebeurt er als meer plekken aangeboden worden dan er uiteindelijk nodig zijn?Worden reeds gerealiseerde opvangplekken meegenomen in de CBS-cijfers over inwoneraantallen?De Spreidingswet benoemt de doelgroep 'statushouders die wachten op een woning in gemeente' niet: gaan deze onder de Spreidingswet meetellen?Op pagina 4 van de AMvB staat niet duidelijk omschreven hoe de opvangplaatsen in mindering worden gebracht. De tekst in de AMvB lijkt te suggereren dat de opvangplekken die er nu al zijn in ieder geval landelijk worden ingebracht (geen keuze) en dat enkel de nieuw aangeboden opvangplaatsen in mindering worden gebracht van het aantal opvangplaatsen dat nog gerealiseerd moeten worden (40.000). Kunt u dit toelichten?Voor een effectieve verdeelsystematiek ligt een oplossing analoog aan de Huisvestingswet (ook dringend door de Raad van State geadviseerd) waarin de taakstelling voor de huisvesting van statushouders is uitgewerkt, naar onze mening meer voor de hand. Bent u bereid deze optie te verkennen? Zo nee, waarom niet?

	Consultatiereactie 24-11-'22	Consultatiereactie lagere regelgeving Spreidingswet
2	Kleinschalige opvang moet écht mogelijk worden gemaakt	<p>Constatering:</p> <p>a. Door de huidige definities en uitkeringssystematiek wordt kleinschalige opvang (minder dan 100) niet als duurzaam aangemerkt en ontvangen gemeenten hiervoor dus ook geen uitkering. Kleinschalige opvang wordt hiervoor onvoldoende gefaciliteerd, maar eerder ontmoedigd.</p> <p>b. In de lagere regelgeving wordt een drempel opgeworpen voor de realisatie van kleinschalige opvang. Er staat dat lagere aantallen enkel als niet-duurzaam kunnen worden aangemerkt. En enkel voor duurzame plekken is een uitkering beschikbaar. Gemeenten hebben duidelijk aangegeven dit belangrijk te vinden voor het draagvlak.</p> <p>Vragen:</p> <p>a. Uit de lagere regelgeving wordt niet duidelijk wat nu precies duurzame opvangplekken zijn. Kunt u een heldere definitie geven van duurzame opvangplek inclusief aantal opvangplaatsen, termijn van beschikbaarstelling en termijn van beschikbaarheid?</p> <p>b. Wat wordt de minimale omvang per opvanglocatie?</p> <p>c. Komen er mogelijkheden om in samenwerking met buurgemeenten duurzame opvangvoorzieningen te creëren waarbij de opvangplaatsen vallen binnen meerdere gemeentegrenzen?</p> <p>d. Kunt u toelichten, als het kabinet middels een bonus wil stimuleren dat er meer opvangplekken komen, waarom een drempel wordt opwerpen voor kleinschalige opvang?</p> <p>e. Kunt u toelichten op welke wijze de rollen binnen de keten zijn ingericht als er sprake is van kleinschalige opvang?</p>
3	De Spreidingswet is een lange termijnoplossing, aanvullende acties voor de korte termijn zijn ook nodig	<p>Constatering:</p> <p>Naast het wetsvoorstel Spreidingswet en voorliggende lagere regelgeving is er nog steeds geen plan met aanvullende acties voor 2023 om ervoor te zorgen dat er zo snel mogelijk extra asiel opvangplekken worden gerealiseerd.</p> <p>Vraag:</p> <p>Bent u voornemens om te komen met een plan met aanvullende acties voor 2023 en 2024? Zo ja, waar bestaat dat plan uit en wanneer kunnen we dat verwachten. Zo nee, waarom niet?</p>
4	Zorg voor stabiliteit, ook bij krimp	<p>Constatering:</p> <p>De ministerraad heeft onlangs ingestemd met het voorstel om het COA stabielere te financieren. Dit houdt in dat het COA een vaste basiscapaciteit aan opvangplekken gaat aanhouden die voor de komende jaren wordt vastgezet op 41.000 plekken.</p> <p>Vragen:</p> <p>a. Hoe is het aantal van 41.000 plekken voor basiscapaciteit tot stand gekomen?</p> <p>b. Bent u van mening dat de basiscapaciteit van 41.000 plekken zorgt voor stabiliteit?</p> <p>c. Kunt u toelichten hoe de afspraken/mechanismen in de Spreidingswet werken als er sprake is van krimp? Hoe ziet dat eruit?</p>
5	Monitoring vanaf dag één is noodzakelijk	<p>Constatering:</p> <p>In de lagere regelgeving wordt niets gezegd over de wijze van monitoren inclusief betrokkenheid van medeoverheden daarbij.</p> <p>Vraag:</p> <p>Kunt u toezeggen dat voor 1 januari 2024 een plan gereed is over monitoring en dat medeoverheden worden betrokken bij het opstellen ervan? Zo nee, waarom niet?</p>

