

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. de heer E. van der Burg
Postbus 20301
2500 EH 's-GRAVENHAGE



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
8 november 2022	4222219	ROWW 11328/2022	23 november 2022
onderwerp			
IPO reactie Asielwet			

Geachte heer Van der Burg,

Het IPO heeft uw wetsvoorstel "Wet gemeentelijke taak aan gemeenten om asielopvang mogelijk te maken" ontvangen met uw verzoek om een bestuurlijke reactie op dit wetsvoorstel. In weerwil van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen waarin is afgesproken dat een koepelorganisatie 8 weken consultatietijd heeft, is besloten om de consultatietermijn in te korten tot 2 weken, opdat deze wet per 1 februari 2023 van kracht kan worden. Ook provincies zien dat wetgeving nodig is om de crisis op te lossen en te komen tot een duurzaam en stabiel opvanglandschap. Daarbij moet worden uitgegaan van solidariteit tussen gemeenten, een eerlijke en evenwichtige spreiding over het land. Met een evenwichtige spreiding wordt de verantwoordelijkheid gedeeld. We hebben daar in diverse overleggen met uw collega bewindspersoon Hugo de Jonge ook op aangedrongen.

We hebben eerder ons bestuurlijke advies van het IPO-bestuur op uw voornemen voor deze wet, op 16 september 2022, schriftelijk aan u kenbaar gemaakt

Door de ongebruikelijke snelheid van dit wetstraject heeft de verplichte uitvoeringstoets, die normaliter voor de consultatie plaatsvindt, nog niet plaatsgehad. Dit traject loopt nu parallel met de consultatie. Vanwege de zeer korte termijn, spreken wij vooralsnog ook niet van een uitvoeringstoets, maar van een scan. Op een dergelijk korte termijn kan immers niet de volledige impact van deze nieuwe wet onderzocht worden. Een andere reden waarom we niet van een volledige Uitvoeringstoets kunnen spreken is dat in de wet voor diverse onderdelen voor de uitwerking wordt verwezen naar nog op te stellen AMvB's. Dit alles leidt ertoe dat wij in deze consultatiereactie niet tot een goed afgewogen bestuurlijk oordeel kunnen komen over de gevolgen van de wet voor de provincies.

Middels deze consultatiereactie brengen wij een aantal belangrijke aandachtspunten naar voren die voor ons van belang zijn en waarop wij een aanpassing verwachten en/of waarbij wij enkele randvoorwaarden willen benoemen.

Inlichtingen bij : Peter Jasperse
Email : pjasperse@ipo.nl
Bijlagen : 0

1. Interbestuurlijk toezicht

Het wetsvoorstel beoogt om vier jaar na inwerkingtreding van de wet het volledig interbestuurlijk toezicht op deze wet bij gedeputeerde staten neer te leggen. Wij zijn hier geen voorstander van, zoals ook aangegeven in ons schrijven van 16 september 2022.

Mocht u hiertoe toch besluiten, dan stellen wij hier ten eerste als harde randvoorwaarde dat het interbestuurlijk toezicht binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de wet zal worden geëvalueerd op effectiviteit en efficiëntie. Dit hangt samen met de opgenomen 2 jaar cyclus in de wet mede in relatie tot tijdige overdracht. Dan moet helder worden of de beoogde belegging/overdragen van het interbestuurlijke toezicht van het Rijk aan GS ook daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de met de wet beoogde resultaten. Hierbij willen wij ook terugzien hoe interbestuurlijk toezicht zich verhoudt tot het ruimtelijk ordenings- instrumentarium en hoe invulling wordt gegeven aan alle niet ruimtelijke fysieke randvoorwaarden (sociale inbedding, scholing, gezondheidszorg enz. enz.) die komen kijken bij de realisatie van een AZC in een gemeente in het toezichtstraject.

Ten tweede verwachten wij dat al lopende toezichts-trajecten door uw minister juridisch volledig afgerond zullen worden.

Ook moet er aandacht komen over de rolverdeling op dat moment tussen de voorzitter van de provinciale tafel en de bestuurder die toezicht moet houden op de gerealiseerde opgave. De reactie van de Kring van commissarissen op dit punt onderschrijven wij dan ook.

Ook missen wij een vorm van overgangsrecht die een goede overdracht van reeds lopende interbestuurlijk trajecten aan het medebewind goed borgt. Een harde wettelijk overgang en wisselende verantwoordelijkheden tussen verschillende bestuurslagen zal naar verwachting grote juridische consequenties met zich meebrengen.

