



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne)

Nader Rapport

29 juni 2023

Nr. 4715057

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 april 2023, nr. 2023000889, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juni 2023, nr. W16.23.00078/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2023, no. 2023000889, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel vervangt de tijdelijk in werking gestelde noodwettelijke artikelen 2c en 4 Wet verplaatsing bevolking. Op grond hiervan is de taak om Oekraïense ontheemden op te vangen neergelegd bij de gemeenten, in plaats van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het wetsvoorstel beoogt geen aanvullende of andere taken of bevoegdheden ten opzichte van het huidige tijdelijke noodwettelijke kader te introduceren. Wel kent het wetsvoorstel deze opvangtaak niet langer aan de burgemeester toe maar aan het college van burgemeester en wethouders.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de buitengewone omstandigheden die de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht rechtvaardigden, volgens de toelichting bij het wetsvoorstel feitelijk niet zijn veranderd. Ook constateert zij dat de regering met de tijdelijke wet materieel vrijwel niets aan het nu geldende noodregime beoogt te wijzigen. De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom er reden is de toepassing van artikel 2c en 4 Wvb niet te continueren.

Ook adviseert de Afdeling om nader in te gaan op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel alsmede het perspectief op de langere termijn. Speciale aandacht vraagt de verhouding van het wetsvoorstel tot het voorstel voor de zogenoemde Spreidingswet. Dat wetsvoorstel adresseert immers, net als het onderhavige, het tekort aan opvangcapaciteit bij het COA. Ten slotte merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk maakt welke passende en specifieke maatregelen worden getroffen om de rechten van Oekraïense ontheemden te beschermen bij de verwerking van hun bijzondere persoonsgegevens.

In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting daarop wenselijk.

1. Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

De oorlog in Oekraïne heeft ertoe geleid dat miljoenen mensen op de vlucht zijn geslagen op zoek naar een veilig heenkomen. Dat heeft ook in Nederland geleid tot een grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen.¹ In haar brief aan de Tweede Kamer van 8 maart 2022 heeft de regering te kennen

¹ Zie de brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 14 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3093.



gegeven dat deze situatie als landelijke crisis moet worden beschouwd.² In deze brief is tevens de mogelijke inzet van noodrecht aangekondigd.

De regering heeft op 31 maart 2022 de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing Bevolking (hierna: Wvb) in werking gesteld.³ Vervolgens heeft zij, conform artikel 2, tweede lid, Wvb, een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de werking van deze bepalingen.⁴ Op 7 juli 2022 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb (hierna: de Voortduringswet). De Eerste Kamer volgde, bijna negen maanden later, op 4 april 2023.⁵

De activering van voormelde Wvb-bepalingen heeft ertoe geleid dat de burgemeesters worden belast met de opvang en verzorging van vreemdelingen die recht hebben op tijdelijke bescherming omdat zij onder de werking van Richtlijn 2001/55/EG (hierna: de Richtlijn Tijdelijke bescherming) vallen.⁶ Op grond van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 vallen sinds 4 maart 2022 Oekraïense vluchtelingen onder de werking van deze richtlijn.⁷ De vergoeding van de door de gemeente gemaakte kosten die verband houden met deze wettelijke taak komt voor rekening van het Rijk.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de toepassing van het staatsnoodrecht te beëindigen en daarmee de opvang van Oekraïense vluchtelingen niet langer te baseren op de artikelen 2c en 4 Wvb. De huidige (sinds 1 april 2022 in werking getreden) Regeling opvang ontheemden Oekraïne⁸ blijft van toepassing en krijgt in plaats van de Wvb het nu voorliggende wetsvoorstel als wettelijke basis. Wel vindt met het wetsvoorstel een wijziging plaats in bevoegdheidsverdeling op gemeentelijk niveau. Op dit moment is op grond van de artikelen 2c en 4 Wvb de burgemeester verantwoordelijk voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. In het wetsvoorstel wordt deze taak niet langer bij de burgemeester belegd maar bij het college van burgemeester en wethouders.

De aanleiding voor de regering om met het wetsvoorstel de toepassing van het noodwettelijk kader niet te continueren, is ingegeven door het gegeven dat staatsnoodrecht niet langer dan strikt noodzakelijk mag worden toegepast.⁹ Uit de Wvb, zo betoogt de regering, volgt de wettelijke verplichting om in werking gestelde bepalingen zo snel mogelijk buiten werking te stellen.¹⁰ In het parlementaire debat over de Voortduringswet is dit ook aan de orde gekomen. Daar is de wens uitgesproken om het noodwettelijke regime zo snel mogelijk te vervangen door een tijdelijke wet.¹¹ Ten slotte spelen de tekorten aan opvanglocaties en personeel bij het COA een belangrijke rol. Blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel zal het COA voorlopig niet in staat zijn om te voorzien in de opvang van Oekraïense vluchtelingen, terwijl de toestroom naar verwachting wel aan zal houden.

2. Noodzaak tot buitenwerkingstelling staatsnoodrecht

Met de activering van de artikelen 2c en 4 van de Wvb is er sprake van toepassing van het staatsnoodrecht in de zin van artikel 103 van de Grondwet. Van belang is dat het gaat om de zogenoemde separate toepassing van noodrechtelijke bepalingen. Dit betekent dat er geen sprake is van een (beperkte of algemene) noodtoestand maar dat vanwege bepaalde buitengewone omstandigheden, specifieke bevoegdheden uit een noodwet zijn geactiveerd om de desbetreffende situatie het hoofd te bieden.¹²

De Afdeling is met de regering van oordeel dat staatsnoodrecht terughoudend moet worden ingezet en restrictief moet worden uitgelegd. Dat geldt ook als het gaat om separate toepassing van de Wvb.¹³ Zodra de omstandigheden dit toelaten, dient de toepassing ervan beëindigd te worden.¹⁴ In het

² Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2829.

³ Stb. 2022, 133.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nrs. 2–4.

⁵ Handelingen II 2021/22, 36 801, nr. 102, item 39; Handelingen I 2022/23, 36 801, nr. 25, item 6.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Stcrt. 2022, 9469.

⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 2.1 (aanleiding).

¹⁰ Artikel 2, vierde lid, Wvb. Zie ook de memorie van toelichting bij de Voortduringswet, Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 3, p. 4.

¹¹ Zie Handelingen II 2021/22, 36 801, nr. 101, item 18, en Handelingen I 2022/23, 36 801, nr. 24, item 7.

¹² Zie ook het ongevraagde advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 2.2.f.

¹³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 april 2022 over Voortduringswet art. 2c en 4 Wvp (W16.22.0057/II), punt 1a.

¹⁴ Artikel 2, vierde lid, Wvb.

Koninklijk Besluit tot inwerkingstelling van de desbetreffende bepalingen is dat ook in de toelichting als zodanig vermeld.¹⁵

Vanuit dit gezichtspunt heeft de Afdeling op zichzelf begrip voor de wens om reeds nu van het staatsnoodrecht af te stappen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat alleen al vanwege de psychologische drempel die aan het staatsnoodrecht zou kleven, van het gebruik ervan wordt afgezien.¹⁶ Het staatsnoodrecht bevat een grondwettelijk gelegitimeerd instrumentarium waarmee de regering onder strikte voorwaarden en met de noodzakelijke parlementaire betrokkenheid¹⁷ een bijzondere noodsituatie het hoofd kan bieden. Vanuit dat gezichtspunt dient zorgvuldig te worden afgewogen wanneer het staatsnoodrecht wordt ingezet maar ook op welk moment de situatie zodanig is gewijzigd dat het buiten werking moet worden gesteld.

