



Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met de tijdelijke mogelijkheid van registratie als werkloze werkzoekende

Nader Rapport

22 juni 2022

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met de tijdelijke mogelijkheid van registratie als werkloze werkzoekende

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 juni 2022, nr. 2022001282, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juni 2022, no. W12.22.00067/III, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2022, no. 2022001282, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met de tijdelijke mogelijkheid van registratie als werkloze werkzoekende, gelet op het Uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een tijdelijke grondslag voor het UWV om Oekraïense vluchtelingen te kunnen registreren als werkloze werkzoekenden. Daardoor kunnen zij als niet-uitkeringsgerechtigde onder de Participatiewet in aanmerking komen voor publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om Oekraïense werkzoekenden vanuit de overheid passend te ondersteunen bij het vinden van werk. Zij merkt evenwel op dat de regering in de toelichting nader dient in te gaan op de financiële aspecten van het voorstel. In dat verband is het wenselijk de toelichting aan te passen.

1. Achtergrond en inhoud ontwerpbesluit

Naar aanleiding van de Russische invasie in Oekraïne is op 4 maart 2022 de Richtlijn tijdelijke bescherming geactiveerd, op grond waarvan lidstaten tijdelijk bepaalde minimumnormen in acht moeten nemen.¹

Om Oekraïense ontheemden direct toegang tot de arbeidsmarkt te geven,² heeft de regering eerder voorzien in een tijdelijke vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht voor ontheemden die arbeid in loondienst willen verrichten.³

De regering acht het wenselijk de Oekraïense ontheemden ook vanuit de overheid passend te ondersteunen bij het vinden van werk.⁴ Daartoe wordt nu voorgesteld een tijdelijke grondslag voor het UWV om hen als werkzoekenden te kunnen registreren, zodat zij op basis van de Participatiewet deze ondersteuning van gemeenten kunnen krijgen. Deze grondslag komt te vervallen als de tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn wordt beëindigd.⁵

¹ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

² Zie artikel 12 van de Richtlijn tijdelijke bescherming.

³ Besluit van 29 maart 2022 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 in verband met een tijdelijke vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht, gelet op het Uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (Stb. 2022, 130).

⁴ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁵ Nota van toelichting, paragraaf 7.



De Afdeling constateert dat het ontwerpbesluit aansluit bij de tijdelijke vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht. Ook sluit het ontwerpbesluit aan bij de bestaande publieke infrastructuur en uitvoering voor matching en dienstverlening. Bovendien is er urgentie om zo snel mogelijk hulp te kunnen bieden bij het vinden van veilig werk onder fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Over de uitvoering hiervan merkt zij het volgende op.

2. Uitvoering

Volgens de toelichting is het uitgangspunt dat gemeenten de dienstverlening aan Oekraïense werkzoekenden uitvoeren binnen de bestaande financiële kaders.⁶ De toelichting vermeldt ook dat gemeenten gebruik kunnen maken van regionale arbeidsmarktvoorzieningen, zoals regionale mobiliteitsteams (RMT). De eventuele inzet daarvan wordt vanuit de bestaande beschikbare RMT-budgetten gefinancierd.

Hoewel de VNG het belang onderschrijft van een formele grondslag voor publieke dienstverlening, wijst zij erop dat de RMT-budgetten formeel alleen bedoeld zijn voor dienstverlening die aanvullend is op de reguliere gemeentelijke dienstverlening.⁷ Volgens de VNG zal echter voornamelijk gebruik worden gemaakt van reguliere dienstverlening. Vanwege onder meer de taal zou die dienstverlening bovendien mogelijk ook andere en intensievere begeleiding en expertise vergen. De VNG roept derhalve op tot een passende financiële compensatie. In de toelichting wordt hierop niet nader ingegaan.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat bij het vaststellen van de huidige gemeentelijke financiële kaders geen rekening is gehouden met de voorgestelde, mogelijk aanzienlijke, uitbreiding van de doelgroep van publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling.

Dit roept ook bij de Afdeling de vraag op in hoeverre van gemeenten kan worden gevergd dat zij uitvoering zullen geven aan dit voorstel binnen de bestaande financiële kaders.