	Consultatiereactie 24-11-'22	Consultatiereactie lagere regelgeving Spreidingswet
6	De minister van JenV krijgt te veel beslruimte over het verdeelbesluit	<p>Constatering:</p> <p>In de lagere regelgeving is dit punt ongewijzigd gebleven. Dit betekent dat de minister zonder motivatie kan afwijken van het verslag van de Commissaris van de Koning. Samenwerking tussen medeoverheden vraagt om transparante en heldere besluitvorming en dat ontbreekt vooralsnog in de regelgeving.</p> <p>Vraag:</p> <p>Bent u bereid dit punt aan te passen in de lagere regelgeving? Zo nee, waarom niet?</p>
7	Betrokkenheid van medeoverheden bij uitwerking AMvB's en aparte uitvoeringstoets zijn nodig	<p>Constatering:</p> <p>Het was voor ons ingewikkeld om mee te denken over AMvB's van een wetsvoorstel waarvoor niets met onze opmerkingen uit de eerdere consultatiereactie is gedaan. Voorliggende consultatiereactie is gebaseerd op een uitvoeringstoets van de lagere regelgeving.</p> <p>Vraag:</p> <p>Kunt u toezeggen dat u de vragen uit deze consultatiereactie en uitvoeringstoets beantwoord en hierover met ons in gesprek gaat? Zo ja, wanneer mogen wij uw reactie verwachten? Zo nee, waarom niet?</p>
8	Helderheid over de financieringssystematiek is nodig over de gehele asielopgave	<p>Constatering:</p> <p>Het artikel 2-onderzoek geeft een eerste verkenning van de kosten die gemeenten moeten maken voor het uitvoeren van de Spreidingswet. Echter, de consequenties en impact van de lagere regelgeving is hier nog niet in meegenomen. Eveneens zijn de consequenties van het zelf exploiteren niet meegenomen in dit artikel 2-onderzoek. Aanvullend onderzoek naar de uitvoeringskosten is nodig.</p> <p>Vragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Bent u het met ons eens dat aanvullend onderzoek nodig is om te komen tot een onderbouwd beeld van de kosten die gemeenten moeten maken om de Spreidingswet – inclusief alle lagere regelgeving waaronder exploitatie – uit te voeren? Zo ja, wanneer wordt dit onderzoek uitgevoerd? Zo nee, waarom niet? Bent u bereid om met ons mee te denken over een eenduidige financieringssystematiek voor de gehele asielopgave? Zo ja, wanneer bent u dat van plan? Zo nee, waarom niet?

Naast bovengenoemde punten leidt de lagere regelgeving tot **aanvullende vragen**:

	Onderwerp	Consultatiereactie lagere regelgeving Spreidingswet
A	Verdeling van opvangplekken	<p>Constatering:</p> <p>In de AMvB staat dat de Spreidingswet inzet op de autonomie van gemeenten <i>en het vrijwillig aanbieden van plaatsen</i>. De gemeenten zijn volgens de AMvB vrij om in onderling overleg te komen tot een uitvoerbare verdeling die aansluit bij de lokale omstandigheden in de provincie en de wensen per gemeente. Probleem is dat gemeenten bij de start van fase 1 niet weten wat hun opgave gaat zijn. Vanaf de start van fase 2 krijgen gemeenten aan de Provinciale Regietafels (PRT's) 2 maanden de tijd voor overleg en het aanbieden van plekken. Eerder dan fase 2 kunnen gemeenten dus niet fatsoenlijk aan de slag met het komen tot een goede verdeling van opvangplekken omdat niet bekend is wat de uiteindelijke opgave gaat worden.</p> <p>Vraag:</p> <p>Vindt u het realistisch dat gemeenten binnen 2 maanden kunnen komen tot een goede verdeling van opvangplekken en het daadwerkelijk benoemen van locaties?</p>

