COA *Centraal Orgaan opvang asielzoekers*

Centraal Orgaan opvang
Asielzoekers
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Postadres: Postbus 30203
2500 GE Den Haag

Ministerie van Asiel & Migratie
T.a.v. mevrouw A.W.H. Bertram
Directeur-Generaal Migratie
Postbus 20011
2500 EH Den Haag

Datum	14 mei 2025	Inlichtingen bij	Berry Huijts
Onderwerp	Uitvoeringstoets en consultatie Contouren-nota Intrekking Spreidingswet		
Ons kenmerk	25u.000698	E-mail	berryhuyts@coa.nl
Uw brief	6324984		

Geachte mevrouw Bertram,

De minister van Asiel & Migratie heeft maandag 14 april een Contourennota Intrekking Spreidingswet in consultatie gebracht. Bij brieven van 17 april 2025 ontving ik zowel uw verzoek om binnen vier weken een uitvoeringstoets te verrichten op deze contourennota, als het verzoek een reactie toe te sturen op de consultatie. Gezien de korte termijn en het feit dat er nog geen concreet voorstel ligt, beperken we ons in deze brief tot de reactie op het verzoek tot consultatie en kunnen we in deze fase geen volwaardige uitvoeringstoets geven. In de bijlage bij deze brief wordt de reactie nader toegelicht. Hierin is ook een advies opgenomen om, mocht de wet worden ingetrokken, bepaalde onderdelen te behouden. Tevens is in de bijlage de noodzaak en het belang benadrukt van meerdere (wets)cycli.

I DE SPREIDINGSWET IS NOODZAKELIJK

Het bestuur van het COA adviseert en verzoekt de minister met klem om de Spreidingswet niet in te trekken. Het is om diverse redenen noodzakelijk en van groot belang dat de Spreidingswet niet wordt ingetrokken en in stand blijft.

1 Het intrekken van de Spreidingswet leidt tot onvoldoende opvangplekken

In de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Spreidingswet zijn onvoldoende reguliere - en dus kwalitatief volwaardige - opvangplekken op vrijwillige basis door gemeenten aangeboden. Hierdoor kon niet iedere asielzoeker een opvangplek aan worden geboden. De Spreidingswet is een noodzakelijk instrument om dit doel wél te realiseren. Een instrument waar alleen dan pas afstand van kan worden gedaan als het doel op een andere wijze gerealiseerd kan worden. De wet vormt ook een belangrijke

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

bijdrage voor de beschikbaarheid van voldoende amv-plekken nu iedere gemeente een taak heeft tot het realiseren ervan.
Overigens is de beschikbaarheid van voldoende opvangplekken ook een verplichting in het Migratiepact en internationale verdragen. Die verplichting kan het Rijk alleen waarmaken als ook gemeenten daar een taak in hebben, want het Rijk heeft immers geen gebouwen of gronden buiten gemeenten.

2 De Spreidingswet helpt gemeenten, en draagt bij aan draagvlak

De Spreidingswet vergroot het lokaal bestuurlijk draagvlak, en helpt bestuurders om draagvlak te creëren bij de inwoners. De wet zorgt voor een eerlijke spreiding over Nederland en versterkt zo de uitlegbaarheid van de gezamenlijke opgave.

3 De Spreidingswet is nodig voor een stabiel opvanglandschap

De Spreidingswet is noodzakelijk voor het realiseren van een stabiel, duurzaam en betaalbaar opvanglandschap. Stabiele opvang maakt langjarige investeringen mogelijk in voorzieningen zoals zorg en onderwijs in de omgeving van een locatie. Een stabiel opvanglandschap zorgt voor (meer) rust en stabiliteit, voor bewoners, omwonenden en onze organisatie. Bovendien voorkomt het dat de inwoners van steden, dorpen en wijken - zoals nu vaak gebeurt - overvallen worden door openende en sluitende locaties, wat het draagvlak aantast.

4 Intrekken van de Spreidingswet betekent nog lange tijd inzet noodopvang

Het beschikbaar stellen van opvangplekken op basis van vrijwilligheid leidt - zo is de les uit het (recente) verleden - tot onvoldoende reguliere (duurzame) opvangplekken. Hierdoor is inzet van vele locaties voor noodopvang noodzakelijk. Locaties met veelal een minder kwaliteitsniveau dan reguliere opvanglocaties, én die tot aanmerkelijk hogere kosten leiden. Locaties ook van tijdelijke aard, waardoor sprake is van een groot aantal onnodige, en voor bewoners en de maatschappelijk nadelige, verhuisbewegingen.

5 Spreidingswet zorgt voor evenwichtige verdeling van plekken

De Spreidingswet zorgt voor een eerlijke en evenwichtige verdeling van de benodigde opvangplekken over het land. Een evenwichtige verdeling over Nederland maakt het plaatsen van toekomstige vergunninghouders in de regio mogelijk. Hierdoor kunnen nieuwkomers sneller beginnen met participeren en werken. Een evenwichtige verdeling draagt daarnaast bij aan de aanwezigheid van de benodigde gezondheidszorg en aan de aanwezigheid van onderwijs, ten behoeve van de bewoners van opvanglocaties.
Ten overvloede merken we op dat een eerlijke spreiding over Nederland niets te maken heeft met de instroom: ook een lage instroom is gebaat bij een heldere verdeling over gemeenten.