De Afdeling begrijpt dat op dit moment nog veel onduidelikheden bestaan over de gevraagde vorm en intensiteit van de dienstverlening. Evenwel acht zij het, mede gezien de reactie van de VNG, van belang dat de regering in de toelichting nader ingaat op de financiële aspecten van het voorstel.⁸

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële uitvoeringsaspecten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in het kader van de beoordeling van implicaties voor de uitvoering van het conceptbesluit gevraagd om passende financiële compensatie. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële uitvoeringsaspecten en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen. De toelichting is hierop aangepast, zodanig dat wordt ingegaan op de werking van de participatiebudgetten en de inzet van aanvullende budgetten van de RMT's.

Overigens zijn het ontwerpbesluit en de toelichting nog op een ondergeschikt punt aangepast. Vanwege de mogelijkheid van eerdere publicatie en daarmee mogelijk eerdere inwerkingtreding van het besluit, is bepaald dat het besluit zo nodig terugwerkende kracht heeft tot en met 1 juli 2022.

Ik doe U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting toekomen en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip.*

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁷ Uitvoeringstoets VNG (brief van 11 juni 2022). Het gaat hierbij om de Tijdelijke regeling aanvullende crisis-dienstverlening COVID-19 (Stcrt. 2021, 15327).

⁸ Zie artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.



Advies Raad van State

No. W12.22.00067/III
's-Gravenhage, 15 juni 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2022, no.2022001282, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met de tijdelijke mogelijkheid van registratie als werkloze werkzoekende, gelet op het Uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een tijdelijke grondslag voor het UWV om Oekraïense vluchtelingen te kunnen registreren als werkloze werkzoekenden. Daardoor kunnen zij als niet-uitkeringsgerechtigde onder de Participatiewet in aanmerking komen voor publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om Oekraïense werkzoekenden vanuit de overheid passend te ondersteunen bij het vinden van werk. Zij merkt evenwel op dat de regering in de toelichting nader dient in te gaan op de financiële aspecten van het voorstel. In dat verband is het wenselijk de toelichting aan te passen.

1. Achtergrond en inhoud ontwerpbesluit

Naar aanleiding van de Russische invasie in Oekraïne is op 4 maart 2022 de Richtlijn tijdelijke bescherming geactiveerd, op grond waarvan lidstaten tijdelijk bepaalde minimumnormen in acht moeten nemen.¹ Om Oekraïense ontheemden direct toegang tot de arbeidsmarkt te geven,² heeft de regering eerder voorzien in een tijdelijke vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht voor ontheemden die arbeid in loondienst willen verrichten.³

De regering acht het wenselijk de Oekraïense ontheemden ook vanuit de overheid passend te ondersteunen bij het vinden van werk.⁴ Daartoe wordt nu voorgesteld een tijdelijke grondslag voor het UWV om hen als werkzoekenden te kunnen registreren, zodat zij op basis van de Participatiewet deze ondersteuning van gemeenten kunnen krijgen. Deze grondslag komt te vervallen als de tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn wordt beëindigd.⁵

De Afdeling constateert dat het ontwerpbesluit aansluit bij de tijdelijke vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht. Ook sluit het ontwerpbesluit aan bij de bestaande publieke infrastructuur en uitvoering voor matching en dienstverlening. Bovendien is er urgentie om zo snel mogelijk hulp te kunnen bieden bij het vinden van veilig werk onder fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Over de uitvoering hiervan merkt zij het volgende op.

2. Uitvoering

Volgens de toelichting is het uitgangspunt dat gemeenten de dienstverlening aan Oekraïense werkzoekenden uitvoeren binnen de bestaande financiële kaders.⁶ De toelichting vermeldt ook dat gemeenten gebruik kunnen maken van regionale arbeidsmarktvoorzieningen, zoals regionale mobiliteitsteams (RMT). De eventuele inzet daarvan wordt vanuit de bestaande beschikbare RMT-budgetten gefinancierd.

Hoewel de VNG het belang onderschrijft van een formele grondslag voor publieke dienstverlening, wijst zij erop dat de RMT-budgetten formeel alleen bedoeld zijn voor dienstverlening die aanvullend is

¹ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

² Zie artikel 12 van de Richtlijn tijdelijke bescherming.

³ Besluit van 29 maart 2022 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 in verband met een tijdelijke vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht, gelet op het Uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (Stb. 2022, 130).

⁴ Nota van toelichting, paragraaf 2.