Voor een zorgvuldige afweging is allereerst van belang op grond van welke overwegingen in 2022 de Wvb via een separate toepassing van enkele bepalingen in werking is gesteld. Zowel in de toelichting bij het Koninklijk Besluit waarbij de Wvb- bepalingen zijn geactiveerd, als in de toelichting bij de Voortduringswet,¹⁸ heeft de regering erop gewezen dat de crisis in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande grote vluchtelingenstroom waren uitgegroeid tot een buitengewone omstandigheid die afwijking van de normale structuren noodzakelijk maakte. Hierbij speelde volgens de regering het feit dat het COA gezien de instroom, bezetting en uitstroom niet in staat was om ook in de opvang van Oekraïners te voorzien, een belangrijke rol. Over buitenwerkingstelling van de Wvb-bepalingen merkte de regering destijds het volgende op:

‘Daarnaast verplicht artikel 2, vierde lid, Wvb de regering ertoe om de artikelen 2c en 4 buiten werking te stellen zodra de omstandigheden dit toelaten. Die situatie doet zich voor als blijvend op een verantwoorde wijze middels de reguliere (niet noodrechtelijke) wettelijke structuren weer in alle benodigde opvang is voorzien, en daardoor de noodzaak is vervallen om het toedelen van die taak en de uitvoering daarvan via de onderhavige noodwetgeving te reguleren.’¹⁹

In het licht daarvan is de toelichting op het wetsvoorstel te summier. Daarin merkt de regering alleen op dat de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht op tijdelijke basis gebeurt en dat het onderhavige wetsvoorstel ‘daarom’ strekt tot opvolging van deze in werking gestelde noodwettelijke bepalingen.²⁰ Elders in de toelichting wordt gesteld dat er niet langer ‘een (acute) noodsituatie’ is.²¹ Gelet op de gebruikte formuleringen lijkt het tijdselement hier doorslaggevend. Vanzelfsprekend is dat echter niet. Gelet op de wettelijke terminologie (buitenwerkingstelling ‘zodra de omstandigheden dit toelaten’²²) kan de wet ook zo worden gelezen dat in het geval de bijzondere omstandigheden niet zijn gewijzigd, de tijdsduur als zodanig niet noodzaakt tot de overgang naar een ander juridisch regime.

De Afdeling merkt in dat verband op dat, zoals uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, de feitelijke situatie sinds het begin van de oorlog in 2022 nog niet veranderd is.²³ De regering wijst erop dat nog circa 70.000 Oekraïners in de gemeentelijke opvang verblijven en deze aantallen gestaag blijven groeien. Van een terugkeer naar Oekraïne is bovendien slechts beperkt sprake.²⁴ Vergelijkbare cijfers waren ten tijde van het begin van de crisis aanleiding om de artikelen 2c en 4 Wvb te activeren. De regering gaat er tegen deze achtergrond van uit dat het COA langdurig niet in staat zal zijn om in de opvang van Oekraïners te voorzien.²⁵ Daarnaast wijst de regering erop dat de huidige praktijk waarbij de opvangtaak bij de burgemeesters is belegd, in de praktijk goed en naar tevredenheid werkt.²⁶

Hieruit volgt dat de materiële voorwaarden die volgens de regering zélf buitenwerkingstelling van artikel 2c en 4 Wvb zouden toelaten (zie hiervoor), op dit moment nog niet zijn vervuld. De situatie doet zich immers nog niet voor dat ‘blijvend op een verantwoorde wijze middels de reguliere (niet noodrechtelijke) wettelijke structuren weer in alle benodigde opvang is voorzien, en daardoor de noodzaak is vervallen om het toedelen van die taak en de uitvoering daarvan via de onderhavige

¹⁵ Nota van toelichting bij het Koninklijk Besluit tot inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wvb (Stb. 2022, 133).

¹⁶ Zie het ongevraagde advies ‘van noodwet tot crisisrecht’ van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punten 3.3.a en 4.3. Daaruit komt naar voren dat ook tijdens de coronacrisis die psychologische drempel een rol heeft gespeeld.

¹⁷ Zie artikel 2, tweede lid, Wvb en vgl. het ongevraagde advies ‘van noodwet tot crisisrecht’ van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 4.7.

¹⁸ Stb. 2022, 133; Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 3.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36 801 nr. 3, paragraaf 3.

²⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 1 (Inleiding).

²¹ Toelichting op het wetsvoorstel paragraaf 3 (Hoofdlijnen van het wetsvoorstel).

²² Artikel 2, vierde lid, Wvb.

²³ Zie ook Handelingen I 2022/23, 36 801, nr. 24, item 7, p. 19.

²⁴ Toelichting op het wetsvoorstel paragraaf 3 (Hoofdlijnen van het wetsvoorstel).

²⁵ Toelichting op het wetsvoorstel paragraaf 2.1 (Aanleiding).

²⁶ Toelichting op het wetsvoorstel paragraaf 2 (Aanleiding en noodzaak).

noodwetgeving te reguleren.' In de toelichting wordt niet ingegaan op hoe het wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt en waarom in dat licht bezien niet nog steeds sprake is van 'buitengewone omstandigheden' die separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb kunnen rechtvaardigen. Deze vraag is te meer relevant nu het wetsvoorstel het thans toepasselijke noodwettelijke regime grotendeels materieel voortzet en het parlement zeer recent – na langdurige beraadslaging – nog met de voortdurende van dat regime heeft ingestemd.

Een nadere toelichting is voorts gewenst omdat ook het wetsvoorstel tijdelijk van aard is. Op grond van het voorgestelde artikel 10, tweede lid, vervalt het voorstel hoogstens één jaar nadat de werking van de Richtlijn Tijdelijke bescherming is vervallen. De beschermde status van Oekraïners is op grond van deze richtlijn beperkt in tijd en gemaximeerd op een periode van drie jaar.²⁷ Dit betekent dat de vluchtelingen uit Oekraïne tot uiterlijk 4 maart 2025 onder de werking van de Richtlijn Tijdelijke bescherming kunnen vallen. Gezien artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel kan het onderhavige wetsvoorstel daarmee dus uiterlijk tot maart 2026 van kracht zijn. Deze periode is betrekkelijk kort en roept eveneens de vraag op waarom voor die periode niet gekozen is voor continuering van de separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb. Daarbij kan ook een rol spelen dat de procedure voor een nieuwe en slechts tijdelijke wet de nodige extra tijd en inspanning zal kosten terwijl de regering blijkens de toelichting materieel daarmee weinig tot niets beoogt te veranderen.

De vraag is ten slotte in hoeverre het voorstel om de verantwoordelijkheid voor de opvang van Oekraïners niet langer bij de burgemeester te beleggen²⁸ maar bij het college van burgemeester en wethouders (de enige materiële wijziging ten opzichte van het thans toepasselijke regime),²⁹ voldoende reden is om het regime van artikel 2c en 4 Wvb te vervangen door een tijdelijke wet. Deze wijziging zou noodzakelijk zijn omdat de reguliere taken en bevoegdheden van de burgemeester primair gericht zijn op de gebieden veiligheid, openbare orde en crisisbeheersing. Dat sluit volgens de regering niet aan bij de taak die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. Ook vanuit het oogpunt van democratische legitimatie ligt attributie aan het college van burgemeester en wethouders meer voor de hand, aldus de regering.