6 Spreidingswet helpt onwenselijke gevolgen voor mensen te voorkomen

Verhuisbewegingen voorkomen

De Spreidingswet draagt bij aan het beperken van verhuisbewegingen. Zonder de Spreidingswet blijft (namelijk) de inzet van tijdelijke en dure noodopvanglocaties nodig.

De inzet hiervan heeft tot gevolg dat vele asielzoekers op diverse momenten moeten verhuizen. Hierdoor wordt het opbouwen van een netwerk, en deelname aan de samenleving, ernstig bemoeilijkt. Voor kinderen is verhuizen zelfs aantoonbaar schadelijk.

Participatie bevorderen
De Spreidingswet is nodig om het COA beter in staat te stellen om asielzoekers te plaatsen in een regio waar zij, wanneer sprake is van toekenning van een vergunning tot verblijf, uiteindelijk ook gaan wonen. De wet zorgt immers voor een evenredige verdeling van asielzoekers over het land. Het biedt asielzoekers de kans om sneller werk te vinden, en actief bij te dragen aan de samenleving.

Gezondheidszorg verbeteren
De benodigde inzet van tijdelijke en dure noodlocaties bemoeilijkt het organiseren van gezondheidszorg. De tijdelijkheid zorgt er daarnaast voor dat bewoners die op een wachtlijst staan voor het verlenen van zorg niet aan de beurt komen, omdat ze na verhuizing telkens achter aan in de rij moeten aansluiten.

AMV toekomst bieden
De Spreidingswet is nodig om te kunnen garanderen dat er steeds voldoende reguliere amv plekken beschikbaar zijn. De beschikking over deze plekken is van grote waarde omdat een verblijf in een stabiele omgeving van belang is voor de ontwikkeling van deze kwetsbare minderjarigen, en er zo sprake is van continuïteit in het onderwijs, in het netwerk en in de te verlenen zorg.

II DE SPREIDINGSWET WERKT

Het COA ziet in de praktijk dat de Spreidingswet werkt, én positieve effecten heeft.

1 Zicht op realisatie drie kwart van benodigde plekken
Het COA heeft ongeveer 75.000 plekken in het zicht en daarmee ongeveer drie kwart van de opgave zoals opgenomen in de capaciteitsraming. De wet draagt daarmee in een belangrijke mate bij aan het verminderen en beperken van de druk op de opvangcapaciteit.

2 Gemeenten in beweging
Het COA is met vele gemeenten in gesprek over het beschikbaar stellen van opvangplekken, waaronder ongeveer 50 gemeenten waar het COA nog niet eerder mee in gesprek was. De wet heeft een omkeer bewerkstelligd.

III HET SAMENHANGEND PAKKET

De bijlage bij de Contourennota beschrijft de hoofdlijnen van 'het samenhangend pakket'. In reactie hierop de volgende opmerkingen:

1 Het COA mist een kwantitatieve analyse van de mogelijke consequenties van het samenhangend pakket, en een cijfermatig inzicht van de impact en de effecten van de verschillende maatregelen.
2 Er is nog veel onduidelijkheid over de in het samenhangend pakket beschreven maatregelen die (moeten) zorgen voor de uitstroom van vergunninghouders uit de opvang. Vergunninghouders verblijven nog langer in de opvang zodat er meer opvangplekken nodig zijn, terwijl het instrument - de Spreidingswet - dat zorgt dat de benodigde plekken beschikbaar komen, vervalt.
3 Het COA verwacht dat de uitstroom van vergunninghouders in sterke mate wordt vertraagd zolang de beschreven alternatieven nog niet (voldoende) beschikbaar zijn. De Spreidingswet blijft hard nodig om de benodigde opvangplekken beschikbaar te krijgen.

IV WAT IS NODIG

In de bijlage bij deze brief zijn drie onderdelen van de wet benoemd die in het geval de wet wordt ingetrokken behouden dienen te blijven. Wat heeft het COA - ook in de onwenselijke situatie dat de Spreidingswet wordt ingetrokken - daarnaast vooral nodig:

1 Voldoende plekken, evenwichtig verdeeld over Nederland

Het COA moet in staat zijn om te kunnen voldoen aan zijn wettelijke taak om iedere asielzoeker die er recht op heeft, een kwalitatief volwaardige opvangplek aan te bieden. Hiertoe is nodig dat er vóldoende plekken beschikbaar zijn. Een evenwichtige verdeling over het land hiervan zorgt er onder meer voor dat toekomstige vergunninghouders geplaatst kunnen worden in de 'juiste' regio, zodat zij sneller kunnen beginnen met participeren en werken.