⁵ Nota van toelichting, paragraaf 7.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 2.



op de reguliere gemeentelijke dienstverlening.⁷ Volgens de VNG zal echter voornamelijk gebruik worden gemaakt van reguliere dienstverlening. Vanwege onder meer de taal zou die dienstverlening bovendien mogelijk ook andere en intensievere begeleiding en expertise vergen. De VNG roept derhalve op tot een passende financiële compensatie. In de toelichting wordt hierop niet nader ingegaan.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat bij het vaststellen van de huidige gemeentelijke financiële kaders geen rekening is gehouden met de voorgestelde, mogelijk aanzienlijke, uitbreiding van de doelgroep van publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling. Dit roept ook bij de Afdeling de vraag op in hoeverre van gemeenten kan worden gevergd dat zij uitvoering zullen geven aan dit voorstel binnen de bestaande financiële kaders.

De Afdeling begrijpt dat op dit moment nog veel onduidelijkheden bestaan over de gevraagde vorm en intensiteit van de dienstverlening. Evenwel acht zij het, mede gezien de reactie van de VNG, van belang dat de regering in de toelichting nader ingaat op de financiële aspecten van het voorstel.⁸

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële uitvoeringsaspecten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁷ Uitvoeringstoets VNG (brief van 11 juni 2022). Het gaat hierbij om de Tijdelijke regeling aanvullende crisis-dienstverlening COVID-19 (Stcrt. 2021, 15327).

⁸ Zie artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ... tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met de tijdelijke mogelijkheid van registratie als werkloze werkzoekende, gelet op het Uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 juni 2022, nr. 2022-0000130021;

Gelet op artikel 30b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van ..., [niet invullen],

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit SUWI wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 3.1, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c, subonderdeel 2°, door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- d. een vreemdeling als bedoeld in artikel 3.1a, eerste lid, aanhef en onderdelen a tot en met e, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

B

Artikel 6.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Artikel 3.1, eerste lid, onderdeel d, vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL II

1. Een onderdaan van Oekraïne wordt, voor de werking van artikel 3.1, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit SUWI, beschouwd als vreemdeling als bedoeld in dat artikel.
2. Het eerste lid is van toepassing tot en met 31 augustus 2022.
3. De periode, bedoeld in het tweede lid, kan bij ministeriële regeling steeds worden verlengd voor een periode van maximaal drie maanden, indien dit noodzakelijk is in verband met de uitvoering.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 juli 2022.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

De Russische inval in Oekraïne heeft gezorgd voor een humanitaire crisis. In zeer korte tijd is een enorme stroom vluchtelingen op gang gekomen. Het opvangen van deze vluchtelingen is een belangrijke en gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle EU-lidstaten, waaronder Nederland. Veilige en leefbare opvang is de allereerste prioriteit, omdat dit vluchtelingen de kans biedt om bij te komen en rust te krijgen na hun vlucht voor het oorlogsgeweld. Voor de vluchtelingen die dat willen, is het daarnaast wenselijk om hen de kans te bieden om te werken.

Met het Besluit van 29 maart 2022 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (hierna: wijzigingsbesluit BuWav) (Stb 2022, 130) is een tijdelijke vrijstelling op de tewerkstellingsvergunningsplicht uit artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen opgenomen voor deze groep personen. Naast toegang tot de arbeidsmarkt is toegang tot ondersteuning bij het vinden van werk voor hen die het nodig hebben, wenselijk. Met dit wijzigingsbesluit wordt voorzien in een tijdelijke grondslag voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) om deze vreemdelingen te registreren als werkloze werkzoekende, zodat zij als niet-uitkeringsgerechtigde in aanmerking kunnen komen voor de publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling.

2. Hoofdpijnen van het besluit

Registratie als werkloze werkzoekende

Vanwege de ernst van de oorlogssituatie en de nabijheid tot de buitengrenzen van de Europese Unie heeft de Raad van de Europese Unie op 4 maart 2022 op voorstel van de Commissie besloten dat een bij raadsbesluit vastgestelde groep vreemdelingen (hierna: ontheemden) gedurende een bepaalde periode tijdelijke bescherming zal genieten (Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, hierna: uitvoeringsbesluit).

Gedurende de periode waarin een vreemdeling tijdelijke bescherming geniet, is de lidstaat die de bescherming biedt verplicht bepaalde minimumnormen in acht te nemen op grond van de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (hierna: richtlijn tijdelijke bescherming). Naast het recht op onder meer fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud, medische zorg en onderwijs, hebben tijdelijk beschermde direct toegang tot de arbeidsmarkt.

Gelet op de uitzonderlijke situatie van deze crisis en het uitvoeringsbesluit, is het wettelijk mogelijk gemaakt om de ontheemden die dit willen, zo snel mogelijk de kans te bieden om te werken. Sinds 1 april 2022 geldt met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022 op grond van het wijzigingsbesluit BuWav een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht voor ontheemden die arbeid in loondienst willen verrichten.