Om de keuze voor een tijdelijke wet te motiveren zijn deze overwegingen alleen niet toereikend. Nu de buitengewone omstandigheden die aanleiding gaven tot inwerkingstelling van noodrechtbepalingen niet gewijzigd zijn, ligt het niet voor de hand de bevoegdheid bij de burgemeester weg te halen. Daarbij is van belang dat de burgemeester net als het college van burgemeester en wethouders verantwoording aflegt aan de gemeenteraad en aldus ook zijn handelen democratisch is gelegitimeerd.³⁰

De Afdeling constateert dat de huidige toelichting op de voorgaande aspecten niet of nauwelijks in gaat. Mogelijk zijn er nog andere overwegingen die niet in de toelichting worden geëxpliciteerd maar wel een rol zouden kunnen spelen in de afweging om al dan niet te komen tot een tijdelijke wet. De Afdeling adviseert hoe dan ook de keuze voor een tijdelijke wet in plaats van continuering van de separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb in het licht van het voorgaande nader te motiveren.

Reactie op punt 2 van het advies

De Afdeling constateert terecht dat voor de voortdurende van de inwerkingstelling van (bepalingen uit) het staatsnoodrecht niet de duur van die inwerkingstelling doorslaggevend is, maar de vraag of de buitengewone omstandigheden die tot de inwerkingstelling noopten zich nog steeds voordoen. In het onderhavige geval doet de buitengewone omstandigheid die tot de inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wvb noopte – de plotselinge en ongekend hoge instroom van ontheemden uit Oekraïne en de onmogelijkheid om hen binnen de bestaande structuren de noodzakelijke opvang te bieden – zich nog steeds voor. Het is daarom niet uitgesloten dat de werking van de artikelen 2c en 4 Wvb langer voortduurt. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft daar ook op gewezen tijdens de schriftelijke voorbereiding van de Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb.³¹

De regering acht het desalniettemin noodzakelijk dat het onderhavige voorstel van wet deze noodwet-

²⁷ Artikel 4 en 6 Richtlijn Tijdelijke bescherming. Zie ook K. Franssen, 'De Richtlijn tijdelijke bescherming: van theorie naar praktijk', *Journal Vreemdelingenrecht* 2022, nr. 3, p. 5.

²⁸ In het noodrecht worden bevoegdheden veelal aan een eenhoofdig orgaan toegekend gelet op het karakter van de bevoegdheden en de context van de inzet ervan. Onder de huidige omstandigheden (toepassing van de Wvb) is de burgemeester dan ook het aangewezen orgaan en is toedeling aan het college niet mogelijk.

²⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 2.1 (Aanleiding) en paragraaf 3 (Hoofdpijnen van het wetsvoorstel, tussenkopje 'Bevoegd orgaan').

³⁰ Zie artikel 180 Gemeentewet.

³¹ Kamerstukken I 2022/23, 36 081, nr. B, p. 9.

telijke bepalingen opvolgt.³² Voor die conclusie is niet de duur van de inwerkingstelling doorslaggevend geweest, maar de groeiende noodzaak om enkele aspecten van de opvang van ontheemden op een meer structurele wijze te borgen.³³ Het onderhavige wetsvoorstel regelt dan ook niet alleen een voortzetting van de gemeentelijke taak en een overgang van die taak naar het college van burgemeester en wethouders, maar regelt ook:

- de vergoeding van de kosten die gemeenten maken bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Omdat duidelijk is dat gemeenten langer met deze taak worden belast, is het noodzakelijk te voorzien in een wettelijke grondslag om deze specifieke uitkering langer te kunnen verstrekken;³⁴
- de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van medische zorg voor ontheemden uit Oekraïne;³⁵
- enkele grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens over de gezondheid van ontheemden;³⁶
- een grondslag om het mogelijk te maken dat door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen gegevens uit de polisadministratie worden verstrekt aan gemeenten;³⁷
- enkele wijzigingen van de Wet Centraal Orgaan Opvang asielzoekers³⁸, en
- de mogelijkheid om vanaf het moment dat ontheemden uit Oekraïne niet langer onder de werking van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, toch nog enige tijd in de noodzakelijke gemeentelijke opvang te voorzien als dat noodzakelijk is om een soepele overgang naar het COA te realiseren.³⁹

De artikelen 2c en 4 van de Wvb bieden geen mogelijkheden om deze onderwerpen te regelen. Het in werking gestelde staatsnoodrecht is immers beperkt tot het beleggen van een wettelijke taak bij de burgemeesters, en het geven van regels daarover.⁴⁰ Gelet hierop acht de regering het onderhavige wetsvoorstel zowel passend als noodzakelijk. Bij deze afweging heeft de regering ook betrokken dat het onderhavige voorstel van wet en daarmee de taak van gemeenten tijdelijk is. Dit heeft niet tot een andere conclusie geleid: ook bij een tijdelijke voorzetting van deze gemeentelijke taak blijven de hiervoor genoemde wijzigingen noodzakelijk.⁴¹

3. Structurele tekortkomingen en verhouding tot de Spreidingswet

Onverminderd het voorgaande heeft de Afdeling opmerkingen bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel alsmede het perspectief op de langere termijn. De verhouding van de wettelijke regeling voor de opvang van Oekraïense ontheemden tot de zogenoemde Spreidingswet en de coördinatie van die opvang verdienen daarbij bijzondere aandacht. De hierna volgende opmerkingen klemmen te meer als de regering vasthoudt aan een tijdelijke wet. In dat geval is er volgens de regering namelijk geen sprake meer van buitengewone omstandigheden die continuering van de separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb kunnen rechtvaardigen, zodat de vraag zich eerder opdringt op welk moment, mede in het licht van het beginsel van gelijke behandeling, de opvang van Oekraïense ontheemden gaat vallen onder de reguliere opvang van asielzoekers.

De Afdeling wijst er allereerst op dat als gevolg van het wetsvoorstel gemeenten Oekraïense ontheemden niet alleen moeten voorzien van een fatsoenlijk onderkomen, maar ook van hulp inzake sociale bijstand, levensonderhoud en medische zorg.⁴² Aan minderjarigen geeft de Richtlijn Tijdelijke bescherming daarenboven nog enkele speciale rechten, zoals toegang tot het onderwijs en – indien zij niet door een volwassene worden begeleid – plaatsing in een opvangcentrum met speciale voorzieningen voor minderjarigen.⁴³ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verwacht dat gemeenten bij de uitvoering van deze verplichtingen, net als het COA, te kampen krijgen met tekorten aan personeel en opvanglocaties. Omdat gemeenten, anders dan het COA, een breder takenpakket hebben, waaronder ook de huisvesting van asielstatushouders, leidt dit tot moeilijke bestuurlijke

³² Zie in dit verband ook de toezeggingen hierover aan het parlement (Kamerstukken I 2022/23, 36 081, nr. B, p. 2 en 9, en Handelingen TK 2021/2022, nr. 102, item 39, p. 24).

³³ De noodzaak daartoe is toegenomen, juist omdat gemeenten langer dan verwacht met de opvang van ontheemden moeten worden belast.

³⁴ Voorgesteld artikel 4.

³⁵ Voorgesteld artikel 2, tweede lid.

³⁶ Voorgesteld artikel 6.

³⁷ Zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting en het voorgestelde artikel 7.

³⁸ Voorgesteld artikel 8.

³⁹ Voorgesteld artikel 10.

⁴⁰ Vergelijk ook Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 7, p. 2.

⁴¹ In dat verband wordt nog opgemerkt dat de regering ook heeft overwogen om deze onderwerpen in één of meerdere andere wetsvoorstellen op te nemen, aanvullend op het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 Wvb. Gelet op de aard en inhoud van deze onderwerpen en hun nauwe onderlinge samenhang is daarvan afgezien.