2 Stabiele financiering voor meerjarige afspraken met gemeenten

Stabiele opvang zorgt voor meer rust, kwaliteit in de opvang, veiligheid op en rondom locaties en beheersing van de kosten. Dit vraagt om een stabiele financiering; een meerjarige, toereikende en voorspelbare financiering. Stabiele financiering zorgt ervoor dat het COA is voorbereid op fluctuaties in bezetting. Nodig, omdat de bezetting altijd zal blijven fluctueren, door onverwachte instroom, vertragingen in de asielprocedure en stagnerende uitstroom. Stabiele financiering zorgt ervoor dat het COA niet afhankelijk is van noodopvang, die duurder is en vaak niet geschikt voor een menswaardige opvang. Stabiele financiering maakt het ook mogelijk om lange termijn afspraken te maken met gemeenten en maatschappelijke organisaties, wat bestuurlijke rust meebrengt. Mochten er minder plekken voor asielzoekers nodig zijn, dan kunnen de betreffende plekken ingezet worden voor het huisvesten van andere doelgroepen, die dringend op zoek zijn naar tijdelijke huisvesting.

3 Snelle uitstroom van vergunninghouders

Een van de belangrijkste oorzaken van het capaciteitsprobleem is de trage uitstroom van vergunninghouders uit de opvang. Het sneller huisvesten van vergunninghouders in een gemeente vermindert de druk op opvang(capaciteit), waardoor het COA ook minder

afhankelijk is van noodopvang. Dat bespaart veel kosten, onze bewoners hoeven minder te worden verplaatst, en zij kunnen beter participeren op de arbeidsmarkt.

TOT SLOT

Het bestuur van het COA adviseert met nadruk om de Spreidingswet niet in te trekken. Het COA ziet in de voorstellen geen alternatief dat aantoonbaar tot voldoende reguliere opvangplekken zal leiden, voor een ieder die recht heeft op opvang en bescherming. De Spreidingswet is zonder dit alternatief nodig en essentieel om voldoende reguliere opvangplekken te realiseren, en toe te kunnen werken naar een stabiel opvanglandschap. Een landschap waar de inzet van noodopvanglocaties niet of nauwelijks nodig is. Een landschap dat ook tot veel minder hoge opvangkosten leidt.

Het bestuur van het COA vertrouwt erop dat zijn reactie op de Contourennota wordt meegenomen bij het opstellen van het wetsvoorstel. Graag worden we in de gelegenheid gesteld, met voldoende tijd hiervoor, om een toets te verrichten, en een reactie op te stellen, op dit wetsvoorstel. Uiteraard; mocht de inhoud van deze brief of de bijlage hierbij leiden tot een behoefte aan een nadere toelichting dan ben ik vanzelfsprekend bereid dit te geven.

Hoogachtend,
Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Joeri Kapteijns

Lid van het bestuur / Plv Bestuursvoorzitter

BIJLAGE : BEVINDINGEN EN REACTIES NADER TOEGELICHT

I NOODZAAK EN BELANG VAN DE SPREIDINGSWET

Het is om diverse redenen noodzakelijk en van groot belang dat de Spreidingswet niet wordt ingetrokken en in stand blijft. Hieronder volgen toegelicht de redenen hiervoor.

1 Het intrekking van de Spreidingswet leidt tot onvoldoende opvangplekken

De Contourennota benadrukt dat in afwachting van de beslissing op een asielaanvraag iedere asielzoeker op basis van het internationale recht en het Unierecht opvang moet worden geboden. Dit betekent dat er voldoende opvangplekken beschikbaar moeten zijn óm ook iedere asielzoeker een opvangplek aan te kunnen bieden. De Spreidingswet is ingevoerd én noodzakelijk om de hiertoe benodigde opvangplekken beschikbaar te hebben. De Spreidingswet is een instrument om dit doel te realiseren. Een instrument waar alleen dan pas afstand van kan worden gedaan als het doel op een andere wijze gerealiseerd kan worden.

Het intrekken van de wet leidt ertoe dat het COA wederom volledig afhankelijk zal zijn van de vrijwilligheid van gemeenten. In de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Spreidingswet bleek dat vrijwilligheid ertoe leidde dat onvoldoende reguliere (duurzame) opvangplekken gerealiseerd konden worden.
Met de noodzakelijke inzet van crisisnoodopvang door veiligheidsregio's en gemeenten, en zelfs overnachtingen buiten de poort van het aanmeldcentrum in Ter Apel, tot gevolg. Het COA blijft vrijwilligheid het beste vertrekpunt vinden voor samenwerking met gemeenten. Het COA heeft echter moeten vaststellen dat er onvoldoende reguliere - en dus kwalitatief volwaardige - opvangplekken op vrijwillige basis door gemeenten werden aangeboden. Het COA is dan ook van oordeel dat het noodzakelijk is dat gemeenten een wettelijke taak wordt toegekend om opvangplekken beschikbaar te stellen. Ook in het besef dat Nederland verplicht is, op basis van internationale verdragen en Europese regelgeving, waaronder het Asiel- en Migratiepact, om asielzoekers opvang aan te bieden. Hierbij moet in acht worden genomen dat Nederland is onderverdeeld in gemeenten; er is geen Rijksgrond beschikbaar ten behoeve van opvanglocaties.

