



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Postbus 30203, 2500 GE DEN HAAG

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Staatssecretaris
T.a.v. de heer E. van der Burg
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG
telefoon 088-7157000
postadres Postbus 30203
2500 GE DEN HAAG

Cc: de heren mr. H.J.I.M. de Rooij en
dr. ir. H. Paul MPA

datum	25 november 2022	inlichtingen bij	Ayrin van Dal
onderwerp	Uitvoeringsscan COA n.a.v. wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvang-voorzieningen	telefoon e-mail aanvullende informatie bijlage(n)	AyrinvanDal@coa.nl Uitkomsten uitvoeringsscan
ons kenmerk	22u.000501		
uw brief			

Geachte heer Van der Burg,

Eerder dit jaar luidde het bestuur van het COA de noodklok over de problemen in de asielopvang en pleitte bij u voor structurele oplossingen. Het bestuur van het COA is u erkentelijk voor de inspanningen die u pleegt om daar invulling aan te geven, in de wetenschap dat dit allesbehalve een eenvoudige opgave is. Des te meer omdat de opvattingen over hoe dit te realiseren zowel binnen de politiek als in de samenleving sterk uiteenlopen. Het wetsvoorstel dat u op 8 november jl. in consultatie heeft gebracht en aan het COA is voorgelegd voor een uitvoeringsscan is een belangrijke stap binnen een breder palet aan maatregelen om uit de crisismodus te komen en te gaan werken aan een stabiel, duurzaam en toekomstbestendig opvanglandschap. Het biedt perspectief, voor onze bewoners en medewerkers.

Tegelijkertijd constateert het bestuur van het COA dat het voorliggende wetsontwerp, dat zich richt op het mogelijk maken van asielopvangvoorzieningen, hoe dan ook een forse impact heeft op het COA. Er wordt een nieuw systeem van het realiseren van

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



opvangvoorzieningen geïntroduceerd waarin gemeenten een grotere rol kunnen gaan spelen. In dat kader is het belangrijk dat de wet en de kaders voor alle betrokkenen glashelder zijn en dat ook de verantwoordelijkheden en de belegging van het toezicht daarop duidelijk zijn omschreven. Het COA is van mening dat het ontwerp van de wet op een aantal onderdelen vanuit het perspectief van de uitvoering scherper kan en moet. Een deel van de concept-wetsteksten dient meer voor zichzelf te spreken, onderdelen van de memorie van toelichting horen in de wet zelf thuis en er is ook scherpere nodig in nog te ontwikkelen lagere regelgeving.

In voorliggende brief geeft het bestuur van het COA vanuit deze optiek een eerste oordeel over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de impact voor het COA. De totale opbrengst van de uitvoeringsscan vindt u in de bijlage bij deze brief.

Voorbehoud: nog geen volwaardige uitvoeringstoets mogelijk

Op voorhand is een voorbehoud op zijn plaats. Het korte tijdsbestek tussen de publicatie van het wetsvoorstel en uw deadline voor een reactie op dit voorstel maakt het helaas niet mogelijk een volwaardige uitvoeringstoets uit te voeren. We hebben bovendien moeten vaststellen nog niet alle details van de voorgestelde wijzigingen te kunnen doorgronden op basis van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, alsmede de aanvullende informatie die uw departement tot op heden daarover heeft verschaft. Er is daarbij nog een nadere uitwerking in lagere regelgeving nodig, die minstens zo cruciaal is om de werking en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel goed te kunnen beoordelen, alsmede de impact op het werk van onze medewerkers en de rol en positionering van het COA.

Uiteraard is de hele asielketen gebaat bij structurele oplossingen die ook *snel* ingevoerd kunnen worden, maar laten we er gezamenlijk voor waken dat snelheid in dit geval niet ten koste van de zorgvuldigheid en de uitvoerbaarheid en daardoor ook van de beoogde effectiviteit op de langere termijn gaat. We gaan ervan uit dat het COA actief betrokken wordt bij het vervolg van het wetstraject, gericht op de uitvoerbaarheid en impact van het wetsvoorstel, alsmede de nog uit te werken lagere regelgeving. We vertrouwen er op dat er ruimte is en blijft om aanvullende zorg- of aandachtspunten vanuit het perspectief van de uitvoering in te brengen, schriftelijk of op andere wijze.

Wetsvoorstel: eerste stap richting stabiele en toekomstbestendige opvang

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt om regels te stellen inzake het toedelen van een wettelijke taak aan gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken ten behoeve van een stabiel en wendbaar stelsel van asielopvang. De afgelopen jaren is gebleken dat diverse gemeenten op basis van vrijwilligheid bereid waren om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen en vanuit humane overwegingen hun deur en hun hart te openen voor mensen die gevlucht zijn. Hoewel het COA dat nog steeds het beste startpunt vindt voor samenwerking met gemeenten, en bovenal voor een



goede landing van nieuwkomers in onze samenleving, is tegelijkertijd afgelopen jaren pijnlijk duidelijk geworden dat dit niet genoeg is en dat er meer nodig is om een stabiel en toekomstbestendig systeem van asielopvang neer te kunnen zetten. Het toedelen van een wettelijke taak aan gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken, steunt het bestuur van het COA daarom zeer. Tegelijkertijd moet dit gepaard gaan met een financieringssysteem van het COA, die deze stabiliteit ondersteunt. Het voortdurend openen en sluiten van locaties – met alle bijbehorende maatschappelijke onrust, onverantwoorde kosten en inhumane situaties – past niet bij de doelstelling van het wetsontwerp. Zonder een minimumaantal duurzame opvangplekken (vaste voorraad) kan het COA de beoogde stabiele en toekomstbestendige opvang niet realiseren en kunnen we toezeggingen richting gemeenten niet waarmaken.

