Invoeringstoets Spreidingswet

Commissaris van de Koning in Zeeland

Met de komst van de Spreidingswet werd de werkwijze, die de Zeeuwse gemeenten informeel al met elkaar hanteerden, geformaliseerd. Voor de komst van de Spreidingswet werd een Zeeuwse opgave bepaald aan de hand van de landelijke behoefte aan opvangplekken. De Zeeuwse gemeenten gingen met elkaar in gesprek om die benodigde opvangplekken over de gemeenten te verdelen. In die tijd was de opvangbehoefte relatief laag. Besloten is destijds om in de drie grotere gemeenten van Zeeland (één in iedere regio) de opvang te realiseren. Het verzoek om te komen tot een onderlinge verdeling kwam van de commissaris van de Koning. Ook toen al speelde de cvdK een coördinerende en aanjagende rol.

De vraag die voorligt is hoe de Spreidingswet in de praktijk uitpakte voor organisaties in de uitvoering, in het bijzonder dus voor de commissaris van de Koning (cvdK) en de Provinciale Regietafel Asiel (PRT).

De Spreidingswet heeft de PRT een wettelijke grondslag gegeven en heeft ook de rol van de cvdK als rijksorgaan geformaliseerd. Dit biedt houvast aan alle betrokkenen en geeft de cvdK ook meer bewegingsruimte om zich met het verdelen van de opgave te bemoeien. Waar voorheen de discussie over de verdeling van asielopvangplaatsen weliswaar op verzoek van de cvdK werd gevoerd, werd deze gevoerd in OZO (Overleg Zeeuwse Overheden) verband zonder dat de cvdK daarbij aanwezig was. Na de komst van de Spreidingswet werd de discussie onder voorzitterschap van de cvdK in de PRT gevoerd hetgeen de beïnvloedingsmogelijkheden van de cvdK aanzienlijk heeft vergroot. Door het hebben van een wettelijke bevoegdheid en door het hebben van een formele indicatieve verdeling van opvangplaatsen over de gemeenten, was het voor de cvdK ook gemakkelijker om gemeenten die zich in het verleden nogal eens aan het opvangen van asielzoekers onttrokken (of het toch in ieder geval wel heel graag aan andere gemeenten overlieten) bij de discussie te betrekken en ook aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Op grond van die bevoegdheden heeft de cvdK in Zeeland, ook buiten de reguliere PRT-vergaderingen, bestuurlijke overleggen gevoerd met gemeenten die het moeilijk vonden om een eerste stap naar opvang te zetten.

In het algemeen kan worden gezegd dat de komst van de Spreidingswet de rol van de cvdK en de PRT heeft versterkt. Daarbij heeft het vaststellen van een indicatieve verdeling per gemeente erg geholpen om gemeenten aan te spreken op hun verantwoordelijkheden.

Capaciteitsraming, indicatieve verdeling en provinciaal plan

Na de capaciteitsraming en het vaststellen van de verdeling over de provincies en de indicatieve opgaven per gemeente, is er negen maanden de tijd om gezamenlijk en in goed onderling overleg te komen tot een verdeling van de opgave. In deze periode is de in de wet impliciet opgenomen noodzaak om uit te ruilen een knelpunt gebleken.

Een indicatieve opgave per gemeente is aan de ene kant heel positief, maar wekt de indruk dat iedere gemeente asielzoekers (en in de afgelopen periode ook een bepaald aantal AMV) moet opvangen. Dit is echter niet het geval. In de wet staat impliciet dat gemeenten hun opgaven kunnen uitruilen. In de media werd de indicatieve opgave vaak genoemd als een harde opgave/taak van de gemeente. Gemeenten kregen veel kritiek als ze geen asielzoekers gingen opvangen. De nuance dat hierover mogelijk met andere gemeenten afspraken zijn gemaakt, werd niet gemaakt. Dit beperkte gemeenten in hun mogelijkheden om te kiezen voor uitruil. Immers, in de media was vaak op basis van de

indicatieve opgaven sprake van naming en shaming. Ongenuanceerde berichtgeving over de opgaven hebben de onderhandelingen over asielopvang en de mogelijke keuze voor uitruil daarom bemoeilijkt.

Een ander knelpunt in de onderhandelingsfase was het feit dat, hoewel uitruil impliciet in de wet is opgenomen, niet duidelijk is gemaakt waartegen gemeenten konden uitruilen en hoe de verschillende mogelijkheden van uitruil zich tot elkaar verhielden in termen van kosten, complexiteit, inzet van personeel e.d. Dit heeft het heel erg moeilijk gemaakt of tot uitruilafspraken te komen. Daarnaast telden niet dezelfde regels voor uitruil als voor reguliere asielafspraken. Zo is nergens vastgelegd dat uitruilafspraken ook uiterlijk 1 juli 2025 moesten zijn gerealiseerd. Tot slot maakte uitruilafspraken geen onderdeel uit van het definitief verdeelbesluit. Handhaving ten aanzien van die afspraken was dus ook niet mogelijk.

Uitruilafspraken moeten ook iedere twee jaar opnieuw worden gemaakt. Gemeenten hebben zich dit, bij het maken van de uitruilafspraken, niet altijd gerealiseerd. Uitruilafspraken zijn vaak meerjarig, zoals het organiseren van Oekraïne opvang en het realiseren van regionale doorstroomwoningen. Deze gemeenten gaan er nu, bij de start van de tweede periode, vanuit dat de afspraken ook voor de volgende periode gelden, maar dit is niet gezegd. Gemeenten die meerjarig asielzoekers opvangen, kunnen dit aanbod zondermeer opnieuw inbrengen in de volgende periode, maar met uitruilafspraken is dat niet het geval. Voor gemeenten die voor meerdere jaren verplichtingen zijn aangegaan, is dit een probleem.