De Spreidingswet is noodzakelijk om te voorkomen dat er een tekort aan opvangplekken ontstaat. Het COA heeft de Spreidingswet nodig om in staat te zijn de wettelijke opdracht uit te voeren om iedere asielzoeker die recht heeft op opvang, een kwalitatief volwaardige opvangplek aan te bieden. In zoverre moet vastgesteld worden dat de wet tot intrekking van de Spreidingswet niet uitvoerbaar is. Met de intrekking van de Spreidingswet keert het COA terug naar de situatie dat straks vele gemeenten - zeker in een onvoorziene situatie zoals bijvoorbeeld enkele jaren geleden na de val van Kabul en het opheffen van de corona reisrestricties - crisisnoodopvang moeten organiseren. Of erger, dat asielzoekers een opvangplek geweigerd moet worden en zij daarmee op straat belanden, met gevolgen voor onder andere de openbare orde en veiligheid.

2 De Spreidingswet helpt gemeenten, en draagt bij aan draagvlak

De Spreidingswet biedt ondersteuning aan lokale bestuurders bij hun gesprekken met de gemeenteraad en inwoners over het bieden van opvangplekken. Zo kunnen bestuurders de raad en hun inwoners voorhouden dat álle gemeenten een wettelijke taak hebben om opvangplekken aan te bieden. De wet vergroot het lokaal bestuurlijk draagvlak, en helpt daarmee wethouders en burgemeesters om draagvlak te creëren bij de inwoners. Het is ook niet zonder reden dat veel gemeentebestuurders zich voorstander tonen van de Spreidingswet. Het COA verneemt van gemeenten dat het met het intrekken van de Spreidingswet lastiger wordt om de bestuurlijke bereidheid om opvangplekken aan te bieden richting de raad en de inwoners toe te lichten. De tegendruk in de samenleving wordt sterker als een wet hier niet meer toe verplicht. Een wet die ook een eerlijke spreiding over Nederland bewerkstelligt, wat de uitlegbaarheid van de gezamenlijke opgave versterkt. De druk op colleges om locaties weer te sluiten zal daarnaast ook groter worden, zodra de wet is ingetrokken. De wet is een belangrijk instrument voor het verkrijgen en behouden van draagvlak voor de realisering of aanwezigheid van een opvanglocatie in een gemeente.

3 De Spreidingswet is nodig voor een stabiel opvanglandschap

De Spreidingswet is noodzakelijk voor het realiseren van een stabiel, duurzaam en betaalbaar opvanglandschap. De wet zorgt er niet alleen voor dat er vóldoende opvangplekken worden gerealiseerd, maar ook dat dit duurzame plekken zijn die zorgen voor een stabiel opvanglandschap.

Een stabiel opvanglandschap zorgt voor (meer) rust en stabiliteit. Dat is van belang voor bewoners, voor medewerkers, voor onze samenwerkingspartners en voor een goede verbinding met de omgeving. Het zorgt voor een betere kwaliteit van de opvang, en tegelijk voor minder kosten. De inzet van noodopvang en crisisnoodopvang is immers vele malen duurder. Een stabiel opvanglandschap voorkomt ook dat er op sommige plekken heftige weerstand ontstaat tijdens het besluitvormingsproces. Al leert de ervaring dat er zelden nog weerstand is wanneer een locatie eenmaal is geopend. Stabiele opvang maakt het tevens mogelijk om te investeren in de duurzaamheid - in de betekenis van het belang voor natuur en milieu - van locaties. Ook zorgt stabiele opvang dat langjarig kan worden geïnvesteerd in voorzieningen zoals zorg en onderwijs in de omgeving van een locatie. Ook zijn investeringen mogelijk die zorgen voor rust op een locatie en daarmee bijdragen aan het beperken van overlast.

Het Asiel- en Migratiepact verplicht Nederland om voorbereid te zijn op een nood- of crisissituatie, en om snel opvang aan te kunnen bieden. Om aan deze verplichting te kunnen voldoen is stabiele opvang en stabiele financiering, en de Spreidingswet noodzakelijk.

4 Intrekken Spreidingswet betekent nog lange tijd inzet noodopvang

De druk op de opvangcapaciteit heeft tot gevolg dat het COA al lange tijd gebruik moet maken van noodopvanglocaties. Locaties die veelal een minder kwaliteitsniveau hebben dan reguliere opvanglocaties, én tot aanmerkelijk hogere kosten leiden. De situatie vóór de Spreidingswet liet zien dat het beschikbaar stellen van opvangplekken op basis van vrijwilligheid leidde tot onvoldoende reguliere (duurzame) opvangplekken waardoor de inzet van vele locaties voor noodopvang noodzakelijk was, en nog steeds is.
De Spreidingswet is noodzakelijk om de inzet van de dure en veelal kwalitatief mindere locaties voor noodopvang te voorkomen. De wet zorgt er voor dat, op termijn, de inzet van noodopvanglocaties alleen in zeer acute, onvoorspelbare situaties nodig zal zijn.

Naast de veelal mindere kwaliteit, zijn locaties voor noodopvang tijdelijk van aard. Dit leidt onder meer tot een groot aantal onnodige, en voor bewoners nadelige, verhuisbewegingen. Het intrekken van de wet is dan ook strijdig met de eerder vastgestelde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen dat (juist) onder meer tot doel heeft om het aantal verhuisbewegingen te beperken. Overigens is op te merken dat bij een verminderde capacitaire behoefte de Spreidingswet ook zorgt voor de mogelijkheid tot een evenwichtige afbouw van opvangplekken. Uiteraard met oog daarbij voor de kwaliteit en de kosten.