2. Asielopvangplaatsen en statushouders

In ons advies hebben we nadrukkelijk het belang van de onderlinge uitruil tussen asielopvangplaatsen en statushouders toegelicht in relatie met het maatschappelijk en politieke draagvlak binnen gemeenten en regio's. In het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting wordt geen nadere toelichting gegeven van deze mogelijkheden. Wellicht ten overvloede merken wij op dat op grond van artikel 29, lid 2 van de Huisvestingswet een herverdeling van de taakstelling per gemeente reeds mogelijk is. Deze mogelijkheid wordt ook al door een aantal regietafels benut.

Wij maken ons echter zorgen over het uitvoeren van onze taak in de uitvoerbaarheid en het effectief toezicht houden op de huisvesting van statushouders nu onderlinge uitruil asielopvang en huisvesting statushouders mogelijk is. Deze wet biedt borging in termijnen en taakstelling voor de aangewezen gemeenten met een asielopvangtaak maar voorziet niet een borging in termijnen voor de huisvesting van statushouders bij onderlinge uitwisseling. Theoretisch kan dit betekenen dat bestaande interbestuurlijk toezichttrajecten afgebroken worden bij herverdeling naar een andere gemeente. **Wij pleiten er daarom voor om bij uitruil taakstelling asielopvang en taakstelling huisvestingvergunninghouders termijnen te koppelen en deze op te nemen in het verdeelbesluit van de minister. Daarmee is er onzes inziens sprake van juridische borging van beide taken.** Wij achten dit een zeer belangrijk punt in de gezamenlijke ketenaanpak gericht op opvang, huisvesting en integratie. Wij verwachten dit voorstel terug te zullen zien in de memorie van toelichting bij deze wet.

3. Capaciteitsraming, provinciale opgave en de bonusregeling

De verdeelsystematiek- en bonussystematiek die nu in de wet is opgenomen ervaren wij als zeer complex. Zoals wij de wet nu lezen en interpreteren is er sprake van "twee rondes", waarbij in de eerste ronde tot 1 mei vrijwillig nationaal plaatsen aangemeld kunnen worden voor een hogere financiële prikkel dan in de tweede ronde vanaf 1 mei. De nationaal ingebrachte plaatsen kunnen niet nogmaals worden ingebracht bij de provinciale tafels. Tegen deze systematiek in zijn geheel maken wij ernstige bezwaren. Een dergelijke systematiek zal naar onze mening leiden tot een onevenredige verdeling van de provinciale opgaven na 1 mei, waarmee het beoogde spreidingsprincipe van deze wet zal worden aangetast. De systematiek waar deze wet nu vanuit gaat, zal het draagvlak, de samenwerking en onderlinge solidariteit ernstig schaden.

Gemeenten die een AZC huisvesten ontvangen voor iedere asielzoeker boven het afgesproken quotum een geldelijke beloning voor een duurzaam gerealiseerde meerplaats voor opvang van asielzoekers. Gemeenten die eerst vrijwillig (zonder gezamenlijk overleg aan de provinciale regietafel) bestaande locaties, dan wel locaties die binnenkort geopend worden, kunnen zich melden voor een bonus van 2.500 euro. Het gemelde aantal duurzame opvangplaatsen zal worden afgetrokken van het nationaal aantal benodigde opvangplaatsen. Daarna zal de minister op 1 mei de verdeling van alle opvangplekken, alsmede een indicatieve verdeling per gemeente, bekend maken.

In de praktijk kan dit betekenen dat provincies die op basis van artikel 2 van de wet reeds voldoende opvangplaatsen bieden door deze systematiek alsnog een 'verhoogde' wettelijk taak krijgen. Dit is niet in lijn met het spreidingsprincipe die deze wet beoogt.

De gemeente kan er echter ook voor kiezen te wachten om de opvangcapaciteit in te brengen aan de provinciale regietafel, maar zal hiervoor dan een lagere bonus ontvangen.