Bereiken beoogde doelstellingen wetsvoorstel

Juist vanwege de steun voor het doel van de wet, acht het COA het noodzakelijk uw aandacht te vragen voor enkele onderdelen van het wetsvoorstel die versteviging verdienen. Daarbij veronderstelt het bestuur overigens dat de wet – inclusief de mogelijkheid van dwang indien de situatie daar om vraagt – een permanent karakter heeft; de ervaringen uit de periode 2015/2016 alsmede 2021/2022 laten immers zien dat een tijdelijke oplossing niet volstaat. Wij adviseren u dit expliciet te maken.

Het komt helaas voor dat sommige gemeenten bepaalde asielzoekers (wensen te) weigeren op basis van hun afkomst. Om het doel, een opvangplek voor iedere asielzoeker, mogelijk te maken is het noodzakelijk dat alle locaties zonder doelgroepbeperking beschikbaar worden gesteld aan het COA. Indien gemeenten zelf locaties exploiteren geldt er ook geen doelgroepbeperking. Dit dient in het wetsvoorstel expliciet opgenomen te worden. Ook de verdeel- en bonussystematiek moet sterker gericht zijn op het bieden van voldoende plekken voor alle asielzoekers met recht op opvang, en ook stimulerend werken voor het bieden van opvangplaatsen voor bijzondere doelgroepen die vaak kleinschalig worden opgevangen, zoals minderjarigen. Daarnaast moet het wetsvoorstel aangevuld worden op zodanige wijze dat naast het ter beschikking stellen van een locatie ook de realisatie (daadwerkelijke ingebruikname) een plek krijgt in het proces van beloning en dwang.

Tevens mist eens wetsonderdeel dat het handelingsperspectief schetst bij een onverwachte stijging van de bezetting van asielzoekers in een (zeer) kort tijdsbestek en in substantiële aantallen. Op dit moment is in het wetsvoorstel enkel geborgd dat de capaciteitsraming tussentijds kan worden bijgesteld. Daarmee is niet wettelijk geregeld dat ook een ordentelijk proces in werking treedt waarmee gemeenten gehouden worden aan het (snel) mogelijk maken van extra opvangplekken die gemoeid zijn met de bijgestelde capaciteitsraming. Het is noodzakelijk om ook voor dergelijke opschaaftsituaties een juridische basis te bieden.



Uitvoerbaarheid en impact

Hierna wordt op een 7-tal punten uitgebreider ingegaan op de uitvoerbaarheid en de impact. Voor het volledige overzicht van aandachtspunten wordt verwezen naar de bijlage.

1. Stabiliteit in vastgoedvoorraad en personeelsbestand, alsmede bijbehorende structurele financiering

Het COA steunt de inzet om te komen tot een grotere vaste voorraad van opvangplaatsen in Nederland, zowel in termen van personeel als vastgoed, van harte. Daarbij dient opgemerkt te worden dat op dit moment hier nog geen stabiele meerjarenfinanciering voor beschikbaar is en dit is – zoals hiervoor reeds genoemd – cruciaal en onlosmakelijk verbonden aan het kunnen uitvoeren van het wetsvoorstel.

Het COA is positief over de stappen die de afgelopen maanden zijn gezet in ‘de driehoek’ van opdrachtgever-eigenaar-opdrachtnemer rondom het thema stabiliteit. Het verdient aanbeveling om zowel te bezien hoe een stabiel systeem werkt in tijden van een verwachte groei in de bezetting, zoals nu het geval is, maar ook vooral afspraken te maken over de werking in tijden met een lagere bezetting door asielzoekers.

Het is tevens noodzakelijk om dit traject in de driehoek te verbreden met afspraken over financiële stabiliteit voor de uitvoering en definitief af te stappen van de systematiek dat de organisatie bekostigd wordt op grond van bezette bedden, een punt waar de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) eerder uitspraken over deed, en om dit onlosmakelijk aan het wetsvoorstel te verbinden. Daarbij geven we ook mee dat bij het concept vaste voorraad binnen het COA gedacht wordt aan een substantieel langere termijn dan de in het wetsvoorstel benoemde termijn van (tenminste) 5 jaar. In ieder geval voor vastgoed is voor een stabiel opvanglandschap nodig dat een groot deel van de vaste capaciteit van opvangplaatsen vastligt in langjarige overeenkomsten. Hierbij hoort ook het flexibel aanwenden van (delen van) locaties en/of plaatsen voor andere doelgroepen of bestemming bij een dalende bezetting en het beschikbaar houden van reservecapaciteit op locaties. Daarmee is het voor gemeenten en andere samenwerkingspartners ook mogelijk om afwegingen voor de langere termijn te maken.