5 Spreidingswet zorgt voor evenwichtige verdeling van plekken

De Spreidingswet zorgt voor een eerlijke en evenwichtige verdeling van de benodigde opvangplekken over het land. Hiermee ook voor onderlinge solidariteit binnen provincies en gemeenten. Een evenwichtige verdeling over Nederland maakt het plaatsen van vergunninghouders in de regio mogelijk. Hierdoor kunnen nieuwkomers sneller beginnen met participeren en werken.
Een evenwichtige verdeling draagt daarnaast bij aan het borgen van de aanwezigheid van de benodigde gezondheidszorg, en aan de aanwezigheid van onderwijs ten behoeve van de bewoners van opvanglocaties. Zij voorkomt namelijk een concentratie van opvanglocaties op enkele plekken in het land. Waarmee wordt voorkomen dat er een concentratie ontstaat van het benodigde zorg- en onderwijsaanbod. Het feit dat de Spreidingswet zorgt voor een stabiel opvanglandschap, met langdurige reguliere locaties in plaats van tijdelijke noodopvanglocaties, draagt hier aan bij.

Het behoud van de Spreidingswet is óók van belang bij een dalende instroom en bezetting omdat het (ook dan) bijdraagt aan een evenwichtige spreiding van opvangplekken over het land, en voor duidelijkheid en voorspelbaarheid.

6 Spreidingswet draagt bij aan voldoende amv-plekken

De Spreidingswet vormt een belangrijke bijdrage bij het realiseren van voldoende amv-plekken voor alleenreizende kinderen. De wet schrijft namelijk voor dat de capaciteitsraming specifiek melding dient te maken van het aantal benodigde amv-

plekken, én het aantal verdeelt over provincies en gemeenten. Het aantal amv-plaatsen wordt vervolgens opgenomen in een verdeelbesluit waarmee de taak is vastgesteld die iedere gemeente heeft bij het realiseren van amv-plekken. Een gemeente wordt daarmee ook in de gelegenheid gesteld om hier vervolgens bij het organiseren van onderwijs voor een lange termijn op in te spelen. De wet vormt daardoor een belangrijke bijdrage aan de realisatie van voldoende amv-plekken voor deze zeer kwetsbare doelgroep.

7 Spreidingswet versterkt de samenwerking tussen overheden

De Spreidingswet zorgt ervoor dat provincies, gemeenten, ministeries en het COA met elkaar in gesprek zijn, om in gezamenlijkheid invulling te geven aan de maatschappelijke opgave tot het realiseren van voldoende opvangplekken. De wet heeft ertoe geleid dat, onder meer tot uiting komend aan de provinciale regietafels, sprake is van een nauwe en versterkte samenwerking bij het realiseren van de opvangopgave.
Het omgekeerde is ook het geval. Zo leidde het voornemen uit het Hoofdlijnenakkoord om de Spreidingswet in te trekken direct tot negatieve gevolgen voor het aantal opvangplekken doordat enkele gemeenten aankondigde trajecten ten behoeve van het realiseren hiervan, te stoppen.

II DE WET WERKT

De praktijk laat zien dat de Spreidingswet werkt, én positieve effecten heeft.

1 Zicht op realisatie drie kwart van benodigde plekken

Ongeveer drie kwart van de opgave zoals opgenomen in de capaciteitsraming van februari 2024 zal in 2025 gerealiseerd worden. We zien daarmee dat de wet werkt. Het valt dan ook moeilijk te begrijpen dat een wet die werkt, en de beoogde doelstelling realiseert, wordt ingetrokken. Het COA heeft ongeveer 75.000 plekken in het zicht. De verwachting is dat de plekken dit jaar in gebruik kunnen worden genomen. De wet draagt daarmee in een belangrijke mate bij aan het verminderen en beperken van de druk op de opvangcapaciteit.

2 Gemeenten in beweging

Het COA is met vele gemeenten in gesprek over het beschikbaar stellen van opvangplekken. Hieronder ook veel - op dit moment ongeveer 50 - 'nieuwe' gemeenten, waar het COA nog niet eerder mee in gesprek was. Gesprekken die naar grote waarschijnlijkheid niet hadden plaatsgevonden zónder de Spreidingswet. In de afgelopen tien jaar hebben ongeveer 150 gemeenten de opvang van asielzoekers op de schouders genomen, regulier dan wel noodopvang. De wet heeft er dus toe geleid dat gemeenten in beweging zijn gekomen. Vaak ook uit eigen initiatief. De wet heeft een omkeer bewerkstelligd.
Helaas zien we sinds kort ook het omgekeerde; gemeenten die handelen in de geest van intrekking van de Spreidingswet. Nu een stap naar achteren zetten, vanuit onzekerheid

over de instandhouding van de wet, of vanuit de verwachting dat de wet (daadwerkelijk) wordt ingetrokken.

Het intrekken van de wet levert daarnaast voor vele jaren schade op omdat het COA voorlopig niet meer bij gemeenten hoeft aan te kloppen. Zo leert de afbouw van opvangplekken in 2016 en 2017. Het COA heeft hier vele jaren last van ondervonden.