	Onderwerp	Consultatiereactie lagere regelgeving Spreidingswet
B	Uitvoerbaarheid voorstel PRT	<p>Constatering:</p> <p>De Commissarissen van de Koning (in hun rol als rijksorgaan) doen verslag van de gesprekken in de PRT aan de Minister van Justitie en Veiligheid. In de AMvB staat dat het voorstel dat de PRT doet uitvoerbaar moet zijn.</p> <p>Vragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Wie bepaalt wat uitvoerbaar is? Welke uitgangspunten worden hierbij gehanteerd? Wordt hierbij ook gekeken of het uitvoerbaar voor gemeenten en provincies is? In hoeverre wordt uitruil opvang Oekraïense ontheemden en huisvesting statushouders hierin meegenomen?
C	Overnemen verslag rijksorgaan	<p>Constatering:</p> <p>In de AMvB staat dat de Minister de verdeling die door het rijksorgaan in het verslag wordt voorgelegd in beginsel overneemt.</p> <p>Vraag:</p> <p>Welke objectieve wegingsindicatoren gelden voor het wel of niet overnemen?</p>
D	Kaders aangeboden opvangplaatsen	<p>Constatering:</p> <p>In de ministeriele regeling (SPUK) staat bij de Toelichting uitkering voor duurzame opvangplaatsen dat het gebruik van aangeboden opvangplaatsen uitvoerbaar moet zijn binnen de kaders die voor de verschillende uitvoeringspartijen binnen de migratieketen zijn opgesteld.</p> <p>Vraag:</p> <p>Over welke kaders gaat het?</p>
E	Exploitatie door gemeenten	<p>Constatering:</p> <p>De Ministeriële Regeling waarin de mogelijkheid van exploitatie door gemeenten nader wordt uitgewerkt, is nog niet beschikbaar. Wij hebben diverse vragen over de uitwerking.</p> <p>Vragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> Als sprake is van exploitatie door gemeenten, hoe verhouden de rollen en verantwoordelijkheden van alle andere ketenpartners zich tot die van gemeenten? Er wordt gesproken over kaders, maar de kaders zelf worden niet benoemd. Kunt u deze toelichten? Wat betekent het dat de exploitatie door gemeenten onder de Wet COA wordt opgenomen? Zijn gemeenten daarmee ook gehouden aan andere onderdelen van de Wet COA? Waarom wel of niet? Het hoofdstuk dat gaat over de exploitatie van opvangvoorzieningen door of onder verantwoordelijkheid van het college (hoofdstuk 4) zit vol met 'kan-bepalingen' en biedt daarom geen houvast. Kunt u dit verder uitwerken? Zo ja, wanneer komt dat beschikbaar? Zo nee, waarom niet? De gemeente kan slechts overgaan tot exploitatie wanneer wordt voorzien in de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. Niet duidelijk is wanneer die kwaliteitseisen worden uitgewerkt. Kunt u deze verder uitwerken? Zo ja, wanneer komt dat beschikbaar? Zo nee, waarom niet? Wie controleert en handhaaft, indien nodig, bij een gemeentelijke voorziening? Wat houdt de overeenkomst in die moet worden gesloten tussen COA en college? Krijgt het COA een Rijksinspectietaak? Zo ja, hoe komt deze eruit te zien? Kan deze taak bij een ZBO worden belegd? In de AMvB staat dat de minister verantwoordelijk is voor de geboden opvang (inspectie), maar dat het COA moet waarborgen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Beide zaken liggen volgens ons in elkaars verlengde. Kunt u toelichten hoe de verantwoordelijkheid van de minister en het COA zich tot elkaar verhouden?