Naast toegang tot de arbeidsmarkt is het wenselijk ontheemden die het nodig hebben, hulp te bieden bij het vinden van werk. Vanwege de snelheid en beperkte impact voor de uitvoering is het wenselijk zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande infrastructuur en initiatieven, zowel publiek als privaat. De ontheemden kunnen gebruik maken van de reguliere private routes (onder andere via vacaturesites en uitzendbureaus) om werk te vinden. Voor het deel van de mensen die vrijwel direct inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt zal dit voldoende zijn. Het is daarnaast wenselijk dat de ontheemden, die het nodig hebben, passend vanuit de overheid ondersteund worden bij het vinden van werk.

Gegeven de gewenste snelheid en de wens aan te sluiten op de bestaande publieke infrastructuur en uitvoering voor matching en dienstverlening is aanpassing van het Besluit SUWI de enige mogelijkheid om de toegang tot publieke ondersteuning voor de Oekraïense ontheemden mogelijk te maken. Met dit wijzigingsbesluit wordt voorzien in een tijdelijke grondslag voor het UWV om de ontheemden te registreren als werkzoekenden, zodat zij op basis van de Participatiewet in aanmerking kunnen komen voor publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling. De inzet van publieke dienstverlening wordt, afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte, wenselijk geacht. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Op grond van de Participatiewet zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning bij



arbeidsinschakeling voor de doelgroepen genoemd in deze wet. Met dit wijzigingsbesluit krijgen de ontheemden toegang tot deze ondersteuning. Gegeven het uitvoeringsbesluit, de hulpvraag van deze groep en de behoefte bij gemeenten¹, om deze te kunnen beantwoorden wordt de inzet van publieke dienstverlening voor deze groep wenselijk geacht. De ontheemden zijn onbekend op de Nederlandse arbeidsmarkt. Hierdoor bestaat een groter risico op misstanden. Passende bemiddeling via publieke infrastructuur en inzet van publieke dienstverlening kan ook bijdragen aan het verkleinen van dit risico.

Om op grond van de Participatiewet in aanmerking te komen voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling door gemeenten is het noodzakelijk de ontheemden aan te merken als niet-uitkeringsgerechtigden. De definitie van niet-uitkeringsgerechtigde vereist onder andere een registratie als werkloze werkzoekende bij het UWV. Met dit wijzigingsbesluit wordt het ook voor deze groep mogelijk zich te (laten) registreren als werkzoekende. Door deze wijziging worden gemeenten via de Participatiewet verantwoordelijk voor de doelgroep en kan worden aangesloten op bestaande infrastructuur en uitvoering voor matching en dienstverlening. Hoe gemeenten de dienstverlening aan deze groep niet-uitkeringsgerechtigden invullen is mede afhankelijk van zijn ondersteuningsbehoefte. Vanwege de vele onzekerheden qua omvang en zelfredzaamheid van de doelgroep valt moeilijk in te schatten welke vorm en intensiteit de dienstverlening precies zal gaan krijgen. Uitgangspunt is dat gemeenten dienstverlening aan Oekraïners uitvoeren binnen de bestaande financiële kaders. Het wijzigingsbesluit heeft daarmee geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

Naar verwachting ligt het zwaartepunt van de dienstverlening op het informeren van werkzoekenden over rechten en plichten en het rechtstreeks bemiddelen naar werk, bijvoorbeeld door het organiseren van ontmoetingen met werkgevers. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de kennis en expertise binnen de bestaande samenwerkingen in de arbeidsmarktregio's, zoals in de regionale mobiliteitsteams (RMT) en de werkgeversservicepunten. Specifieke trajecten om de groep ontheemden naar werk te begeleiden worden alleen ingezet indien blijkt dat het informeren en rechtstreeks bemiddelen naar werk onvoldoende is gebleken. Indien de dienstverlening van de gemeente niet kan voorzien in de ondersteuningsbehoefte kan conform de Tijdelijke regeling aanvullende crisis-dienstverlening COVID-19 aanvullende dienstverlening via het RMT ingezet worden.² Deze tijdelijke regeling faciliteert de samenwerking in de RMT's in 2022 onder andere met financiële middelen voor de personele inzet binnen de samenwerking en de inzet van aanvullende dienstverlening. Binnen het RMT kan gebruik gemaakt worden van de expertise en dienstverlening van vakbonden, werkgeversorganisaties, UWV en gemeenten. De eventuele inzet voor de Oekraïense werkzoekenden zal vanuit de bestaande beschikbare budgetten van de RMT's worden gefinancierd. Het gebruik van de budgetten zal gemonitord worden.