III INTREKKING NADELIG VOOR PARTICIPATIE, INBURGERING EN ZORG

- De Spreidingswet zorgt voor een evenredige verdeling van asielzoekers over het land. Dit stelt het COA beter in staat om asielzoekers te plaatsen in een gemeente waar zij, wanneer sprake is van toekenning van een vergunning tot verblijf, uiteindelijk ook gaan wonen. Asielzoekers kunnen zo eerder deelnemen aan de samenleving. Dit bevordert een goede en snelle inburgering in de Nederlandse samenleving.

- Zonder Spreidingswet zullen onvoldoende reguliere en duurzame opvangplekken, op vrijwillige basis, door gemeenten beschikbaar worden gesteld. De inzet van tijdelijke noodopvanglocaties blijft daarmee nodig. Het betekent dat vele asielzoekers op diverse momenten moeten verhuizen, waardoor het opbouwen van een netwerk, en deelname aan de samenleving, ernstig wordt bemoeilijkt. Voor kinderen is verhuizen zelfs aantoonbaar schadelijk. De eerder vastgestelde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen beoogt het aantal verhuisbewegingen te beperken. Het intrekken van de wet leidt er ook toe dat kinderen in noodlocaties worden geplaatst. Het Gerechtshof Den Haag oordeelde eind 2022 dat kinderen niet op een (crisis)noodopvanglocatie geplaatst zouden moeten worden. Tot op heden is door een tekort aan reguliere plekken het niet mogelijk gebleken de plaatsing van kinderen in deze locaties te voorkomen. De Spreidingswet zorgt er nu juist voor dat dit wél een realistisch en te bereiken doel is.

- Een reguliere en duurzame locatie stelt het COA in staat om met gemeenten en samenwerkingspartners te investeren in de participatie. Dit is uiteraard in het belang van de asielzoeker, maar zal op de lange termijn ook leiden tot lagere maatschappelijke kosten. Het biedt asielzoekers de kans om sneller werk te vinden, en actief bij te dragen aan de samenleving. Dat komt zowel ten goede aan de persoonlijke ontwikkeling van bewoners als de samenleving als geheel.

- De tijdelijkheid van een locatie leidt tot terughoudendheid bij werkgevers om bewoners van een opvanglocatie in dienst te nemen. Het intrekken van de Spreidingswet schaadt daarmee ook de toegang van asielzoekers en vergunninghouders tot de arbeidsmarkt.

- De tijdelijkheid van een locatie bemoeilijkt ook het organiseren van gezondheidszorg. Met name de beschikbaarheid van huisartsen vormt bij een

tijdelijke locatie een grote uitdaging. De tijdelijkheid zorgt er ook voor dat bewoners die op een wachtlijst staan voor het verlenen van zorg niet aan de beurt komen. Na de verhuizing naar een andere locatie, in een nieuwe gemeente, komen zij wederom onderaan de wachtlijst te staan. We zien daarnaast ook nu al dat jeugdzorg vaak niet, of slechts beperkt, kan worden ingezet omdat kinderen tijdelijk in de betrokken gemeente verblijven.

IV INTREKKING VAN DE WET IS SCHADELIJK VOOR AMV

De overheid heeft een zorgplicht voor alle kinderen in Nederland, en dus ook voor amv. Kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en kunnen participeren in de samenleving. Een verblijf in een stabiele omgeving is van belang voor de ontwikkeling van een minderjarige. Het is dan ook belangrijk en noodzakelijk dat een amv wordt opgevangen op een vaste en duurzame plek, waar er continuïteit is in het onderwijs en, indien nodig, in de te verlenen zorg. Een plek waar kwalitatief volwaardige opvang en (gerichte en specifieke) begeleiding wordt geboden, en sprake is van privacy. Van waarde daarbij is dat er een netwerk om de kinderen heen kan worden opgebouwd, dat onder meer helpt bij het werken aan zelfstandigheid. Een tekort aan reguliere amv plekken is dan ook schadelijk voor deze kwetsbare groep asielzoekers. Het intrekken van de Spreidingswet heeft tot gevolg dat er geen garantie is dat er steeds voldoende reguliere amv plekken beschikbaar zijn.

V NOODZAAK EN BELANG VAN OVERBRUGGING EN MEERDERE CYCLI

1 Overbrugging van nood naar regulier

Het COA stelt vast dat een groot aantal van de aangeboden opvangplekken noodopvang betreft. Het COA ziet deze plekken als een overbrugging naar reguliere duurzame opvangplekken, vooral omdat het realiseren op 1 juli 2025 van reguliere duurzame plekken te kort dag blijkt te zijn. Een van de vele redenen om de wet niet in te trekken is dan ook om gemeenten en het COA in de gelegenheid te stellen deze overbrugging ook tot stand te brengen. Het realiseren van (voldoende) stabiele opvang vraagt nu eenmaal enige tijd, onder meer vanwege de duur van het besluitvormings- en bouwproces. Het vraagt ook tijd voor gemeenten om de aangeboden noodopvang om te zetten in duurzame opvangplekken. De Spreidingswet als stimulans of 'stok achter de deur' om noodopvanglocaties om te zetten in reguliere duurzame (en kostenbesparende) locaties is essentieel hierbij.