Wij vinden dit zeer onwenselijk. Wij voorzien een probleem in de interbestuurlijk verhoudingen, de onderlinge solidariteit en samenwerking als het beloningssysteem van stap 1 en 2 uit de 2-jaarlijkse verdeelcyclus in stand blijft. Dat gemeenten in stap 1 een beloning kunnen krijgen en dat de resterende opgave landelijk weer verdeeld gaat worden over heel Nederland draagt niet bij aan eerdere prestaties van gemeenten en provincies en draagt niet bij aan een eerlijke en evenredige verdeling en spreiding over de provincies zoals de wet beoogt. Daarnaast wordt de provinciale regietafel in een moeilijke positie geplaatst door de eerste ronde waar gemeenten los van de provinciale regietafel hun inbreng hebben kunnen leveren aan het nationaal totaal. Dit bevordert de onderlinge samenwerking en solidariteit aan de provinciale regietafels niet.

Daarnaast hebben wij zorg over het interbestuurlijk toezicht in deze 'tweetrapsystematiek'. Zoals nu in de wet is opgenomen zal interbestuurlijk toezicht plaatsvinden op gemeenten opgenomen in het verdeelbesluit en niet op de in de eerste ronde ingebrachte (maar nog niet gerealiseerde opvangplaatsen) die meetellen voor de nationale opgave. Hier is sprake van ongelijke behandeling en zal zeer zeker juridische risico's met zich meebrengen in het streven naar duurzaam opvanglandschap.

Om de hiervoor genoemde redenen vragen wij u nadrukkelijk om de twee tranches met de opgenomen bonussystematiek uit de wet te schrappen. Wij stellen voor om te komen tot een eenmalige verdeling van de opgave over de provincies. Over eventuele alternatieve stimuleringsmaatregelen denken wij graag met u mee.

4. Termijnen ruimtelijke ordening

In de periode 1 mei tot 1 juli zal een verdeling van taakstelling(en) aan de provinciale regietafel plaatsvinden. Wij vragen ons af of het voor gemeenten haalbaar is om binnen twee maanden onderlinge afspraken te maken over de verdeling van asielopvangplekken met zicht op concrete locaties. Dit geldt ook voor de onderlinge uitruil tussen asielopvangplekken en de taakstelling voor statushouders. Het krappe tijdsbestek waarbinnen de provinciale asielopgave moet worden vertaald in een taak voor bepaalde gemeenten en de termijnen waarbinnen deze taak moet worden uitgevoerd, is ook breder gezien niet realistisch. Dit mede gelet op het grote aantal gemeenten in bepaalde provincies waarmee afstemming plaats moet vinden.

De asielopvang heeft ook een ruimtelijke component voor zowel gemeenten als provincies. Vanuit participatie zullen alle belangen goed moeten worden afgewogen. Dit wordt des te belangrijker nu alles binnen zeer korte termijnen gereed moet zijn. Wij vragen dan ook aandacht voor de zorgvuldigheid waarmee de provinciale belangen binnen het ruimtelijk domein afgewogen worden bij de ruimtelijke plannen. In de ons aangeboden stukken is hier weinig tot geen aandacht voor. En een wettelijke verplichting om een vergunning te verlenen of een bestemmingsplan op te stellen verhoudt zich slecht tot de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse bestuursorganen waaronder die van de provincie op grond van de Wet ruimtelijke ordening.

5. Uitkering provincies

Tevens hebben wij nog veel vragen over de aan ons toegekende rol en bevoegdheden bij het ontvangen van een uitkering/bonus bij het behalen van meer dan 75% aan opvangplaatsen na 2 jaar. Hoe dit gestalte moet gaan krijgen is ons niet duidelijk.

Ook bij de uitruil van taken waarbij bijvoorbeeld de huisvesting van statushouders wordt herverdeeld met de opvang van asiel zien wij bemoeilijkt worden met deze bonusregeling indien er niet een bepaalde mate van gelijke beloning dan wel compensatie in het vooruitzicht wordt gesteld.

Net als onder punt 3 stellen wij voor deze systematiek uit de wet te laten en te komen tot een alternatief, meer evenredige stimuleringsaanpak die recht doet aan de gehele opgave.

6. Verdeelsystematiek en overige AMvB's

In de wet, artikel 3, en tevens in de Mvt, wordt meerdere keren verwezen naar een nog te maken algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor de capaciteitsraming, minimale omvang en de verdeelsleutel van de provinciale opvangopgave. Hoe deze raming tot stand zal komen is op dit moment zeer onzeker en maakt het voor ons moeilijk in te schatten wat de impact en uitvoerbaarheid gaat zijn. Wij vragen u op dit onderdeel meer duidelijkheid te bieden en het IPO te betrekken bij de invulling van deze AMvB.