Overgangperiode

Tot slot wordt bij deze wijziging overgangsrecht gegeven, waardoor inschrijving bij het UWV van alle Oekraïners een zekere periode zal worden toegestaan. Deze overgangperiode is nodig omdat de ontheemden nog niet in alle gevallen over documenten beschikken, waaruit blijkt dat het gaat om een vreemdeling, als bedoeld in artikel 3.1a, eerste lid, aanhef en onder a tot en met e, van het Vreemdelingenbesluit 2000, dan wel artikel 8, onder h, Vreemdelingenwet of die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 heeft aangevraagd. Zonder documenten is het voor het UWV niet goed mogelijk om vast te stellen of de vreemdeling onder de reikwijdte van dit besluit valt. Derhalve is geregeld dat gedurende de overgangperiode de inschrijving geldt voor vreemdelingen met de Oekraïense nationaliteit, die dit aan de hand van een identiteitsbewijs kunnen aantonen. Deze overgangperiode is vergelijkbaar met de overgangperiode van het wijzigingsbesluit BuWav.

De overgangperiode loopt in eerste instantie tot en met 31 augustus 2022, met de mogelijkheid tot (herhaalde) verlenging. Dit is om te zorgen dat alle vreemdelingen die daar recht op hebben in het bezit kunnen worden gesteld van documenten waaruit hun positie blijkt.

3. Verhouding tot hoger en nationaal recht

De richtlijn tijdelijke bescherming beoogt minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet haar

¹ Blijkend uit ambtelijke gesprekken tussen SZW en gemeenten.

² Met de Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 23 mei 2022, 2022-0000119821, tot wijziging Tijdelijke regeling aanvullende crisisdienstverlening COVID-19 in verband met wijziging doelgroep, is de doelgroep van de regeling gewijzigd. De inzet van aanvullende crisisdienstverlening is per 1 juni 2022 niet langer uitsluitend mogelijk voor personen die werkloos zijn geworden of dreigen te worden sinds 12 maart 2020.



hun land van oorsprong kunnen terugkeren en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden. Gedurende de periode waarin een vreemdeling tijdelijke bescherming geniet, is de lidstaat die de bescherming biedt verplicht bepaalde minimumnormen in acht te nemen op grond van de richtlijn. Naast het recht op onder meer fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud, medische zorg en onderwijs, hebben tijdelijk beschermden direct toegang tot de arbeidsmarkt, waarbij wel voorwaarden mogen worden gesteld.³ Nu door middel van het uitvoeringsbesluit, de richtlijn tijdelijke bescherming is geactiveerd voor de Oekraïense ontheemden is voor hen, zoals in andere lidstaten van de Europese Unie, laagdrempeliger toetreding tot de arbeidsmarkt aan de orde. De ernst van de oorlogssituatie en de nabijheid tot de buitengrenzen van de EU hebben daarvoor aanleiding gegeven.

Nederland heeft bij de implementatie van de richtlijn tijdelijke bescherming ervoor gekozen om de toegang tot de arbeidsmarkt te beperken. Met het wijzigingsbesluit BuWav is echter voorzien in een tijdelijke vrijstelling voor de categorie vreemdelingen die onder het raadsbesluit valt, zodat zij – onder de voorwaarden zoals die zijn gesteld in het wijzigingsbesluit – toegang hebben tot de arbeidsmarkt, zonder dat er sprake is van een tewerkstellingsvergunningplicht. Met onderhavig wijzigingsbesluit wordt dezelfde categorie vreemdelingen toegang verleend tot ondersteuning bij arbeidsinschakeling door gemeenten op grond van de Participatiewet.