De relatief korte termijn van Spreidingswetperioden bevordert ook niet de realisatie van duurzame opvang en structurele uitruil afspraken. Verschillende gemeenten hebben gekeken naar wat minimaal nodig is en hebben aangeboden voor 13 maanden noodopvang te organiseren (1 januari tot 1 februari het jaar daarop). Het is ook vreemd dat een periode die loopt van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2026 ineens op 1 februari eindigt omdat toevallig op die datum de capaciteitsbehoefte bekend wordt gemaakt voor de volgende periode. Gemeenten maken hier misbruik van. In combinatie met de bepaling dat opvang uiterlijk 1 juli van het eerste jaar moet zijn gerealiseerd, kunnen gemeenten dus gaan voor een aanbod om 13 maanden asielzoekers op te vangen waarbij het in praktijk zo kan zijn dat ze 7 maanden effectief asielzoekers opvangen en aan hun taakstelling voldoen.

Definitief verdeelbesluit

De minister is bij het nemen van het definitief verdeelbesluit uitgegaan van het aanbod van de gemeenten zoals verwoord in het provinciaal verslag. Dit heeft in Zeeland dus niet geleid tot bezwaren. Het definitief verdeelbesluit was gelijk aan het verslag.

Wanneer in het provinciaal verslag niet voldoende plekken worden aangeboden wordt behalve met het provinciaal verslag en het indicatief verdeel besluit ook rekening gehouden met opvang in het verleden. Dit is niet eerlijk omdat in Zeeland altijd onderling afspraken zijn gemaakt over asielopvang en welke gemeenten dat op zich zouden nemen. Daarbij heeft mogelijk al informele uitruil met andere gemeenten plaatsgevonden. Zonder meer de opvang (of vooral het niet opvangen van asielzoekers) meewegen in het definitief verdeelbesluit is daarom onjuist. Dit behoeft nuance. De cvdK kan de minister die nuance geven.

Realiseren opvangplekken

Het realiseren van opvangplekken is in de praktijk moeilijk gebleken. Gemeenten zijn welwillend en doen hun best. COA zet in op snelle realisatie. Toch blijkt de praktijk weerbarstig. Een formele rol van

de cvdK in deze periode is er niet. Wie spoort partijen aan om haast te maken? Wie is scheidsrechter wanneer partijen naar elkaar wijzen en elkaar de schuld geven van vertragingen?

Gemeenten hebben negen maanden aan de PRT onderhandeld over de verdeling van opvangplekken. Het COA is hierbij ook steeds aanwezig. Toch gebeurt het in de praktijk dat in de loop van het proces, dus na vaststelling van het definitief verdeelbesluit, COA aangeeft dat een aanbod overeenkomstig het definitief verdeelbesluit, niet kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat het te duur is. Dit soort problemen zouden eigenlijk aan de voorkant moeten worden voorkomen. Wanneer deze problemen zich toch voordoen, is in de Spreidingswet geen 'scheidsrechter' voorzien die het e.e.a. weer kan vlottrekken. Dit heeft hier en daar tot vertragingen geleid.

Wanneer er uiterlijk 31 december een definitief verdeelbesluit wordt genomen is uit de praktijk gebleken dat de termijn om opvang te realiseren (uiterlijk 1 juli) te kort is. Geen enkel aanbod is binnen deze termijn gerealiseerd, ondanks de inspanningen van alle partijen. De cvdK heeft geen wettelijke mogelijkheden (noch richting COA noch richting gemeenten) om zaken te versnellen.

De (financiële) afwikkeling

Over de SPUK-regelingen is bij de voorbereiding van deze wet het nodige gezegd. De SPUKs zijn er gekomen en hebben zeker tot een prikkel geleid opvangplaatsen aan te bieden. De regelingen gelden niet voor uitruil inspanningen. Hierdoor werden mogelijk meer asielplekken aangeboden dan nodig. Het is misschien te overwegen om ook alternatief aanbod in aanmerking te laten komen voor SPUK.

Voor SPUK 3 zijn gemeenten afhankelijk van elkaar. Wanneer veel gemeenten het aanbod niet tijdig realiseren, kan dit niet alleen voor deze gemeenten, maar ook voor gemeenten die het aanbod wel hebben gerealiseerd, grote financiële gevolgen hebben. Dit kan de verhoudingen op scherp zetten en kan ook de onderhandelingen in de daaropvolgende periode bemoeilijken. Het zou een overweging kunnen zijn om voor de berekening van SPUK 3 het aanbod van alle gemeenten te gebruiken, en de gemeenten uit te keren die hun deel van het aanbod hebben gerealiseerd.

Bij de overgang van de oude naar de nieuwe periode is de wet niet duidelijk over de betekenis van de oude afspraken die niet of slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Gelden die nog en moeten daar bovenop nieuwe afspraken worden gemaakt, of vervalt alles wat niet is gerealiseerd en moeten er nieuwe afspraken worden gemaakt. Wat heeft dat voor gevolgen voor de onderhandeling voor die volgende periode?