Dit geldt tevens voor de overige in de wet opgenomen AMvB's die raken aan de rol van de provincies nu en naar de toekomst.

7. Provinciale regietafel en de rol van de Commissaris van de Koning

In uw wetsvoorstel heeft u duidelijk vastgelegd dat de commissaris van de Koning middels ambtsinstructie het voorzitterschap (dit ter borging van de rolzuiverheid van de CdK als Rijksorgaan) vervult van het overleg tussen colleges, gedeputeerde staten en het COA over de verdeling van opvangplaatsen.

In de huidige werkmethodek binnen provincies is er een onderverdeling gemaakt naar regio's die wegens de omvang en de hoeveelheid gemeenten in de provincie. ***Wij vragen u om de invulling van de provinciale regietafels niet op te nemen in de wet en eventueel slechts in de memorie van toelichting de mogelijke samenstelling van een provinciale regietafel dan wel de onderverdeling in regionale tafels te omschrijven zoals wij ook in ons schrijven van 16 september 2022 hebben voorgesteld. Dan kan naar aard, cultuur en karakter van de provincies invulling gegeven worden aan de onderlinge samenwerking om de opgave te verdelen.***

8. De inwerking tredings- datum van 1 februari 2023

In uw wetvoorstel maakt u eens in de twee jaar voor 1 februari bekend wat de behoefte is aan opvangplaatsen voor asielzoekers voor de daarop twee volgende jaren. De wet treedt tevens, naar verwachting, op 1 februari 2023 in werking. Ons valt op dat deugdelijk overgangsrecht in de wet ontbreekt.

9. Stabiel en duurzaam opvanglandschap

Een stabiel en duurzaam opvanglandschap zien wij als integraal onderdeel van de flexibiliseringsagenda. Deze wet kan goed dienen als instrument om dit te bereiken. Deze wet gaat echter alleen uit van groei van opvangplaatsen en houdt de wet geen rekening met krimpscenario's. Wij maken ons zorgen over de borging van een stabiel opvanglandschap nu er in de wet of de memorie niet een basis wordt gelegd voor een zogenaamde ijzeren voorraad aan duurzame opvangplaatsen of een duurzame en stabiele basiscapaciteit bij het COA. ***Wij stellen om in de Mvt op te nemen hoe deze wet rekening houdt met krimpscenario's en daarbij uit te gaan van vaste duurzame voorraad aan opvangplaatsen voor meerdere jaren.***

10. Artikel 2 Financiële Verhoudingswet: toets

Ten tijde van de consultatie is nog niet bekend of de wet (op onderdelen) uitvoerbaar zal worden geacht en wat de impact van deze wet op onze provinciale organisaties gaat zijn. Daarom vragen wij u ook de bestuurlijke toezegging om na deze consultatieperiode alsnog rekening te houden met de overwegend zwaarwegende financiële dan wel capacitaire gevolgen van deze wet op de medeoverheden. Daarbij vragen wij ook nadrukkelijke aandacht voor de impact van een overgangsfase interbestuurlijk toezicht op onze organisaties en hier reeds op vooruitlopend rekening mee te houden.

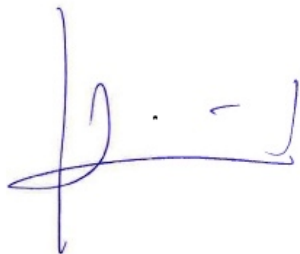
Tot slot

Zoals we in de aanhef van deze brief hebben aangekondigd behouden we ons het recht voor om de definitieve bestuurlijke beoordeling van dit wetsontwerp op een later moment aan u kenbaar te maken. Daarvoor is het noodzakelijk dat u deze vragen die deze brief stelt, zo spoedig mogelijk beantwoord. Verder vinden wij het van belang dat u bij de adviesaanvraag aan de Raad van State de Raad ook onze bevindingen ter beschikking stelt, omdat deze wet de interbestuurlijke verhoudingen wijzigt en wij graag vernemen hoe de Raad van State dit meeweegt in haar advies.

Het IPO heeft tevens kennis kunnen nemen van de consultatiereactie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Kring van Commissarissen en het Veiligheidsberaad. Wij onderschrijven de inhoud van deze consultatiereacties.

Wij vernemen graag uw schriftelijke reactie op deze brief en zijn te allen tijde bereid met u en uw collega bewindspersonen het gesprek te voeren over dit wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J. Smit', with a stylized flourish at the end.

J. Smit