Met het wijzigingsbesluit BuWav is onderscheid ontstaan met reguliere asielzoekers die op grond van artikel 6.2, eerste lid, van het BuWav 2022, onder voorwaarden slechts beperkte toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Reguliere asielzoekers hebben ook geen toegang tot de publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling. Dit onderscheid is een gevolg van de verschillende posities die beide categorieën op de arbeidsmarkt hebben. Dit verschil is gelegen in het feit dat de richtlijn tijdelijke bescherming met bijbehorend uitvoeringsbesluit, bepaalt dat personen die onder de richtlijn vallen recht hebben op onmiddellijke bescherming en ook onmiddellijke toegang tot de arbeidsmarkt. Reguliere asielzoekers hebben op grond van de Opvangrichtlijn 2013/33/EU beperkte toegang tot de arbeidsmarkt. De laatstgenoemde groep heeft na zes maanden nadat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, is aangevraagd gedurende een periode van 24 weken binnen een tijdsbestek van 52 weken, én onder de voorwaarde dat de werkgever in het bezit is gesteld van een tewerkstellingsvergunning, toegang tot de arbeidsmarkt. Een reguliere asielzoeker heeft dus slechts toegang tot de arbeidsmarkt mét een tewerkstellingsvergunning. Deze groep heeft geen recht op arbeidsbemiddeling gedurende de asielprocedure, omdat de toegang tot de arbeidsmarkt aan beperkingen onderhevig is. Dat rechtvaardigt het onderscheid tussen enerzijds reguliere asielzoekers en anderzijds tijdelijk beschermden uit Oekraïne. Wanneer er voor reguliere asielzoekers echter een verblijfsvergunning op grond van artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 is afgegeven, zijn zij op grond van artikel 6.1 BuWav 2022 zonder een tewerkstellingsvergunning vrij op de arbeidsmarkt en hebben ook zij op grond van artikel 30b, eerste lid, onderdeel c, van de Wet SUWI, recht op arbeidsbemiddeling.

Op grond van de Participatiewet draagt de gemeente een algemene zorg bij arbeidsinschakeling van onder andere niet-uitkeringsgerechtigden. Indien een niet-uitkeringsgerechtigde ondersteuning nodig heeft richting arbeidsinschakeling, is de gemeente verantwoordelijk voor het beoordelen en leveren van deze ondersteuning in de vorm van voorzieningen. De definitie van niet-uitkeringsgerechtigde vereist onder andere een registratie als werkloze werkzoekende bij het UWV. Met het onderhavige wijzigingsbesluit wordt het mogelijk gemaakt om de groep tijdelijk beschermden te registreren als werkzoekende bij het UWV.

4. Uitvoering

Over de implicaties voor de uitvoering van het conceptbesluit heeft met het UWV (vanwege de registratie van de werkzoekenden) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een beperkt aantal gemeenten (vanwege de verantwoordelijkheid voor deze doelgroep) overleg en afstemming plaatsgevonden.

Het conceptbesluit is aan het UWV en de VNG verder voorgelegd met het verzoek de wijziging te toetsen op uitvoerbaarheid. Over dit conceptbesluit heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden, vanwege het spoedeisende karakter.

Op grond van de Wet SUWI behoort het tot de taken van UWV om werkzoekenden als zodanig te registreren. Met de Registratieregels UWV 2016 heeft het UWV vastgelegd op welke manier deze registratie geschiedt. Als de werkzoekende zich op een vestiging van UWV meldt, moet de werkzoekende zich voor de registratie kunnen identificeren met een geldig identiteitsbewijs. De identificatie

³ Zie artikel 12 van de richtlijn tijdelijke bescherming.



vindt dan plaats door middel van een paspoort, ID-kaart of een verblijfsvergunning. Het infomeren over de inschrijving en de verwijzing naar het UWV hiervoor gebeurt, rekening houdend met het doenvermogen van de betrokkenen, op een laagdrempelige wijze door de gemeente. Vanwege de taalbarrière zal vooral sprake zijn van een inschrijving op de vestiging van UWV. Voor het gesprek op de vestiging wordt de registratie-informatie in het Oekraïens beschikbaar gesteld.

5. Toezicht

Het conceptbesluit is aan de Nederlandse Arbeidsinspectie voorgelegd met het verzoek het conceptbesluit te toetsen. Het conceptwijzigingsbesluit geeft de Nederlandse Arbeidsinspectie geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Het wijzigingsbesluit heeft geen gevolgen voor de invulling van het stelseltoezicht door de Nederlandse Arbeidsinspectie.

6. Regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving), vormen de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van regeldrukeffecten.

Met dit wijzigingsbesluit wordt voorzien in een tijdelijke grondslag voor het UWV om de ontheemden te registreren als werkzoekende. Vanwege de gewenste snelheid en om de impact op de uitvoering te beperken wordt aangesloten bij de bestaande procedures. Er zal, vanuit de bestaande uitvoering, aandacht zijn voor de toegankelijkheid van de procedures, rekening houdend met de taalbarrière. Via een registratie komen de ontheemden op basis van de Participatiewet in aanmerking voor publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling. Er wordt aangesloten op bestaande infrastructuur en uitvoering voor matching en dienstverlening.

