

Gespreksnotitie

Ten behoeve van het rondetafelgesprek van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid over het wetsvoorstel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (spreidingswet) op 25 mei 2023

15 mei 2023

Vooraf

Het College voor de Rechten van de Mens maakt zich grote zorgen over het bestuurlijke onvermogen om het al geruime tijd bestaande grote tekort aan opvangplekken voor asielzoekers en statushouders bestendig op te lossen. De urgentie dat zowel gemeenten als de rijksoverheid onvoorwaardelijk hun verantwoordelijkheid nemen en duurzame menswaardige opvang realiseren is onverminderd groot. Het wetsvoorstel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (spreidingswet) is een belangrijke stap. In zijn - tijdens de internetconsultatie op 23 november 2022 uitgebrachte - wetgevingsadvies heeft het College ook een aantal punten van zorg geuit. Deze zorgen zijn in het nagenoeg ongewijzigde wetsvoorstel niet weggenomen. In deze gespreksnotitie licht het College de belangrijkste standpunten en punten van zorg opnieuw toe.

A. Spreiding noodzakelijk en voor gemeenten gezamenlijk een mensenrechtelijke plicht

Het College acht het voor de bescherming van mensenrechten essentieel dat er spreiding plaatsvindt van opvangvoorzieningen voor asielzoekers onder gemeenten. Dat dit wetsvoorstel nodig is om deze spreiding te bewerkstelligen, en ervoor te zorgen dat gemeenten hun eigenstandige mensenrechtelijke verplichtingen nakomen, ziet het College als uiterst spijtig. Het College beschouwt deze wet als de codificatie van verplichtingen die op basis van internationale en Europese verdragen en het EU recht ook nu al direct op gemeenten rusten. Mensenrechtelijke verplichtingen rusten namelijk op verdragsstaten als geheel.¹ In de metafoor van het Huis van Thorbecke - waarin alle bestuurslagen een eigen verdieping en een zekere mate van autonomie zijn toebedeeld - worden mensenrechten vaak verbeeld als voorbehouden aan een enkele verdieping; die van de rijksoverheid. Mensenrechten vormen echter het fundament waarop het hele huis rust, inclusief de gemeentelijke verdieping.

B. Nu de noodzaak van wettelijke codificatie van *verplichte* spreiding onmiskenbaar is zolang er geen werkbaar alternatief met hetzelfde resultaat is, merkt het College het volgende op:

1) Bonusstructuur maakt mensenrechten onderhandelbaar

De wet stelt financiële uitkeringen beschikbaar als prikkel voor gemeenten om 'vrijwillig' opvangvoorzieningen mogelijk te maken. Het College constateert dat de financiële uitkeringen nu feitelijk het nakomen van een mensenrechtelijke en wettelijke verplichting belonen. Deze uitkeringen ondergraven de hardheid van al bestaande wettelijke taken en scheppen een schadelijk precedent van onderhandelbaarheid van mensenrechten. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) noemt het ongepast om de uitvoering van een wettelijke taak te koppelen aan een financiële beloning.² De staatssecretaris is in de Memorie van Toelichting niet ingegaan op deze kritiek van het College en de Afdeling.

2) Ontbrekende minimale waarborgen voor duurzame opvangvoorzieningen

De Opvangrichtlijn schrijft voor dat opvangvoorzieningen de menselijke waardigheid waarborgen en de fysieke en geestelijke gezondheid van personen die in de opvang verblijven beschermen. Daarnaast dient de overheid rekening te houden met de bijzondere

¹ Dit vloeit voort uit artikel 27 van het Weens Verdragenverdrag, waarin staat dat een verdragsstaat niet mag verwijzen naar nationale regelgeving ter rechtvaardiging van een mensenrechtenschending. Het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten heeft eveneens overwogen dat mensenrechtenschendingen het gevolg kunnen zijn van het handelen, of nalaten van handelen, door lokale overheden (VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten, General Comment nr. 16 (2005): "The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3)", punt 42).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 333, nr. 4, p.11.