⁴² Artikel 13 Richtlijn Tijdelijke bescherming.

⁴³ Artikel 14 en 16 Richtlijn Tijdelijke bescherming.

afwegingen. Het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van asielzoekers komt volgens de VNG hiermee onder druk te staan.⁴⁴

Mede gelet op het voorgaande is van belang dat de regering op 27 maart 2023 het voorstel voor de zogenoemde Spreidingswet heeft voorgelegd aan de Tweede Kamer.⁴⁵ Die wet beoogt het reguliere kader voor de opvang van asielzoekers structureel te veranderen, in die zin dat in plaats van het COA voortaan de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de capaciteit aan opvanglocaties.⁴⁶ Belangrijk is ook dat de Spreidingswet beoogt dat, anders dan nu het geval is, alle gemeenten verplicht kunnen worden om mee te werken aan de opvang van asielzoekers. Als het onderhavige wetsvoorstel van kracht blijft nadat de Spreidingswet in werking is getreden, betekent dit in de praktijk dat gemeenten voor zowel reguliere asielzoekers als Oekraïense ontheemden opvanglocaties moeten regelen, maar alleen voor de opvang van laatstgenoemden ook daadwerkelijk juridisch verantwoordelijk zijn. Gelet op de schaarste aan opvangplekken ligt het niet op voorhand in de rede dat gemeenten bij het selecteren en inrichten van die locaties altijd een strikte scheiding naar doelgroep aanbrengen. Wat betreft eisen die aan de opvang worden gesteld, is een strikte scheiding ook niet noodzakelijk.⁴⁷

Echter, zoals de VNG in reactie op het wetsvoorstel heeft onderstreept, leidt dit er wel toe dat twee opvangsystemen door elkaar gaan lopen, met praktische problemen van dien.⁴⁸ Zo zullen op een gemengde opvanglocatie zowel medewerkers van de gemeente als medewerkers van het COA werken. Bovendien kan de vraag worden gesteld wie vóórgaat bij de verdeling van schaarse opvangplekken: een Oekraïense ontheemde of een reguliere asielzoeker? De omstandigheid dat eerstgenoemde onder de verantwoordelijkheid van een gemeente valt en laatstgenoemde – ook bij eventuele inwerkingtreding van de Spreidingswet⁴⁹ – onder de verantwoordelijkheid van het COA, kan leiden tot frictie tussen deze organen. De toelichting bij het wetsvoorstel zou op deze punten moeten worden aangevuld. Het is raadzaam om daarbij nader toe te lichten welk orgaan de opvang van Oekraïense ontheemden zal coördineren,⁵⁰ en dit niet uit te stellen tot een nog op te stellen convenant.⁵¹

Ten slotte komt de vraag op of er na inwerkingtreding van de Spreidingswet nog de noodzaak bestaat voor een aparte wettelijke regeling voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Zonder een dergelijke regeling vallen zij in beginsel immers onder het reguliere kader, en dan dus ook onder de Spreidingswet.⁵² Die wet adresseert, net als het voorliggende wetsvoorstel, het gebrek aan opvangcapaciteit bij het COA. Als beide wetsvoorstellen aan die problematiek tegemoet beogen te komen, is de vraag wat de inwerkingtreding van de Spreidingswet betekent voor de maatregelen omtrent de opvang van ontheemde Oekraïners en of in dat geval nog een rechtvaardiging bestaat voor twee naast elkaar bestaande regimes. De toelichting gaat daar in onvoldoende mate op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op de hiervoor genoemde punten in te gaan.

Reactie op punt 3 van het advies

De tijdelijke taak die door het college van burgemeester en wethouders wordt voortgezet is beperkt tot ontheemden uit Oekraïne. Gemeenten krijgen dus geen wettelijke taak bij de opvang van andere asielzoekers: daarvoor blijft het COA verantwoordelijk. Onder de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: Spreidingswet) krijgen gemeenten in dat verband een wettelijke taak om asielopvangplaatsen beschikbaar te stellen aan het COA.⁵³

De Afdeling constateert daarom terecht dat er tijdelijk sprake is van twee naast elkaar bestaande

⁴⁴ VNG, Notitie uitvoeringsscan Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (Tw Oek), 11 januari 2023, p. 11. Zie VNG, Opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden, juni 2022, vermeld in de memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁴⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 1.

⁴⁶ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 februari 2023 (W16.22.00210/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 4.

⁴⁷ Nederland heeft de eisen aan de opvang, die voor Oekraïense ontheemden volgen uit de Richtlijn Tijdelijke bescherming en voor andere asielzoekers uit de Opvangrichtlijn, gezamenlijk geïmplementeerd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005). Zie Kamerstukken II 2002/3, 29 031, nr. 3, paragraaf 2.3. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne is tijdelijk van aard en sluit qua verstrekkingen aan op het reguliere kader. Zie Stcrt. 2022, 9469, paragraaf 3.

⁴⁸ VNG, Notitie uitvoeringsscan Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (Tw Oek), 11 januari 2023, pp. 4 en 10.

⁴⁹ De gemeenten worden dan immers verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van opvanglocaties maar het COA blijft in beginsel verantwoordelijk voor de exploitatie.

⁵⁰ Zie VNG, Notitie uitvoeringsscan Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (Tw Oek), 11 januari 2023, pp. 4 en 10.

⁵¹ Toelichting op het wetsvoorstel, paragrafen 3 (Hoofddijnen van het wetsvoorstel, onder het tussenkopje 'Wet veiligheidsregio's'), en 7 (Consultatie, advies en regeldruk onder het tussenkopje 'Overig').

⁵² Toelichting op het wetsvoorstel, paragrafen 2.1 (Aanleiding) en 7 (Consultatie, advies en regeldruk onder 'Overig'). Ontheemden in de zin van de Richtlijn Tijdelijke bescherming moeten ingevolge artikel 1 en 43a Vreemdelingenwet 2000 en artikel 3.1a Vreemdelingenbesluit 2000 een asielaanvraag indienen en worden daarom aangemerkt als asielzoeker. Zie K. Franssen, 'De Richtlijn tijdelijke bescherming: van theorie naar praktijk', *Journal Vreemdelingenrecht* 2022, nr. 3, pp. 8–12.

⁵³ Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 2.

opvangsystemen. Dit kan betekenen dat in bepaalde gemeenten op eenzelfde locatie zowel ontheemden worden opgevangen (door de gemeente) als andere asielzoekers (door het COA). Het onderhavige voorstel van wet noch de Spreidingswet staat daaraan in de weg. Zoals de Afdeling terecht opmerkt is een strikte scheiding ook niet noodzakelijk, omdat de opvang die aan ontheemden moet worden geboden in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht niet mag verschillen van de opvang die aan andere asielzoekers moet worden geboden. Er is daarom ook geen sprake van een situatie waarin één van deze groepen vóórgaat bij de verdeling van schaarse opvangplekken. Ontheemden en andere asielzoekers hebben elk in gelijke mate recht op deugdelijke opvang.

In dit verband werpt de Afdeling de vraag op hoe de inwerkingtreding van de Spreidingswet zich verhoudt tot het onderhavige voorstel van wet. Hierop wordt opgemerkt dat ontheemden direct na inwerkingtreding van de Spreidingswet niet direct (weer) onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen. Het onderhavige voorstel van wet voorziet immers in enkele tijdelijke wijzigingen van de Wet Centraal Orgaan Opvang asielzoekers, zodat het COA gedurende de werkingsduur van het onderhavige voorstel van wet niet is belast met de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Dit betekent dat opvangplaatsen voor deze ontheemden gedurende die periode evenmin onder de reikwijdte van de Spreidingswet vallen.