2. Samenwerking in geval van toepassing voorgestelde art. 3b wet COA

U stelt voor een artikel 3b toe te voegen aan de Wet COA, waarin staat: ‘*Het COA kan met het college van burgemeesters en wethouders overeenkomen dat het college verantwoordelijk is voor de exploitatie van een opvangvoorziening.*’ In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de tekst in de memorie van toelichting over datzelfde artikel niet volledig congruent is met de tekst hierover in het wetsvoorstel; dit vraagt om een aanpassing van de memorie van toelichting zodat deze op het punt van de verantwoordelijkheid consistent is met het wetsvoorstel.



Dit artikel biedt een juridische basis voor het realiseren van flexibele opvanglocaties. Hiermee wordt zoals de MvT aangeeft, ingespeeld op de behoefte aan een combinatie van opvang / woonvormen. We beschouwen dit als een kans, omdat hiermee conform de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen flexibel kan worden ingespeeld op verschillende maatschappelijke opgaven.

Tegelijkertijd heeft het bestuur van het COA serieuze zorgen over de uitvoerbaarheid van dit nieuwe artikel waar het de opvang van asielzoekers betreft, als niet ook een aantal randvoorwaarden in het belang van de asielzoekers zelf voldoende wordt geborgd. Denk bijvoorbeeld aan het belang van een goede registratie van asielzoekers, waar elke locatie gebruik van maakt om onder meer de (medische) zorg voor de asielzoekers te garanderen, de beschikbaarheid gedurende de asielprocedure voor partners als de IND, DT&V of Vluchtelingenwerk Nederland te waarborgen of om juiste en actuele macrocijfers te kunnen genereren over bijvoorbeeld de bezetting van opvanglocaties. Maar ook wat een en ander betekent voor bijvoorbeeld de begeleiding van asielzoekers, zowel degenen met een kansrijke aanvraag als degenen die voorbereid moeten worden op terugkeer alsmede asielzoekers die overlast geven. Ook zullen verplaatsingen van asielzoekers tussen locaties, bijvoorbeeld ten behoeve van de asielprocedure of op verzoek van de asielzoeker zelf, gefaciliteerd moeten blijven worden.

In het belang van de asielzoeker – en juridisch ook voor de betrokken organisaties – is het noodzakelijk om scherpte aan te brengen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het COA en gemeente, indien zij gezamenlijk besluiten een beroep op dit nieuwe artikel 3b te doen, en dit vast te leggen. Daarbij is het van belang dat voor zowel COA als gemeenten (schriftelijk) vaststaat op grond waarvan de geschiktheid van een door een gemeente aangeboden locatie wordt beoordeeld. Dit om discussie te voorkomen in de situatie dat een door de gemeente aan het COA aangeboden locatie wordt afgewezen. We gaan ervan uit dat de beoordeling of een locatie vóór ingebruikname aan de overeengekomen vereisten voldoet, een taak van het COA blijft.

3. Bepalen minimale omvang ten behoeve van kleinschalige locaties

In de memorie van toelichting staat op p.12: *‘Daarbij wordt wel uitgegaan van locaties of accommodaties van een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen minimale omvang.’* Het COA acht het van belang betrokken te worden bij de nadere invulling van wat verstaan wordt onder minimale omvang. Al geruime tijd is er behoefte bij gemeenten om meer in te zetten op kleinschaligheid in de asielopvang, wat begrijpelijk is vanuit onder meer het perspectief van draagvlak.

Het COA ziet het wetsvoorstel als kans om kleinschaligheid breder neer te zetten en werkt daar graag aan mee, een lijn die overigens al is ingezet via de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen en die voor bijvoorbeeld AMV-locaties al zeer gangbaar is. Tegelijkertijd is bekend dat kleine(re) locaties voor het COA een extra uitdaging met



zich meebrengen, helemaal in tijden waarin de arbeidsmarkt krap is. Immers, er is meer personeel nodig voor bijvoorbeeld 4 locaties met ieder 50 plekken dan voor 1 locatie met in totaal 200 plekken. Bovendien zijn de kosten voor kleine(re) locaties op grond van de ervaringen tot nog toe en met toepassing van dezelfde eisen als voor grote(re) locaties relatief hoog; de bestaande vergoeding is daar niet passend voor, tenzij de eisen van deze locaties naar beneden gaan op het gebied van bijvoorbeeld beveiliging of aanwezigheid van trainingsruimten.

Mogelijk is een regionale benadering, waarbij voorzieningen van een nabije, grotere locatie worden benut, kansrijk om kleinschaligheid te faciliteren. In elk geval is het van belang om in gezamenlijkheid met partners de consequenties uit te werken voor de taakverdeling tussen COA en gemeenten, de wijze van organiseren van bijv. begeleiding, beveiliging en gezondheidszorg waar nodig te herzien en idem te analyseren wat een en ander betekent voor de kostprijs van een dergelijk concept en dit mee te nemen in het door u aangekondigde onderzoek naar de financiële gevolgen.