opvangbehoeften van kwetsbare personen zoals minderjarigen, ouderen, personen met ernstige ziekten, mentale stoornissen of een andere beperking.³ Opvangvoorzieningen met een korte looptijd zetten deze uitgangspunten onder druk. Overplaatsingen zijn doorgaans niet bevorderlijk voor het welbevinden van personen in de opvang. Met name kinderen hebben behoefte aan stabiliteit. Overplaatsingen maken het daarnaast lastig om toegang tot zorg - en de continuïteit van deze zorg - te waarborgen. Om deze reden verbiedt de Opvangrichtlijn overplaatsingen die niet noodzakelijk zijn.⁴ Om overplaatsingen te voorkomen is het van belang dat een minimale looptijd van opvangvoorzieningen onderdeel uitmaakt van de taakstelling van gemeenten. De wet voorziet in een taakstelling voor gemeenten om binnen de termijn van twee jaar zorg te dragen voor het mogelijk maken van opvangvoorzieningen overeenkomstig het deelbesluit.⁵ Deze opvangvoorzieningen dienen binnen een periode van zes maanden gerealiseerd te zijn. In de Memorie van Toelichting staat echter dat de “tweejaarlijkse frequentie van het verdeelbesluit niet betekent dat de opvangvoorzieningen een looptijd van (slechts) twee jaar hebben.” Deze periode kan dus langer zijn, maar ook korter. De wet dient - op zijn minst - opvanglocaties met een kortere looptijd dan twee jaar op ondubbelzinnige wijze als ‘ongeschikt’ aan te merken.

3) Ontbrekende minimale materiële waarborgen voor opvangvoorzieningen

De taakstelling van gemeenten omvat buiten algemene wettelijke vereisten eveneens geen heldere minimumstandaarden waar opvangvoorzieningen aan moeten voldoen. In de Memorie van Toelichting staat dat het COA “de programma’s van eisen” beschikbaar zal stellen aan gemeenten. Het College gaat ervan uit dat de Memorie van Toelichting hier naar het programma van eisen van reguliere opvanglocaties en het programma van eisen voor noodopvanglocaties verwijst. Het College is van mening dat de standaarden die van toepassing zijn op de noodopvang onvoldoende waarborgen bieden om menswaardige opvang te realiseren die de fysieke en geestelijke gezondheid van personen in de opvang beschermt. Volgens het programma van eisen zijn noodopvanglocaties bedoeld voor een periode van maximaal zes maanden. Opvang kan bijvoorbeeld plaatsvinden in grote hallen zonder rust en privacy. Ook is noodopvang niet ingericht op personen met specifieke opvangbehoeften. Volgens het Gerechtshof Den Haag voldoet de huidige noodopvang “meer dan incidenteel” niet aan de eisen die de Opvangrichtlijn aan opvangvoorzieningen stelt.⁶ De wet dient - op zijn minst - opvanglocaties die enkel voldoen aan de minimale standaarden zoals uiteengezet in het programma van eisen voor noodopvang op ondubbelzinnige wijze als ‘ongeschikt’ aan te merken.

In reactie op de door het College en andere partijen geuite zorgen wijst de staatssecretaris op de mogelijkheid om bij ministeriële regeling eisen aan opvangvoorzieningen te stellen. Het College is echter van mening dat taakstelling voor gemeenten niet losgezien kan worden van deze kwaliteitseisen. Ook de Afdeling merkt in haar advies op dat “de eisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen - gelet op mensenrechtenverdragen en recente rechterlijke uitspraken - bepalend zijn voor de locaties die voor gemeenten geschikt zijn om aan te dragen (zowel bij de nationale inbreng als de provinciale inbreng).”⁷ De kwaliteitsstandaarden zijn volgens de Afdeling geen technisch uitwerkingsvraagstuk en zouden daarom op adequate wijze in de voorbereiding van het wetsvoorstel moeten worden betrokken.

³ Artikel 17 en 21 Opvangrichtlijn.

⁴ Artikel 18 lid 6 Opvangrichtlijn.

⁵ Artikel 6 Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (spreidingswet).

⁶ Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429, para 10.5.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 333, nr. 4, p.20.