Op de langere termijn is echter samenloop voorzien. Uiterlijk een jaar nadat de ontheemden uit Oekraïne niet langer onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen en de tijdelijke bescherming dus eindigt, eindigt ook de taak van het college van burgemeester en wethouders. Vanaf dat moment vallen de ontheemden (weer) onder de verantwoordelijkheid van het COA en derhalve ook onder de reikwijdte van de Spreidingswet – één en ander vanzelfsprekend slechts voor zover de ontheemden uit Oekraïne dan niet al zijn teruggekeerd of, indien de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne ook daarna nog noodzakelijk is, dat verblijf op andere wijze wordt voortgezet.⁵⁴ De memorie van toelichting is langs voorgaande lijn aangevuld. Daarbij is ook ingegaan op de wijze waarop de bestuurlijke afstemming over de opvang van ontheemden uit Oekraïne zal plaatsvinden.⁵⁵

4. Algemene Verordening Gegevensbescherming

Het wetsvoorstel creëert verschillende grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens, waaronder gegevens over de gezondheid van Oekraïense ontheemden.⁵⁶ Deze laatste gegevens zijn bijzondere persoonsgegevens die volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) alleen mogen worden verwerkt onder bepaalde voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde is dat passende en specifieke maatregelen moeten worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkene.⁵⁷ De toelichting vermeldt dat in dergelijke waarborgen zal worden voorzien door de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.⁵⁸

Uit de voorgestelde wettekst kan niet worden afgeleid dat voormelde passende en specifieke waarborgen worden geregeld in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. Gelet op het belang van een duidelijke verwerkingsgrondslag in de wet, alsmede het belang van Oekraïense ontheemden om te kunnen voorzien onder welke voorwaarden hun bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt, is het noodzakelijk om op het niveau van de wet de waarborgen vast te stellen of een expliciete bepaling op te nemen waarin de bevoegdheid om waarborgen vast te stellen wordt gedelegeerd.

Verder is niet duidelijk in welke waarborgen de Regeling opvang ontheemden Oekraïne zal voorzien. Dit kan niet zonder meer uit de thans toepasselijke regeling worden afgeleid omdat specifieke regels over het verwerken van persoonsgegevens daarin ontbreken. Een nadere concretisering van de waarborgen is hier geboden, juist vanwege het open karakter van de AVG.⁵⁹ Als is bedoeld dat de Regeling opvang ontheemden Oekraïne nog zal worden aangepast om aan de eisen van de AVG te voldoen, betekent dit dat aan die eisen mogelijk nog niet wordt voldaan op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De toelichting gaat hier niet op in.

⁵⁴ Daarbij moet worden vermeld dat het kabinet een Europese vormgeving daarvan prioriteert boven een nationale, en dat de eventuele voortzetting van verblijf dus op Europees niveau gecoördineerd dient te worden. Zie over de langere termijn met betrekking tot het verblijf en de terugkeer van ontheemden uit Oekraïne de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 9 juni 2023, kenmerk 4685652 (nog niet gepubliceerd als Kamerstuk).

⁵⁵ Memorie van toelichting, p. 5.

⁵⁶ Artikel 2, artikel 6, en artikel 7 van het wetsvoorstel.

⁵⁷ Artikel 9, tweede lid, onder g, Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEU 2016, L 119. Zie memorie van toelichting paragraaf 5.

⁵⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 5 (Persoonsgegevens).

⁵⁹ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 maart 2022 over de Verzamelwet gegevensbescherming (W16.21.0372/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 264, nr. 4, punt 3.c.



De Afdeling adviseert om de toelichting bij het wetsvoorstel op de voorgaande punten te verduidelijken en om aan het wetsvoorstel een bepaling toe te voegen inzake de passende en specifieke maatregelen waarmee de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkenen worden beschermd.

Reactie op punt 4 van het advies

De Afdeling wijst er terecht op dat bij de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid, moet zijn voorzien in passende waarborgen voor de (grond)rechten en vrijheden van de betrokkene.⁶⁰ In verband daarmee was in artikel 6, derde lid, reeds opgenomen dat deze persoonsgegevens uiterlijk vier jaar na de eerste verwerking worden verwijderd. In aanvulling daarop is aan het voorgestelde artikel 6 een lid toegevoegd waarin is voorgeschreven dat bij ministeriële regeling wordt voorzien in passende en specifieke maatregelen voor de verwerking van deze persoonsgegevens. Dit zal gebeuren in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne, die hierop zal zijn aangepast op het moment dat het onderhavige voorstel van wet in werking treedt. In de toelichting op die regeling zal ook worden ingegaan op de wijze waarop in de uitvoeringspraktijk invulling zal worden gegeven aan deze waarborgen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

Ik verzoek u het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van den Burg.*

⁶⁰ Zie artikel 9, tweede lid, onder g, AVG.



Advies Raad van State

No. W16.23.00078/II
's-Gravenhage, 8 juni 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2023, no.2023000889, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel vervangt de tijdelijk in werking gestelde noodwettelijke artikelen 2c en 4 Wet verplaatsing bevolking. Op grond hiervan is de taak om Oekraïense ontheemden op te vangen neergelegd bij de gemeenten, in plaats van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het wetsvoorstel beoogt geen aanvullende of andere taken of bevoegdheden ten opzichte van het huidige tijdelijke noodwettelijke kader te introduceren. Wel kent het wetsvoorstel deze opvangtaak niet langer aan de burgemeester toe maar aan het college van burgemeester en wethouders.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de buitengewone omstandigheden die de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht rechtvaardigden, volgens de toelichting bij het wetsvoorstel feitelijk niet zijn veranderd. Ook constateert zij dat de regering met de tijdelijke wet materieel vrijwel niets aan het nu geldende noodregime beoogt te wijzigen. De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom er reden is de toepassing van artikel 2c en 4 Wvb niet te continueren.

Ook adviseert de Afdeling om nader in te gaan op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel alsmede het perspectief op de langere termijn. Speciale aandacht vraagt de verhouding van het wetsvoorstel tot het voorstel voor de zogenoemde Spreidingswet. Dat wetsvoorstel adresseert immers, net als het onderhavige, het tekort aan opvangcapaciteit bij het COA. Ten slotte merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk maakt welke passende en specifieke maatregelen worden getroffen om de rechten van Oekraïense ontheemden te beschermen bij de verwerking van hun bijzondere persoonsgegevens.

In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting daarop wenselijk.

1. Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

De oorlog in Oekraïne heeft ertoe geleid dat miljoenen mensen op de vlucht zijn geslagen op zoek naar een veilig heenkomen. Dat heeft ook in Nederland geleid tot een grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen.¹ In haar brief aan de Tweede Kamer van 8 maart 2022 heeft de regering te kennen gegeven dat deze situatie als landelijke crisis moet worden beschouwd.² In deze brief is tevens de mogelijke inzet van noodrecht aangekondigd.

De regering heeft op 31 maart 2022 de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing Bevolking (hierna: Wvb) in werking gesteld.³ Vervolgens heeft zij, conform artikel 2, tweede lid, Wvb, een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de werking van deze bepalingen.⁴ Op 7 juli 2022 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb (hierna: de Voortduringswet). De Eerste Kamer volgde, bijna negen maanden later, op 4 april 2023.⁵

De activering van voormelde Wvb-bepalingen heeft ertoe geleid dat de burgemeesters worden belast met de opvang en verzorging van vreemdelingen die recht hebben op tijdelijke bescherming omdat zij onder de werking van Richtlijn 2001/55/EG (hierna: de Richtlijn Tijdelijke bescherming) vallen.⁶ Op grond van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 vallen sinds 4 maart 2022 Oekraïense vluchtelingen onder de werking van deze richtlijn.⁷ De vergoeding van de door de gemeente gemaakte kosten die verband

¹ Zie de brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 14 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3093.

² Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2829.

³ Stb. 2022, 133.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nrs. 2–4.

⁵ Handelingen II 2021/22, 36 801, nr. 102, item 39; Handelingen I 2022/23, 36 801, nr. 25, item 6.

⁶ 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.

⁷ 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.

houden met deze wettelijke taak komt voor rekening van het Rijk.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de toepassing van het staatsnoodrecht te beëindigen en daarmee de opvang van Oekraïense vluchtelingen niet langer te baseren op de artikelen 2c en 4 Wvb. De huidige (sinds 1 april 2022 in werking getreden) Regeling opvang ontheemden Oekraïne⁸ blijft van toepassing en krijgt in plaats van de Wvb het nu voorliggende wetsvoorstel als wettelijke basis. Wel vindt met het wetsvoorstel een wijziging plaats in bevoegdheidsverdeling op gemeentelijk niveau. Op dit moment is op grond van de artikelen 2c en 4 Wvb de burgemeester verantwoordelijk voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. In het wetsvoorstel wordt deze taak niet langer bij de burgemeester belegd maar bij het college van burgemeester en wethouders.

De aanleiding voor de regering om met het wetsvoorstel de toepassing van het noodwettelijk kader niet te continueren, is ingegeven door het gegeven dat staatsnoodrecht niet langer dan strikt noodzakelijk mag worden toegepast.⁹ Uit de Wvb, zo betoogt de regering, volgt de wettelijke verplichting om in werking gestelde bepalingen zo snel mogelijk buiten werking te stellen.¹⁰ In het parlementaire debat over de Voortduringswet is dit ook aan de orde gekomen. Daar is de wens uitgesproken om het noodwettelijke regime zo snel mogelijk te vervangen door een tijdelijke wet.¹¹ Ten slotte spelen de tekorten aan opvanglocaties en personeel bij het COA een belangrijke rol. Blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel zal het COA voorlopig niet in staat zijn om te voorzien in de opvang van Oekraïense vluchtelingen, terwijl de toestroom naar verwachting wel aan zal houden.

2. Noodzaak tot buitenwerkingstelling staatsnoodrecht

Met de activering van de artikelen 2c en 4 van de Wvb is er sprake van toepassing van het staatsnoodrecht in de zin van artikel 103 van de Grondwet. Van belang is dat het gaat om de zogenoemde separate toepassing van noodrechtelijke bepalingen. Dit betekent dat er geen sprake is van een (beperkte of algemene) noodtoestand maar dat vanwege bepaalde buitengewone omstandigheden, specifieke bevoegdheden uit een noodwet zijn geactiveerd om de desbetreffende situatie het hoofd te bieden.¹²

De Afdeling is met de regering van oordeel dat staatsnoodrecht terughoudend moet worden ingezet en restrictief moet worden uitgelegd. Dat geldt ook als het gaat om separate toepassing van de Wvb.¹³ Zodra de omstandigheden dit toelaten, dient de toepassing ervan beëindigd te worden.¹⁴ In het Koninklijk Besluit tot inwerkingstelling van de desbetreffende bepalingen is dat ook in de toelichting als zodanig vermeld.¹⁵

Vanuit dit gezichtspunt heeft de Afdeling op zichzelf begrip voor de wens om reeds nu van het staatsnoodrecht af te stappen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat alleen al vanwege de psychologische drempel die aan het staatsnoodrecht zou kleven, van het gebruik ervan wordt afgezien.¹⁶ Het staatsnoodrecht bevat een grondwettelijk gelegitimeerd instrumentarium waarmee de regering onder strikte voorwaarden en met de noodzakelijke parlementaire betrokkenheid¹⁷ een bijzondere noodsituatie het hoofd kan bieden. Vanuit dat gezichtspunt dient zorgvuldig te worden afgewogen wanneer het staatsnoodrecht wordt ingezet maar ook op welk moment de situatie zodanig is gewijzigd dat het buiten werking moet worden gesteld.

Voor een zorgvuldige afweging is allereerst van belang op grond van welke overwegingen in 2022 de Wvb via een separate toepassing van enkele bepalingen in werking is gesteld. Zowel in de toelichting bij het Koninklijk Besluit waarbij de Wvb- bepalingen zijn geactiveerd, als in de toelichting bij de Voortduringswet,¹⁸ heeft de regering erop gewezen dat de crisis in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande grote vluchtelingenstroom waren uitgegroeid tot een buitengewone omstandigheid die

⁸ Stcrt. 2022, 9469.

⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 2.1 (aanleiding).

¹⁰ Artikel 2, vierde lid, Wvb. Zie ook de memorie van toelichting bij de Voortduringswet, Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 3, p. 4.

¹¹ Zie Handelingen II 2021/22, 36 801, nr. 101, item 18, en Handelingen I 2022/23, 36 801, nr. 24, item 7.

¹² Zie ook het ongevraagde advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 2.2.f.

¹³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 april 2022 over Voortduringswet art. 2c en 4 Wvp (W16.22.0057/II), punt 1a.

¹⁴ Artikel 2, vierde lid, Wvb.

¹⁵ Nota van toelichting bij het Koninklijk Besluit tot inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wvb (Stb. 2022, 133).

¹⁶ Zie het ongevraagde advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punten 3.3.a en 4.3. Daaruit komt naar voren dat ook tijdens de coronacrisis die psychologische drempel een rol heeft gespeeld.

¹⁷ Zie artikel 2, tweede lid, Wvb en vgl. het ongevraagde advies 'van noodwet tot crisisrecht' van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 (W04.21.0291/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65, punt 4.7.

¹⁸ Stb. 2022, 133; Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 3.

afwijking van de normale structuren noodzakelijk maakte. Hierbij speelde volgens de regering het feit dat het COA gezien de instroom, bezetting en uitstroom niet in staat was om ook in de opvang van Oekraïners te voorzien, een belangrijke rol. Over buitenwerkingstelling van de Wvb-bepalingen merkte de regering destijds het volgende op:

‘Daarnaast verplicht artikel 2, vierde lid, Wvb de regering ertoe om de artikelen 2c en 4 buiten werking te stellen zodra de omstandigheden dit toelaten. Die situatie doet zich voor als blijvend op een verantwoorde wijze middels de reguliere (niet noodrechtelijke) wettelijke structuren weer in alle benodigde opvang is voorzien, en daardoor de noodzaak is vervallen om het toedelen van die taak en de uitvoering daarvan via de onderhavige noodwetgeving te reguleren.’¹⁹

In het licht daarvan is de toelichting op het wetsvoorstel te summier. Daarin merkt de regering alleen op dat de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht op tijdelijke basis gebeurt en dat het onderhavige wetsvoorstel ‘daarom’ strekt tot opvolging van deze in werking gestelde noodwettelijke bepalingen.²⁰ Elders in de toelichting wordt gesteld dat er niet langer ‘een (acute) noodsituatie’ is.²¹ Gelet op de gebruikte formuleringen lijkt het tijdselement hier doorslaggevend. Vanzelfsprekend is dat echter niet. Gelet op de wettelijke terminologie (buitenwerkingstelling ‘zodra de omstandigheden dit toelaten’²²) kan de wet ook zo worden gelezen dat in het geval de bijzondere omstandigheden niet zijn gewijzigd, de tijdsduur als zodanig niet noodzaakt tot de overgang naar een ander juridisch regime.