4. Verdieping en nadere spelregels voor verdeel- en bonussystematiek

De systematiek is weliswaar nog niet helemaal helder, maar lijkt een reëel risico van ongewenste effecten in zich te hebben, die – in plaats van de beoogde versteviging van het samenspel tussen medeoverheden onderling – juist leiden tot minder onderlinge solidariteit. Dat zou te allen tijde voorkomen moeten worden. Ook moet voorkomen worden dat gemeenten met wie al jarenlang wordt samengewerkt via reguliere locaties, door een nieuw systeem aangezet worden tot (tijdelijke) afbouw van plekken om zo de totale eigen provinciale opgave te doen dalen.

Voorts is onduidelijk wat de financiële prikkel voor opvang voor effect heeft op de realisatie van het huisvesten van vergunninghouders door gemeenten. Als dit negatief wordt beïnvloed, daalt de uitstroom en neemt de capaciteitsbehoefte toe.

Er kan ook een negatief effect optreden op het aanbieden van locaties voor doelgroepen die vragen om kleinschalige opvang, zoals AMV-ers (zie hiervoor het volgende punt).

5. Expliciete aandacht voor o.a. alleenreizende jongeren (AMV)

Het COA heeft de zorg dat er met voorliggend wetsvoorstel nog onvoldoende waarborgen zijn dat er voor specifieke doelgroepen die veelal kleinschalig worden opgevangen, onder meer alleenreizende jongeren, voldoende opvangplaatsen beschikbaar komen. Dit geldt overigens zowel voor de COA- als de Nidos-doelgroep. Uitgaande van de in het wetsvoorstel voorgestelde beloningssystematiek stelt het COA vast dat die in financiële zin nadelig uitpakt voor gemeenten die bereid zijn doelgroepen op te vangen die gebaat zijn bij opvang in kleinere groepen, zoals jongeren. Daarom geeft het COA in overweging AMV-plaatsen of plaatsen voor andere specifieke



doelgroepen zwaarder te laten meewegen in de financieringssystematiek (bijvoorbeeld x 2).

6. *Verduidelijking rondom uitruil opvang asielzoekers en huisvesting vergunninghouders*

Het wetsvoorstel biedt ruimte voor een uitruil tussen opvang van asielzoekers en huisvesting vergunninghouders, een concept dat we in de basis steunen. De exacte werking hiervan is echter nog niet duidelijk. Er is een nadere uitwerking nodig van dit concept, inclusief de ruimte die er is voor intergemeentelijke samenwerking op dit vlak, zodat het COA zich daartoe kan verhouden.

7. *Meer ruimte voor bepalen impact op rol, taak en positie COA*

De impact van het wetsvoorstel op de rol, taak en positie van het COA is op dit moment nog onvoldoende scherp. Wél willen we benoemen dat het nemen van het capaciteitsbesluit en de landelijke regie op op- en afschalen van capaciteit en plaatsing van bewoners (bezetting) een aangelegenheid moet blijven van het COA vanuit haar verantwoordelijkheid als ZBO. Het is raadzaam dit in de wet te verankeren.

Verder ziet het bestuur dat het verwachte tijdpad in de cyclus voor het doorlopen van een traject ('lead') gebaseerd op vrijwillige samenwerking met gemeenten relatief kort is in vergelijking met de bestaande praktijk (bij reguliere en meerjarige locaties). Ongetwijfeld zijn er kansen om verbetermogelijkheden door te voeren, ook aan COA-zijde, om dit proces te versnellen, maar het doorvoeren van veranderingen kost tijd en zal niet direct voor alle afzonderlijke casussen haalbaar blijken.

Inwerkingtreding wet en samenhang met groei-opgave 2023

Het COA verwacht – zoals bekend - op grond van cijfers van uw departement uit de Meerjarenproductieprognose (MPP) dat er per 1 januari 2024 75.500 opvangplekken nodig zijn. Dat betekent een ongekend grote groei-opgave in 2023. De vraag is in hoeverre deze nieuwe wet al kan bijdragen aan het realiseren van die groei-opgave. In de eerste plaats is de datum van inwerkingtreding nog niet definitief en is dat ook bepalend voor het startmoment van de daaraan gekoppelde cyclus. In de tweede plaats wordt verondersteld – en pleiten wij hier uitdrukkelijk voor – dat onderdelen van de wet waarin wordt verwezen naar of waarvan de uitvoering afhankelijk is van nog te ontwikkelen lagere regelgeving (zoals artikelen 2, 3, 4 en 9) niet eerder in werking treden dan wanneer de lagere regelgeving gereed is, getoetst op uitvoerbaarheid en besluitvorming daarover is afgerond. Dat maakt dat het reëel is te verwachten dat de wet niet eerder dan 2024 tot verlichting van de opvangsituatie zal gaan leiden.

In elk geval achten we het noodzakelijk dat alle betrokken partijen ook zo lang de wet nog niet van kracht is, alvast handelen in de geest van de wet. Zodat het realiseren van (vaste) locaties gemeengoed gaat worden en dat we al in 2023 gezamenlijk werken aan



de opbouw van een duurzaam en stabiel opvanglandschap met afdoende en flexibel inzetbare opvangplaatsen. Dit biedt ook meer stabiliteit voor personeel bij het COA, maar ook voor het personeelsbestand van allerlei andere partners in de uitvoering.