Bijlage 2 – Voorstel voor een uitvoerbare en uitlegbare Spreidingswet

Door de Spreidingswet minimaal te wijzigen, kan een uitvoerbare wet tot stand komen en het politieke compromis behouden blijven. Een wet die de twee fases behoudt, de beloningssystematiek in stand houdt, waarmee (sneller) meer opvangplekken gerealiseerd kunnen worden, er een betere spreiding komt van opvangplekken over Nederland, gemeenten beloofd worden die meer doen dan hun opgave, vrijwilligheid stimuleert en dwang zo veel mogelijk wordt voorkomen (meer dan in het huidige wetsvoorstel).

In onze inbreng concentreren we ons op de ambitie om de wet uitvoerbaar en uitlegbaar te maken en het politieke compromis te behouden. Bij inwerkingtreding van de Spreidingswet krijgt iedere provincie – en daaruit volgend indicatief iedere gemeente – een opgave (fase 1) die niet meer opnieuw verdeeld gaat worden. Op dat moment weet iedere gemeente / regio / provincie hoeveel opvangplekken ze moet leveren. Op basis van dit voorstel kunnen provincies / gemeenten dan al meteen in fase 1 samen aan de slag, omdat een verdeling van 77.100 opvangplekken over 12 provincies – en daaruit volgend een indicatieve verdeling onder gemeenten in een provincie – makkelijk inzichtelijk te maken is. Er wordt bepaald tot welke datum gemeenten vrijwillig opvangplekken kunnen realiseren. Op die datum dient de Commissaris van de Koning een verslag in bij de minister waarin staat welke gemeenten binnen die provincie de benodigde opvangplekken gaan realiseren.

Na die datum zal fase 2 ingaan. Iedere gemeente die bij de start van fase 2 meer (duurzame) opvangplekken heeft gerealiseerd (huidige plekken en nieuw gerealiseerde plekken) dan ze had gekregen in fase 1, ontvangt een bonus voor de meerplekken die gerealiseerd zijn. Dit kan gemeenten stimuleren om zo snel mogelijk (meer) opvangplekken te realiseren. Dit geldt ook voor meerplekken die gerealiseerd worden door middel van kleinschalige opvang (minder dan 100). De Provinciale Regietafels (PRT's) kunnen direct met ingang van fase 1 starten met het opstellen van de plannen onder de randvoorwaarde dat de opgave voor de provincie die in fase 1 wordt vastgesteld niet meer wijzigt in fase 2. De minister bepaalt per provincie enkel voor de plekken die na fase 2 nog niet gerealiseerd zijn of binnen afzienbare tijd gerealiseerd gaan worden, wat het vervolg is. Dit kan alleen binnen de genoemde provincie plaatsvinden. De minister kan enkel op dit restant nog te realiseren deel dwang toepassen (op een beperkt deel van de opgave) net als in het huidige wetsvoorstel Spreidingswet.

Met dit alternatieve voorstel handhaven wij de twee fases in het wetsvoorstel en zorgen wij voor een vrijwillige fase die langer kan duren, omdat in de eerste fase al direct duidelijk wordt wat de opgave is voor provincies en indicatief voor gemeenten. Door de mogelijkheid om de vrijwillige fase te verlengen, is het daarnaast mogelijk PRT's meer ruimte te geven om een plan op te stellen én daadwerkelijk opvangplekken te realiseren. Hiermee neemt vervolgens de kans af dat er dwang uitgeoefend moet worden in de tweede fase. Niet geheel onbelangrijk is ook dat met dit alternatieve voorstel gemeenten niet worden 'gestraft' met een hogere opgave als ze meer opvangplaatsen aanbieden dan hun opgave of als ze nu voortvarend aan de slag gaan. Hoewel de VNG en de G40 geen voorstander zijn van een bonussystematiek, die ook geen drijfveer voor gemeenten blijkt te zijn om opvangplaatsen aan te bieden, is ook dit gehandhaafd in het alternatieve voorstel. Wij kiezen er echter voor om maar op één moment een bonus uit te keren en wel na afloop van fase 2. Met dit voorstel voorkomen wij tot slot situaties, zoals we de afgelopen jaren hebben gezien, waarbij gemeenten overvallen werden en waarbij de gedwongen opvang niet aansloot bij de gemeenten en provincies.