De Afdeling merkt in dat verband op dat, zoals uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, de feitelijke situatie sinds het begin van de oorlog in 2022 nog niet veranderd is.²³ De regering wijst erop dat nog circa 70.000 Oekraïners in de gemeentelijke opvang verblijven en deze aantallen gestaag blijven groeien. Van een terugkeer naar Oekraïne is bovendien slechts beperkt sprake.²⁴ Vergelijkbare cijfers waren ten tijde van het begin van de crisis aanleiding om de artikelen 2c en 4 Wvb te activeren. De regering gaat er tegen deze achtergrond van uit dat het COA langdurig niet in staat zal zijn om in de opvang van Oekraïners te voorzien.²⁵ Daarnaast wijst de regering erop dat de huidige praktijk waarbij de opvangtaak bij de burgemeesters is belegd, in de praktijk goed en naar tevredenheid werkt.²⁶

Hieruit volgt dat de materiële voorwaarden die volgens de regering zélf buitenwerkingstelling van artikel 2c en 4 Wvb zouden toelaten (zie hiervoor), op dit moment nog niet zijn vervuld. De situatie doet zich immers nog niet voor dat ‘blijvend op een verantwoorde wijze middels de reguliere (niet noodrechtelijke) wettelijke structuren weer in alle benodigde opvang is voorzien, en daardoor de noodzaak is vervallen om het toedelen van die taak en de uitvoering daarvan via de onderhavige noodwetgeving te reguleren.’ In de toelichting wordt niet ingegaan op hoe het wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt en waarom in dat licht bezien niet nog steeds sprake is van ‘buitengewone omstandigheden’ die separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb kunnen rechtvaardigen. Deze vraag is te meer relevant nu het wetsvoorstel het thans toepasselijke noodwettelijke regime grotendeels materieel voortzet en het parlement zeer recent – na langdurige beraadslaging – nog met de voortdurende van dat regime heeft ingestemd.

Een nadere toelichting is voorts gewenst omdat ook het wetsvoorstel tijdelijk van aard is. Op grond van het voorgestelde artikel 10, tweede lid, vervalt het voorstel hoogstens één jaar nadat de werking van de Richtlijn Tijdelijke bescherming is vervallen. De beschermde status van Oekraïners is op grond van deze richtlijn beperkt in tijd en gemaximeerd op een periode van drie jaar.²⁷ Dit betekent dat de vluchtelingen uit Oekraïne tot uiterlijk 4 maart 2025 onder de werking van de Richtlijn Tijdelijke bescherming kunnen vallen. Gezien artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel kan het onderhavige wetsvoorstel daarmee dus uiterlijk tot maart 2026 van kracht zijn. Deze periode is betrekkelijk kort en roept eveneens de vraag op waarom voor die periode niet gekozen is voor continuering van de separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb. Daarbij kan ook een rol spelen dat de procedure voor een nieuwe en slechts tijdelijke wet de nodige extra tijd en inspanning zal kosten terwijl de regering blijkens de toelichting materieel daarmee weinig tot niets beoogt te veranderen.

De vraag is ten slotte in hoeverre het voorstel om de verantwoordelijkheid voor de opvang van

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36 801 nr. 3, paragraaf 3.

²⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 1 (Inleiding).

²¹ Toelichting op het wetsvoorstel paragraaf 3 (Hoofdpijnen van het wetsvoorstel).

²² Artikel 2, vierde lid, Wvb.

²³ Zie ook Handelingen I 2022/23, 36 801, nr. 24, item 7, p. 19.

²⁴ Toelichting op het wetsvoorstel paragraaf 3 (Hoofdpijnen van het wetsvoorstel).

²⁵ Toelichting op het wetsvoorstel paragraaf 2.1 (Aanleiding).

²⁶ Toelichting op het wetsvoorstel paragraaf 2 (Aanleiding en noodzaak).

²⁷ Artikel 4 en 6 Richtlijn Tijdelijke bescherming. Zie ook K. Franssen, ‘De Richtlijn tijdelijke bescherming: van theorie naar praktijk’, *Jaarboek Vreemdelingenrecht* 2022, nr. 3, p. 5.

Oekraïners niet langer bij de burgemeester te beleggen²⁸ maar bij het college van burgemeester en wethouders (de enige materiële wijziging ten opzichte van het thans toepasselijke regime),²⁹ voldoende reden is om het regime van artikel 2c en 4 Wvb te vervangen door een tijdelijke wet. Deze wijziging zou noodzakelijk zijn omdat de reguliere taken en bevoegdheden van de burgemeester primair gericht zijn op de gebieden veiligheid, openbare orde en crisisbeheersing. Dat sluit volgens de regering niet aan bij de taak die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. Ook vanuit het oogpunt van democratische legitimatie ligt attributie aan het college van burgemeester en wethouders meer voor de hand, aldus de regering.

Om de keuze voor een tijdelijke wet te motiveren zijn deze overwegingen alleen niet toereikend. Nu de buitengewone omstandigheden die aanleiding gaven tot inwerkingstelling van noodrechtbepalingen niet gewijzigd zijn, ligt het niet voor de hand de bevoegdheid bij de burgemeester weg te halen. Daarbij is van belang dat de burgemeester net als het college van burgemeester en wethouders verantwoording aflegt aan de gemeenteraad en aldus ook zijn handelen democratisch is gelegitimeerd.³⁰

De Afdeling constateert dat de huidige toelichting op de voorgaande aspecten niet of nauwelijks in gaat. Mogelijk zijn er nog andere overwegingen die niet in de toelichting worden geëxpliciteerd maar wel een rol zouden kunnen spelen in de afweging om al dan niet te komen tot een tijdelijke wet. De Afdeling adviseert hoe dan ook de keuze voor een tijdelijke wet in plaats van continuering van de separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb in het licht van het voorgaande nader te motiveren.

3. Structurele tekortkomingen en verhouding tot de Spreidingswet

Onverminderd het voorgaande heeft de Afdeling opmerkingen bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel alsmede het perspectief op de langere termijn. De verhouding van de wettelijke regeling voor de opvang van Oekraïense ontheemden tot de zogenoemde Spreidingswet en de coördinatie van die opvang verdienen daarbij bijzondere aandacht. De hierna volgende opmerkingen klemmen te meer als de regering vasthoudt aan een tijdelijke wet. In dat geval is er volgens de regering namelijk geen sprake meer van buitengewone omstandigheden die continuering van de separate toepassing van artikel 2c en 4 Wvb kunnen rechtvaardigen, zodat de vraag zich eerder opdringt op welk moment, mede in het licht van het beginsel van gelijke behandeling, de opvang van Oekraïense ontheemden gaat vallen onder de reguliere opvang van asielzoekers.