Vervolg

Het bestuur vertrouwt erop dat de uitkomsten van de uitvoeringsscan meegenomen worden in de volgende versie van het wetsvoorstel en in de nadere uitwerking in lagere regelgeving.

Uiteraard is er alle bereidheid om een nadere toelichting te geven op de uitkomsten van deze uitvoeringsscan en met u alsmede met opdrachtgever en eigenaar over de effecten van het wetsvoorstel, mede in relatie tot rol, taak en positie van het COA in gesprek te gaan. Daarnaast draagt een bestuurlijk overleg – bij voorkeur samen met andere partners zoals gemeenten – voorafgaand aan de aanbidding van het wetsvoorstel aan de Raad van State bij aan verdere vervolmaking van het wetsvoorstel.

Ook omarmen wij uw voornemen om de werking van de wet op enig moment te analyseren aan de hand van een invoeringstoets en kunt u rekenen op een bijdrage hierin vanuit het COA.

Tot slot achten wij het van belang dat het COA betrokken wordt bij het door u aangekondigde onderzoek naar de financiële gevolgen op p.10 van de memorie van toelichting, met name waar het gaat om de afbakening van welke kosten ten laste komen van gemeenten en welke ten laste van het COA voor onder andere de oplevering en ingebruikneming van opvanglocaties.

Tot slot

Het bestuur van het COA dankt u nogmaals voor u inspanningen om te komen tot structurele oplossingen, primair vanuit het belang van de mensen om wie het uiteindelijk gaat: onze huidige en toekomstige asielzoekers.

Hoogachtend,
Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Dr. M. Schoenmaker
Bestuursvoorzitter

Bijlage: Uitkomst uitvoeringsscan COA



BIJLAGE - Uitkomsten uitvoeringsscan

N.a.v. wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (spreidingswet)

Aanleiding en reikwijdte uitvoeringsscan

Naar aanleiding van het mondelinge verzoek van het ministerie van JenV op 9 november jl. om een uitvoeringsscan uit te voeren naar aanleiding van het Wetsvoorstel *gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen* ('spreidingswet') heeft het COA een eerste beoordeling gemaakt vanuit het perspectief van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de impact daarvan op de organisatie. Zoals in de bijbehorende aanbiedingsbrief is toegelicht, kan voorliggend document niet beschouwd worden als een volwaardige uitvoeringstoets. Indien nodig zal het COA de ruimte nemen om aanvullende punten ten behoeve van een uitvoeringstoets (schriftelijk) in te brengen in het vervolg van het traject, ook in relatie tot de nog op te stellen AMvB's, regeling en ambtsinstructie.

Belangrijkste bevindingen

Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen tot nog toe opgenomen, geclusterd naar een vijftal hoofdthema's. Daarbij is uitgegaan van het wetsvoorstel en memorie van toelichting, zoals die begin november 2022 zijn gepubliceerd alsmede van de antwoorden van JenV op verduidelijkingsvragen van COA-zijde, voor zover die tijdig en volledig ontvangen zijn.

1. Taak en uitvoering COA

- Er is hoe dan ook sprake van een forse impact op de interne organisatie en processen van het COA. Alleen al omdat in het COA meer gemeentelijke samenwerkingspartners zal gaan krijgen. Ook het onderdeel van het wetsvoorstel dat gemeenten zelf opvanglocaties kunnen gaan exploiteren, kan een grote impact hebben voor het COA. Denk aan processen als vervoer, informatie-uitwisseling over bewoners, (voor)inburgering, impact op werkzaamheden personeel COA en concurrentiepositie van COA als werkgever (ongelijk speelveld), financiële (vergoedings)processen, omgevings- en stakeholdermanagement e.d. Maar mede door het ontbreken van de nog op te stellen lagere regelgeving kan de totale impact van de beoogde wijzigingen voor het COA op dit moment niet goed of zelfs onvoldoende bepaald worden.
- Gezien bovenstaande is bijstelling van de productenklapper, maar ook het faciliteitenbesluit (1996) en bijvoorbeeld bekostiging basisonderwijs cruciaal.
- Er is sprake van een forse impact op de organisatie en processen van diverse partners in de asielketen. Dit geldt niet alleen voor overheidspartijen zoals de IND en de DT&V, maar ook aan aanbieders van bijvoorbeeld onderwijs, zorg, inburgering en beveiliging. En operationele afstemming op lokale regietafels.
- Het wetsvoorstel heeft effect op het geboden kwaliteitsniveau van allerlei processen/dienstverlening aan asielzoekers. Geborgd moet worden dat alle asielzoekers opvang en begeleiding van voldoende kwaliteit ontvangen (waarbij

geen rechtsongelijkheid ontstaat indien de ene locatie veel meer gaat leveren dan de ander). Hiervoor is nodig dat:

- Het COA de beoordeling doet of een aan het COA aangeboden locatie vóór ingebruikname voldoet aan de benodigde kwalitatieve eisen om goede opvang en begeleiding mogelijk te maken.
 - Kwalitatieve eisen aan opvang en begeleiding vastgesteld en breder gedeeld moeten worden (in relatie tot de exploitatie door gemeenten en evt. derde partijen voor hen)
 - Toezicht gehouden moet worden op de kwaliteit van opvang en begeleiding (in relatie tot de eventuele exploitatie door gemeenten of aan haar gelieerde uitvoerders)
 - De asielzoeker bij dit alles centraal dient te staan, van verplaatsingen tot informatie-uitwisseling
- Het proces van bewonerslogistiek wordt omvangrijker en ingewikkelder, waarbij de wettelijke verankering van plaatsingsverantwoordelijk voor het COA een bevestiging is van de huidige rol.
 - Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting bevatten passages over de minimale omvang. Dit moet nog nader uitgewerkt worden, waarbij het COA veronderstelt één van de spelers te zijn die hier een bijdrage voor zullen leveren. Afhankelijk van de uitwerking hiervan zal het aandeel kleinschalige locaties toenemen. Vanuit het perspectief van draagvlak vanuit de omgeving en meer persoonlijk contact en maatwerk voor bewoners is dat zeer kansrijk.
 - Dit vraagt ook om een verdieping waar het gaat om de taakverdeling tussen gemeenten en COA (bijv. exploitatie, zorg, beveiliging etc.), en wat dat betekent voor allerlei personele, financiële en andere bedrijfsmatige vraagstukken. Indien het concept dat nu voor grotere locaties geldt 1-op-1 wordt doorvertaald naar kleinschaligere locaties, leidt dit tot een groter personeelsbestand bij het COA en een toename van de kostprijs. In het door u aangekondigde financiële onderzoek moet met dit aspect eveneens rekening worden gehouden
 - De definitie van de doelgroep zoals in het wetsvoorstel omschreven, lijkt beperkt te zijn. Het lijkt erop dat het wetsvoorstel alleen geldt voor vluchtelingen die een asielaanvraag hebben gedaan. Vluchtelingen die nog wachten, omdat zij nog niet tegenover een bevoegde autoriteit kenbaar hebben gemaakt een asielaanvraag te willen indienen, en vreemdelingen zonder asielaanvraag die het COA op uw verzoek opvangt, lijken daarmee buiten de wet te vallen. Hetzelfde lijkt in huidige vorm te gelden voor vergunninghouders. De veronderstelling is dat deze beperking niet zo bedoeld is en dat de definitieomschrijving in het wetsvoorstel een aanpassing behoeft.

2. Verdeel- en bonussystematiek

- De huidige systematiek leidt ondanks een nadere toelichting vanuit uw departement tot onduidelijkheid én heeft het risico in zich dat locaties / opvangplaatsen niet in de zogenaamde stap 1 aangeboden worden. Als dat wél gebeurt, lijkt de betreffende provincie waar de gemeenten onder valt in stap 2 alsnog een verplichte doelstelling krijgen, ook als aan de totale provinciale opgave wordt voldaan in stap 1. Wachten kan daarmee lonen. Afschalen voor 1 mei door nu reeds achterblijvende provincies ook.

- Dit zal mogelijk leiden tot minder verlengingen van huidige locaties én vertraagde aanbiedingen voor extra locaties die absoluut benodigd zijn om door te groeien naar de benodigde opvangcapaciteit van 75.500 eind 2023 en daarbinnen de overname van de crisisnoodopvanglocaties van de Veiligheidsregio's voor 1 april aanstaande (2023). De wens om zo min mogelijk aantal plekken onder de zogenaamde verplichting te brengen heeft daarmee een zeer pervers effect: mogelijk minder opvangplaatsen op korte termijn (in 2023).
- De opgave t.a.v. de kleinschalige opvang van Nidos voor alleenreizende jongeren die in Nederland mogen blijven (statushouders) staat niet expliciet in de wet en bijbehorende verdeelsystematiek. Het risico hiervan is dat als er wel amv-opvang voor COA wordt gerealiseerd en de uitbreiding van kleinschalige opvangplekken voor statushouders (voor Nidos en haar contractpartners) achterblijft - omdat deze opgave niet expliciet is opgenomen in de wet - de doorstroom vanuit de POA's naar de kleinschalige opvang stagneert. Dit heeft tot gevolg dat het systeem 'verstopt' blijft en de capaciteitsbehoefte amv vanuit het COA stijgt.
- Wanneer de bonussystematiek zoals nu geformuleerd in de wet blijft staan, dan bestaat het risico dat gemeenten vanuit de bonussystematiek het creëren van reguliere COA-plekken verkiezen boven het creëren van opvangplaatsen voor alleenreizende jongeren (amv COA) en logischerwijs boven het creëren van kleinschalige opvangplekken voor Nidos omdat dat sowieso geen onderdeel is van de wet. Dit geldt ook voor de huisvesting van statushouders.
- Daarnaast is de bonus gekoppeld aan een minimale omvang van 100 plekken, hier valt de amv-opvang die vormgegeven is conform 'het opvangmodel amv' per definitie buiten. Provincies en gemeenten worden door deze bonussystematiek minder gestimuleerd om extra duurzame plekken t.b.v. opvang van bijzondere aard – waaronder amv- te realiseren.
- In het wetsvoorstel en nader uitgewerkt in de MvT is een bonus opgenomen voor het aanbrenge van opvangvoorzieningen voor een periode van 5 jaar, voor minimaal 100 personen. Ook is op elke locatie reservecapaciteit voorzien. Voor een stabiel opvanglandschap is echter meer nodig. Het is benodigd dat een groot deel van de vaste voorraad aan opvangplaatsen is waarvan 75% van deze vaste voorraad vastligt in langjarige overeenkomsten, te weten 25-30 jaar. Het COA (en gemeenten) dienen daarbij bij een dalende bezetting niet – zoals in het huidige regime, gebaseerd op een financiering per bezet bed - gedwongen te worden locaties snel te sluiten zoals na 2015/2016 wel gebeurde met alle gevolgen van dien. Indien er een lagere bezetting situatie is, zullen de opvangplaatsen flexibel aangewend worden voor andere doelgroepen en functionaliteiten, conform de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen. Dit kan alleen maar als er structurele meerjarenfinanciering is vanaf het moment dat de wet in werking treedt. Het wetsvoorstel borgt dit niet en de bonus zal gemeenten hiertoe ook niet verleiden (gezien daar een minimum van 5 jaar wordt genoemd).
- Het wetsvoorstel spreekt van het beschikbaar stellen van opvangplekken. Het is onduidelijk wat precies met 'beschikbaar stellen' wordt bedoeld. Voor het COA is het belangrijk dat het tijdig, en dus binnen 6 maanden, locaties krijgt aangeboden in die mate dat de locatie ook instroom-gereed (of spoedig te maken) is. En dus binnen 6 maanden als opvanglocaties in gebruik kunnen worden genomen. In andere bewoordingen, dat er geen locaties na 6 maanden worden aangeboden waarvoor geldt dat het vervolgens vele maanden duurt – in verband met bijvoorbeeld het