2 Meerdere cycli nodig

De Spreidingswet heeft, zoals de voorgaande bewindspersoon bij de behandeling van de Spreidingswet in het parlement heeft toegelicht, meerdere cycli nodig om het precieze en volledige doel te bewerkstelligen, en aldus de beschikbaarheid van voldoende reguliere en duurzame opvangplekken te realiseren. Weliswaar is nu al te zien dat de wet positieve gevolgen heeft, er zijn (evenwel) meerdere cycli nodig om een volwaardig en volledig beeld te krijgen van de werking van de wet, en van de instrumenten, zoals de mogelijkheid tot uitruil van de opgaven tussen gemeenten, die de wet biedt.

VI DE IMPACT VAN INTREKKING OP MEDEWERKERS EN PARTNERS

1 Personeel en organisatie

Het intrekken van de wet leidt ertoe dat bewoners vaker moeten worden verplaatst. Ook moeten door de tijdelijkheid meer locaties worden verworven, én worden ingericht. Voor sommige functiegroepen binnen het COA neemt door het intrekken de werklast dan ook toe. Het intrekken van de wet betekent ook dat (opnieuw) de organisatie zó moet worden ingericht dat het COA in staat blijft de wettelijke opdracht uit te voeren. In de wetenschap dat een belangrijk onderdeel van deze opdracht - het realiseren van opvangplekken - op een andere wijze moet worden uitgevoerd. Waarbij het hier gaat om een wijziging die, ook voor medewerkers, moeilijk is te begrijpen. De wet is immers nodig, én de wet werkt. De beweging om toe te werken naar een organisatie die zich richt op stabiliteit, en op het realiseren en in stand houden van reguliere en duurzame locaties in plaats van noodopvang, wordt tot stilstand gebracht.

2 Samenwerking en partners

Het intrekken van de Spreidingswet brengt het COA terug naar de situatie dat het met een raming van de benodigde capaciteit in de hand, gemeenten moet vragen om opvangplekken beschikbaar te stellen. De huidige situatie onder de Spreidingswet waarin gemeenten een wettelijke taak hebben én er veel sterker een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat én wordt gevoeld en beleden, gaat voor een belangrijk deel verloren.
Met het intrekken van de wet wordt teruggekeerd naar de situatie waarin op het moment dat er bijvoorbeeld een probleem ontstaat met de uitstroom van vergunninghouders, het COA wordt geconfronteerd met de gevolgen hiervan, zonder dat het de oplossing in eigen hand heeft.

De Spreidingswet zorgt voor meer duidelijkheid en voorspelbaarheid. Niet alleen het COA maar ook de verschillende samenwerkingspartners van het COA verkrijgen al op een vroeg moment een beeld en een indicatie waar en hoeveel opvangplekken beschikbaar gesteld móeten worden. Zij kunnen hier al op een vroeg (en eerder) moment rekening mee houden, en gezamenlijk per provincie een plan hier voor opstellen.

VII BEHOUD CAPACITEITSRAMING

In de hier volgende paragrafen wordt ingegaan op drie onderdelen van de wet. Uit de contourennota blijkt dat het kabinet het voornemen heeft twee van deze onderdelen te behouden. Het COA ondersteunt dit, en voegt er een onderdeel aan toe.

Het COA ondersteunt het voornemen om een tweejaarlijkse capaciteitsraming tot stand te brengen die inzicht biedt in de behoefte aan opvangplekken en een indicatieve verdeling hiervan over provincies en gemeenten. Het COA deelt de gedachte dat de

indicatieve verdeling het uitgangspunt vormt van de gesprekken tussen provincies en gemeenten over het beschikbaar stellen van opvangplekken. Het advies is om ook bij een toekomstige indicatieve verdeling een onderscheid te maken tussen reguliere opvangplekken en amv-opvangplekken.

Het COA bepleit, net zoals bij de totstandkoming van de Spreidingswet, ruimere mogelijkheden voor het bijstellen van de capaciteitsraming dan eerder is beschreven. De toelichting bij het wetsvoorstel bericht dat tussentijdse bijstelling mogelijk is in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, zoals een oorlog of een natuurramp. De ervaringen in de afgelopen jaren laten zien dat er ook andere redenen kunnen zijn voor het moeten bijstellen van de capacitaire behoefte. Te denken valt aan de verandering van het regime, zoals plaatsvond in Afghanistan en in Syrië. Het asieldomein is met vele en grote onzekerheden omgeven. De duur van het verblijf in de opvang wordt daarnaast niet alléén bepaald door de omvang van de instroom van asielzoekers in Nederland maar óók door de uitstroom naar gemeenten of het land van herkomst, en de doorstroom (duur van de behandeling van een aanvraag). De beschreven 'uitzonderlijke omstandigheden' waaronder bijstelling mogelijk is zijn echter uitsluitend gericht op instroom. Het advies en pleidooi hierbij is om het bijstellen van de capaciteitsraming ook mogelijk te maken in situaties waarin de door- of uitstroom hier aanleiding toe geven.