Het wijzigingsbesluit heeft gevolgen voor de (burgers) ontheemden die willen werken en publieke ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Zij dienen zich te (laten) registreren als werkzoekende bij het UWV om dienstverlening van de gemeente te kunnen ontvangen. Ditzelfde geldt voor de reeds bestaande groep niet-uitkeringsgerechtigden die op grond van de Participatiewet aanspraak (willen) maken op publieke ondersteuning. Aanpassing van het Besluit SUWI is, gegeven de huidige status van de Oekraïense ontheemden en gewenste snelheid en wens om aan te sluiten op de bestaande uitvoering, de enige mogelijkheid om de toegang tot publieke ondersteuning mogelijk te maken. Van belang is dat de publieke ondersteuning een vrijwillig karakter kent, zolang deze tijdelijke maatregel geldt.

De omvang van de groep die op grond van deze wijziging dienstverlening zal ontvangen is zeer moeilijk in te schatten, bij gebrek aan ervaringscijfers. Ook de intensiviteit van de te bieden dienstverlening is onzeker.

De (aanvullende) regeldrukeffecten worden zo beperkt mogelijk gehouden voor zowel de uitvoering door UWV en gemeenten, als de burgers (ontheemden), doordat aangesloten wordt op bestaande regelgeving, infrastructuur en uitvoering.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het beperkt gevolgen voor de regeldruk heeft, die toereikend in beeld zijn gebracht.

7. Inwerkingtreding

Wanneer de tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn wordt beëindigd, zal artikel 3.1, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit SUWI komen te vervallen.⁴ In het wijzigingsbesluit is geregeld dat dit gebeurt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, nu dit moment niet voorzienbaar is. Op grond van artikel 4 van de richtlijn duurt de tijdelijke bescherming in beginsel één jaar. De bescherming kan echter met telkens zes maanden worden verlengd voor maximaal één jaar, en daarnaast met nog eens één jaar (artikel 4, tweede lid, van de richtlijn). Bovendien is het mogelijk om de tijdelijke bescherming eerder te beëindigen, onder de voorwaarden, genoemd in artikel 6, eerste lid, onderdeel b, en het tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming. Op dit moment is nog niet duidelijk of en hoe de toegang tot de arbeidsmarkt voor de groep tijdelijk beschermden in dat geval gefaciliteerd zal worden. Het is van belang dat het moment van beëindiging van de toegang tot de publieke dienstverlening voldoende voorzienbaar is, zodat de uitvoering en de vreemdelingen daarop kunnen anticiperen. Er

⁴ Zie in dit verband artikel 12 van de richtlijn tijdelijke bescherming.



zijn verschillende mogelijkheden voor de wijze waarop deze beëindiging zo zal plaatsvinden, zodat er voor betrokkenen voldoende tijd is om zich voor te bereiden op de gewijzigde situatie. Wanneer de bescherming op grond van de maximumduur zoals voorgeschreven in de richtlijn zal worden beëindigd, is deze beëindiging een half jaar tot een jaar voor beëindiging voorzienbaar (artikel 4, eerste en tweede lid, en artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn tijdelijke bescherming). Wanneer de bescherming op grond van een raadsbesluit zal worden beëindigd (artikel 6, eerste lid, onderdeel b, de richtlijn) zal een overgangsperiode in acht worden genomen, voordat artikel 3.1, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit SUWI komt te vervallen. Zo is het mogelijk dat er, om te voorkomen dat het vervallen van artikel 3.1, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit SUWI tot onrechtmatige inzet van dienstverlening leidt, een overgangsperiode van drie maanden na de beëindiging van de tijdelijke bescherming in acht wordt genomen.

Voor een nadere toelichting op de inwerkingtredingsdatum van dit besluit wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel III.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Met het nieuwe onderdeel d van artikel 3.1, eerste lid, Besluit SUWI wordt voorzien in een grondslag voor het UWV om personen, genoemd in artikel 3.1a, eerste lid, aanhef en onderdelen a tot en met e, van het Vreemdelingenbesluit 2000, te registreren als werkloze werkzoekende, zodat zij als niet-uitkeringsgerechtigde in aanmerking komen voor de publieke dienstverlening gericht op arbeidsinschakeling.