aanbrengen van infrastructuur en benodigde verbouwingen – alvorens asielzoekers hier kunnen instromen. Dit mede gezien de omstandigheid dat het COA aanbestedingsplichtig is, wat de doorlooptijd opwaarts kan beïnvloeden.

- Het is niet duidelijk hoe de voorziene uitruil van de taakstelling opvangplaatsen en statushouders (of andere voorzieningen) vormgegeven wordt. Helder is dat dit maatwerkmogelijkheden voor gemeenten (en provincies) biedt, maar ook dit zal een stevige impact op COA en andere organisaties hebben.
- NB: het in de memorie van toelichting opgenomen aantal in 2023 benodigde opvangplaatsen (55.000) is niet congruent met het meest recente capaciteitsbesluit COA (75.500 op 1 januari 2024), zoals ook door JenV aan de Tweede Kamer gecommuniceerd.

3. Rol en positie COA

- Het COA ziet dat, juist bij de mogelijke decentralisatie en versnippering van (kleinschalige) locaties over het gehele land en meerdere aanbieders van opvang en begeleiding, het belang van een centrale regie op verschillende kernprocessen in de asielketen toeneemt.
- Het COA gaat conform het wetsvoorstel over de plaatsing (in opvang) en de koppeling (bemiddeling naar huisvesting) van asielzoekers.
- Het COA is de expert op het gebied van opvang en begeleiding van asielzoekers en kan andere partijen voorzien van advies (kennis en expertise), net zoals bij de Oekraïne-opvang en crisisondopvang gebeurt.
- Om tot een goede, realistische capaciteitsraming te komen is het noodzakelijk dat het COA medeverantwoordelijk is voor de capaciteitsraming en zelfstandig het daarop gebaseerde capaciteitsbesluit over het aantal landelijk benodigde opvangplaatsen blijft nemen. Ook de monitoring van de realisatie ervan dient bij het COA belegd te blijven, evenals de landelijke regie op de wijze van op- en afschalen (handelingsperspectief op- en afschalen: “legoblokjes”).

4. Positie in de keten en samenwerking

- Het COA werkt in het gehele proces van het zoeken naar en realiseren van locaties samen met gemeenten, zoals dat nu ook al het geval is. In nadere uitwerking moet worden gezien wat het wetsvoorstel betekent voor het afsluiten van bestuursovereenkomsten, dan wel bestaande bestuursovereenkomsten, en welke ruimte voor maatwerk daar al dan niet meer is.
- Het stellen van randvoorwaarden waaraan locaties moeten voldoen is nodig om te voorkomen dat er onenigheid ontstaat tussen het COA en gemeenten over het al dan niet geschikt zijn van een locatie. Het COA is de partij die het definitieve besluit neemt of een aangeboden locatie geschikt is op basis van vooraf formeel vastgestelde en minimale locatie-eisen.
- In nadere uitwerking moet worden gezien wat de rol en positie van het COA is in de provinciale overleggen en in hoeverre het COA een bijzondere rol heeft in het zogeheten verslag dat de CdK uitbrengt aan de staatssecretaris.
- Het bieden van opvang (en het daarvan laten exploiteren door gemeenten en derden) roept vragen op als het gaat over hoe dit past in werkwijze en processen in de gehele asielketen. Opvang en begeleiding is onderdeel van een breder systeem en een keten,

waar in potentie nu alle gemeenten een rol krijgen in deze keten. Er moet daarbij, in het belang van de asielzoeker, specifiek aandacht blijven voor de koppelvlakken met onder andere DT&V, IND en het Nidos.