VIII BEHOUD SAMENWERKING AAN PROVINCIALE REGIETAFELS

Het COA ondersteunt het voornemen om de ondersteuningsstructuur - in de vorm van de landelijke regietafel en de provinciale regietafels - in stand te houden. Deze tafels vormen een belangrijk instrument om de verschillende overheden met elkaar in gesprek te laten zijn over opvang, huisvesting en inburgering. Het COA ziet de tafels ook als een uitdrukking van het belang dat het opvangen en begeleiden van asielzoekers, en het beschikbaar hebben van de benodigde opvangplekken daartoe, een maatschappelijke opgave is die de verschillende overheden met elkaar tot uitvoering moeten brengen.

De Contourennota bericht dat wordt bezien welke aanvullende bestuurlijke afspraken nodig zijn om de LRT en de PRT maximaal in positie te houden voor het realiseren van voldoende opvangplekken. De nota bericht ook dat het kabinet de gemeenten zo goed mogelijk wil ondersteunen in de realisatie van de opvangopgave. Uiteraard is het COA bereid mee te denken over deze bestuurlijke afspraken en ondersteuning.

IX BEHOUD PLAATSINGSBEVOEGDHEID

Met de Spreidingswet is in de wet COA een nieuw artikel 3a opgenomen. Hierin is voorgeschreven dat het COA bepaalt in welke opvangvoorziening een asielzoeker wordt geplaatst. Het COA bepleit het in stand houden van deze expliciet voorgeschreven én exclusieve bevoegdheid. Het artikel vormt (indirect) de basis waarmee wordt voorkomen dat alleen opvangplekken beschikbaar worden gesteld ten behoeve van bepaalde categorieën asielzoekers. Om iedere asielzoeker een opvangplek te kunnen aanbieden is het noodzakelijk dat opvanglocaties beschikbaar worden gesteld zonder

doelgroepbeperking. Uiteraard geldt dit niet voor bijzondere opvangvoorzieningen zoals locaties voor amv, en wordt door het COA rekening gehouden met aspecten zoals de fysieke veiligheid. Ook om andere redenen is het belangrijk dat de exclusieve plaatsingsbevoegdheid voor het COA in stand blijft. Hiermee is er namelijk één organisatie die landelijk de regie kan voeren over het plaatsen, kan beoordelen wat de juiste plek is voor een asielzoeker, en waarmee afspraken gemaakt kunnen worden om het asielproces te faciliteren.

X HET SAMENHANGEND PAKKET

1 Het COA mist een kwantitatieve analyse van de mogelijke consequenties van het samenhangend pakket, en een cijfermatig inzicht van de impact en de effecten van de verschillende beschreven maatregelen. Van iedere maatregel op zichzelf, maar ook in samenhang bezien. De samenhang is zo belangrijk omdat de maatregelen elkaar raken, op elkaar inwerken, elkaar versterken of zelfs elkaar kunnen tegenwerken.

2 In het samenhangend pakket ontbreekt aandacht voor het belang van de aanwezigheid van een vaste voorraad (opvangplekken). Een vaste voorraad is van essentieel belang omdat dit in een toekomstige situatie de verzekering biedt dat er, vanuit een stabiele organisatie, ook bij een onverwachte stijging van de bezetting voldoende opvangplekken beschikbaar zijn. En daarmee ook wordt voorkomen dat de inzet van veel duurdere noodopvang en crisisnoodopvang nodig is.

3 Er is nog veel onduidelijkheid over de in het samenhangend pakket beschreven doelgroep flexibele regeling, en de realisatie van alternatieve huisvestingsvormen en opstartwoningen. Dit zijn maatregelen die moeten zorgen voor de uitstroom van vergunninghouders uit de opvang. Het COA deelt het belang van een snelle uitstroom van vergunninghouders. Maar maakt zich grote zorgen dat de Spreidingswet op een eerder moment is ingetrokken dan dat deze maatregelen zijn ontwikkeld én tot effecten leiden. Dat betekent dat de uitstroom van vergunninghouders achterblijft. Vergunninghouders verblijven (nog) langer in de opvang waardoor er meer opvangplekken nodig zijn. Het instrument - de Spreidingswet - waarmee de benodigde plekken ook beschikbaar komen, vervalt echter met het intrekken van de wet.

4 Het COA verwacht dat de uitstroom van vergunninghouders in sterke mate verder wordt vertraagd zolang de beschreven alternatieven nog niet (voldoende) beschikbaar zijn. Hierbij heeft het ook de verstrekkende negatieve gevolgen voor de uitstroom van vergunninghouders voor ogen van een verbod voor gemeenten om vergunninghouders voorrang te verlenen bij het toewijzen van woonruimte, en het afschaffen van de taakstelling te huisvesten vergunninghouders. Het COA verwacht dat de bezetting in de opvang, en daarmee de behoefte aan

opvangcapaciteit, verder zal oplopen. De Spreidingswet blijft simpelweg heel hard nodig om de benodigde opvangplekken beschikbaar te krijgen.

5 Het intrekken van de Spreidingswet staat haaks op de toenemende behoefte aan opvangplekken. Het COA ziet het intrekken van de wet als een recept voor ellende en chaos. Voor de bewoners van het COA, maar ook voor de samenleving. Het is niet duidelijk op welke manier (en wanneer) de in het samenhangend pakket beschreven maatregelen dit zal voorkomen. Het is ook onduidelijk in welke omvang, en wanneer, de onder de noemer 'korte klap' beschreven tijdelijke maatregelen tot resultaat leiden.