In artikel 3.1a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt verwezen naar de volgende categorieën vreemdelingen:

Artikel 3.1a, eerste lid, onderdeel a, Vreemdelingenbesluit 2000: de vreemdeling die behoort tot de specifieke groep vreemdelingen zoals omschreven in een besluit van de Raad van de Europese Unie als bedoeld in artikel 5, derde lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming. Op grond van het uitvoeringsbesluit gaat het hier om personen die sinds 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie door de Russische strijdkrachten die op die datum begon. Allereerst (artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van het uitvoeringsbesluit) gaat het daarbij om Oekraïense onderdanen die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven.

Daarnaast (artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het uitvoeringsbesluit) gaat het om staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten, en (artikel 2, eerste lid, onderdeel c, en vierde lid, van het uitvoeringsbesluit) om de gezinsleden van de in de punten a) en b) van artikel 2, eerste lid, van het uitvoeringsbesluit bedoelde personen.

In artikel 2, tweede lid, van het uitvoeringsbesluit is opgenomen dat de lidstaten passende bescherming toepassen op staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die kunnen aantonen dat zij vóór 24 februari 2022 legaal in Oekraïne verbleven op basis van een geldige permanente verblijfsvergunning die overeenkomstig Oekraïens recht is afgegeven, en die niet in staat zijn in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong terug te keren.

Artikel 3.1a, eerste lid, onderdelen b tot en met d, Vreemdelingenbesluit 2000: de vreemdelingen die in deze onderdelen zijn genoemd, betreffen de gezinsleden van de personen die onder het uitvoeringsbesluit vallen. Deze gehele categorie valt nagenoeg samen met de vreemdelingen die behoren tot de specifieke groep vreemdelingen zoals omschreven in het uitvoeringsbesluit, waarnaar reeds in artikel 3.1a, eerste lid, onderdeel a, Vreemdelingenbesluit 2000 is verwezen. Op een enkel punt bieden de onderdelen uit artikel 3.1a echter meer duidelijkheid dan het uitvoeringsbesluit, zodat niet is volstaan met een enkele verwijzing naar onderdeel a van artikel 3.1a. Het gaat daarbij om de explicitering dat ook de ongehuwde partner van een persoon die onder het raadsbesluit valt, onder de reikwijdte van de richtlijn tijdelijke bescherming valt. In artikel 2, vierde lid, onderdeel a, van het uitvoeringsbesluit is dit overgelaten aan de lidstaten.

Tot slot biedt onderdeel e van artikel 3.1a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 de mogelijkheid dat een bij ministeriële regeling aan te wijzen groep vreemdelingen eveneens onder de reikwijdte van die bepaling wordt gebracht.



Onderdeel B

Met deze bepaling wordt een lid toegevoegd aan artikel 6.2 van het Besluit SUWI, waarin de inwerkingtreding van het Besluit SUWI is opgenomen. Vanwege de samenhang van artikel 3.1, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit SUWI met het uitvoeringsbesluit zal de bepaling komen te vervallen, wanneer de duur van de tijdelijke bescherming wordt beëindigd.

Artikel II

Vanwege de grote instroom van personen uit Oekraïne, zal het enige tijd duren voordat daadwerkelijk is vastgesteld welke personen respectievelijk onder het uitvoeringsbesluit vallen, rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, onder h, van de Vreemdelingenwet of een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 hebben aangevraagd en voordat zij van de juiste documentatie zijn voorzien. Gelet daarop, is in artikel II bepaald dat, voor de werking van artikel 3.1, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit SUWI, tot en met (in beginsel) 31 augustus 2022, onderdanen van Oekraïne worden beschouwd als vreemdeling in de zin van dat artikel.

Na 31 augustus 2022 zal het recht om te werken kunnen worden aangetoond aan de hand van het document, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De periode tot en met 31 augustus 2022 kan bij ministeriële regeling steeds worden verlengd met een periode van ten hoogste drie maanden, indien dit noodzakelijk is gelet op uitvoering van de verstrekking van deze documenten.

Artikel III

Met deze bepaling is de inwerkingtreding van het besluit geregeld. Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 juli 2022.

Hiermee is afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn gelet op het spoedeisende karakter van de regelgeving. Verder wordt terugwerkende kracht gegeven aan het besluit omdat de bepalingen in het besluit louter begunstigend zijn voor de personen die het betreft en dit aansluit bij de wens van de uitvoeringsorganisaties. Het is daarom wenselijk toepassing te geven aan de uitzonderingsmogelijkheden die aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdeel a en b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving daarvoor biedt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,