5. Beoogd doel wetsvoorstel

- Het COA beschouwt de wet als een permanente wet gezien de doelstelling te komen tot een ‘duurzaam en stabiel opvanglandschap met afdoende opvangplaatsen voor de aan het vraagstuk inherente wisselende opvangbehoefte’ zoals de MvT aangeeft.
- De wet gaat, gezien de termijnen van verdeling en realisatie, naar verwachting niet afdoende bijdragen aan de opgave op de korte termijn (2023) en daarmee het acuut verhelpen van de crisis. Wel kan het de gewenste en noodzakelijke lange termijn duidelijkheid geven, waardoor samen gewerkt kan worden aan bovenstaande doelstelling.
- Het COA meent dat, om iedere asielzoeker een opvangplek aan te kunnen bieden, het noodzakelijk is dat locaties aan het COA beschikbaar worden gesteld zonder doelgroep beperking.
- Het interbestuurlijk toezicht biedt in de huidige vorm niet voldoende waarborgen dat voldoende plekken voor alle asielzoekers gaan worden gerealiseerd. Ook gezien de lessen hiermee i.r.t. de huisvesting van statushouders. In ieder geval laat de ervaring bij het huisvesten van vergunninghouders zien dat het toezicht in de praktijk er niet voor zorgt dat iedere vergunninghouder binnen de afgesproken termijn van 14 weken een woning krijgt aangeboden.
- Het wetsvoorstel is onvoldoende duidelijk over de positie van bijzondere groepen en borgt in de huidige vorm niet dat voor alle bijzondere groepen voldoende opvangplekken beschikbaar zullen worden gesteld. In het bijzonder geldt dat, zoals eerder omschreven, voor de opvang van amv (zowel asielzoekers als statushouders) de verdeel- en bonussystematiek het onaantrekkelijk maakt voor gemeenten om voor amv-locaties te gaan. Het COA stelt voor om de systematiek zodanig aan te passen dat gemeenten gestimuleerd worden om ook deze doelgroepen iets te bieden, mogelijk in een naar rato hogere compensatie. Ook kan hier een extra prikkel worden ingebouwd door de bonus voor bijzondere opvang zoals AMV, GVL, PBL te verhogen.
- De verdeel en bonus systematiek is niet alleen zeer onduidelijk, maar scenario’s laten zien dat de systematiek kan leiden tot ongewenste effecten. Waarbij onder andere de situatie kan ontstaan dat het voor een gemeente aantrekkelijk wordt om af te schalen in geval van reeds bestaande opvang of te realiseren plekken pas laat in het proces in te brengen.
- Het wetsvoorstel is gericht op een periode van groei. Bezien moet ook worden wat het wetsvoorstel betekent in tijden van een dalende bezetting. Zoals eerder genoemd gaat het COA er van uit dat er dan niet meer locaties gesloten worden en personeel ontslagen wordt zoals in het huidige systeem gebeurt bij afschaling, maar een vaste voorraad opvangplaatsen met reservecapaciteit wordt aangehouden die flexibel aangewend kunnen worden voor andere doelgroepen en functionaliteiten. Dit punt van hoe om te gaan met de beschikbare capaciteit bij een dalende bezetting, moet nader uitgewerkt worden, als onderdeel van de gesprekken over meer stabiliteit in de vastgoedvoorraad en het bijbehorende financiële arrangement voor de uitvoering.

Samenhang met aanpalende trajecten

Het COA acht het van belang de impact op, en samenhang met trajecten als de actualisering uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen, heroriëntatie asielbeleid en het traject rond stabiele opvang met draagvlak te blijven bewaken; het wetsvoorstel werkt immers door in het gesprek over het opvanglandschap van de toekomst en onder meer de modaliteiten in de toekomst.

Vervolgproces en stappen

Op moment van schrijven is er door JenV nog geen tijdslijn van consultatieperiode tot en met inwerkingtreding aangereikt. Het COA voorziet onderstaand vervolgproces.

Het COA beseft dat deze uitvoeringstoets slechts een eerste en onvolledige stap is. Zoals aangegeven zullen niet alle aandachtspunten direct in beeld zijn, er zullen naar verwachting aanvullende inzichten volgen in de komende periode waarover we in gesprek met u zullen blijven. Deze zullen we ook formeel aanreiken.

Er moet nog veel uitgewerkt worden in lagere regelgeving. Deze uitwerking is zeer van belang voor de werking van de wet en het COA gaat er van uit hier actief bij betrokken te worden. Vanzelfsprekend worden hier de juiste experts voor beschikbaar gesteld.

Ook voor het COA moet de financiële impact van de (implementatie) van de wet worden bepaald.

Ondanks dat het niet zeker is of en wanneer de wet inwerking treedt, zal het COA zich de komende periode voorbereiden op de implementatie ervan. Het COA zal organisatie breed in kaart brengen welke veranderingen het wetsvoorstel vraagt, wat er nodig is in tijd, geld en menskracht om dit te realiseren en zorg moeten dragen voor de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Hiertoe zal een stevige projectmatige aanpak neergezet worden.

Tot slot zal het COA van meet af aan (na de inwerkingtreding) inbreng bijhouden ten behoeve van de door JenV aangekondigde invoeringstoets.