De Afdeling wijst er allereerst op dat als gevolg van het wetsvoorstel gemeenten Oekraïense ontheemden niet alleen moeten voorzien van een fatsoenlijk onderkomen, maar ook van hulp inzake sociale bijstand, levensonderhoud en medische zorg.³¹ Aan minderjarigen geeft de Richtlijn Tijdelijke bescherming daarenboven nog enkele speciale rechten, zoals toegang tot het onderwijs en – indien zij niet door een volwassene worden begeleid – plaatsing in een opvangcentrum met speciale voorzieningen voor minderjarigen.³² De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verwacht dat gemeenten bij de uitvoering van deze verplichtingen, net als het COA, te kampen krijgen met tekorten aan personeel en opvanglocaties. Omdat gemeenten, anders dan het COA, een breder takenpakket hebben, waaronder ook de huisvesting van asielstatushouders, leidt dit tot moeilijke bestuurlijke afwegingen. Het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van asielzoekers komt volgens de VNG hiermee onder druk te staan.³³

Mede gelet op het voorgaande is van belang dat de regering op 27 maart 2023 het voorstel voor de zogenoemde Spreidingswet heeft voorgelegd aan de Tweede Kamer.³⁴ Die wet beoogt het reguliere kader voor de opvang van asielzoekers structureel te veranderen, in die zin dat in plaats van het COA voortaan de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de capaciteit aan opvanglocaties.³⁵ Belangrijk is ook dat de Spreidingswet beoogt dat, anders dan nu het geval is, alle gemeenten verplicht kunnen worden om mee te werken aan de opvang van asielzoekers. Als het onderhavige wetsvoorstel van kracht blijft nadat de Spreidingswet in werking is getreden, betekent dit in de praktijk dat gemeenten

²⁸ In het noodrecht worden bevoegdheden veelal aan een eenhoofdig orgaan toegekend gelet op het karakter van de bevoegdheden en de context van de inzet ervan. Onder de huidige omstandigheden (toepassing van de Wvb) is de burgemeester dan ook het aangewezen orgaan en is toedeling aan het college niet mogelijk.

²⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 2.1 (Aanleiding) en paragraaf 3 (Hoofddlijnen van het wetsvoorstel, tussenkopje 'Bevoegd orgaan').

³⁰ Zie artikel 180 Gemeentewet.

³¹ Artikel 13 Richtlijn Tijdelijke bescherming.

³² Artikel 14 en 16 Richtlijn Tijdelijke bescherming.

³³ VNG, Notitie uitvoeringsscan Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (Tw Oek), 11 januari 2023, p. 11. Zie VNG, Opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden, juni 2022, vermeld in de memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 1.

³⁵ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 februari 2023 (W16.22.00210/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 333, nr. 4.

voor zowel reguliere asielzoekers als Oekraïense ontheemden opvanglocaties moeten regelen, maar alleen voor de opvang van laatstgenoemden ook daadwerkelijk juridisch verantwoordelijk zijn. Gelet op de schaarste aan opvangplekken ligt het niet op voorhand in de rede dat gemeenten bij het selecteren en inrichten van die locaties altijd een strikte scheiding naar doelgroep aanbrengen. Wat betreft eisen die aan de opvang worden gesteld, is een strikte scheiding ook niet noodzakelijk.³⁶

Echter, zoals de VNG in reactie op het wetsvoorstel heeft onderstreept, leidt dit er wel toe dat twee opvangsystemen door elkaar gaan lopen, met praktische problemen van dien.³⁷ Zo zullen op een gemengde opvanglocatie zowel medewerkers van de gemeente als medewerkers van het COA werken. Bovendien kan de vraag worden gesteld wie vóór gaat bij de verdeling van schaarse opvangplekken: een Oekraïense ontheemde of een reguliere asielzoeker? De omstandigheid dat eerstgenoemde onder de verantwoordelijkheid van een gemeente valt en laatstgenoemde – ook bij eventuele inwerkingtreding van de Spreidingswet³⁸ – onder de verantwoordelijkheid van het COA, kan leiden tot frictie tussen deze organen. De toelichting bij het wetsvoorstel zou op deze punten moeten worden aangevuld. Het is raadzaam om daarbij nader toe te lichten welk orgaan de opvang van Oekraïense ontheemden zal coördineren,³⁹ en dit niet uit te stellen tot een nog op te stellen convenant.⁴⁰

Ten slotte komt de vraag op of er na inwerkingtreding van de Spreidingswet nog de noodzaak bestaat voor een aparte wettelijke regeling voor de opvang van Oekraïense ontheemden. Zonder een dergelijke regeling vallen zij in beginsel immers onder het reguliere kader, en dan dus ook onder de Spreidingswet.⁴¹ Die wet adresseert, net als het voorliggende wetsvoorstel, het gebrek aan opvangcapaciteit bij het COA. Als beide wetsvoorstellen aan die problematiek tegemoet beogen te komen, is de vraag wat de inwerkingtreding van de Spreidingswet betekent voor de maatregelen omtrent de opvang van ontheemde Oekraïners en of in dat geval nog een rechtvaardiging bestaat voor twee naast elkaar bestaande regimes. De toelichting gaat daar in onvoldoende mate op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op de hiervoor genoemde punten in te gaan.

4. Algemene Verordening Gegevensbescherming

Het wetsvoorstel creëert verschillende grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens, waaronder gegevens over de gezondheid van Oekraïense ontheemden.⁴² Deze laatste gegevens zijn bijzondere persoonsgegevens die volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) alleen mogen worden verwerkt onder bepaalde voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde is dat passende en specifieke maatregelen moeten worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkene.⁴³ De toelichting vermeldt dat in dergelijke waarborgen zal worden voorzien door de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.⁴⁴

Uit de voorgestelde wettekst kan niet worden afgeleid dat voormelde passende en specifieke waarborgen worden geregeld in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. Gelet op het belang van een duidelijke verwerkingsgrondslag in de wet, alsmede het belang van Oekraïense ontheemden om te kunnen voorzien onder welke voorwaarden hun bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt, is het noodzakelijk om op het niveau van de wet de waarborgen vast te stellen of een expliciete bepaling op te nemen waarin de bevoegdheid om waarborgen vast te stellen wordt gedelegeerd.

Verder is niet duidelijk in welke waarborgen de Regeling opvang ontheemden Oekraïne zal voorzien. Dit kan niet zonder meer uit de thans toepasselijke regeling worden afgeleid omdat specifieke regels over het verwerken van persoonsgegevens daarin ontbreken. Een nadere concretisering van de

³⁶ Nederland heeft de eisen aan de opvang, die voor Oekraïense ontheemden volgen uit de Richtlijn Tijdelijke bescherming en voor andere asielzoekers uit de Opvangrichtlijn, gezamenlijk geïmplementeerd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005). Zie Kamerstukken II 2002/3, 29 031, nr. 3, paragraaf 2.3. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne is tijdelijk van aard en sluit qua verstrekkingen aan op het reguliere kader. Zie Stcrt. 2022, 9469, paragraaf 3.

³⁷ VNG, Notitie uitvoeringsscan Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (Tw Oek), 11 januari 2023, pp. 4 en 10.

³⁸ De gemeenten worden dan immers verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van opvanglocaties maar het COA blijft in beginsel verantwoordelijk voor de exploitatie.

³⁹ Zie VNG, Notitie uitvoeringsscan Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (Tw Oek), 11 januari 2023, pp. 4 en 10.

⁴⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, paragrafen 3 (Hoofddijnen van het wetsvoorstel, onder het tussenkopje 'Wet veiligheidsregio's'), en 7 (Consultatie, advies en regeldruk onder het tussenkopje 'Overig').

⁴¹ Toelichting op het wetsvoorstel, paragrafen 2.1 (Aanleiding) en 7 (Consultatie, advies en regeldruk onder 'Overig'). Ontheemden in de zin van de Richtlijn Tijdelijke bescherming moeten ingevolge artikel 1 en 43a Vreemdelingenwet 2000 en artikel 3.1a Vreemdelingenbesluit 2000 een asielaanvraag indienen en worden daarom aangemerkt als asielzoeker. Zie K. Franssen, 'De Richtlijn tijdelijke bescherming: van theorie naar praktijk', *Jaarboek Vreemdelingenrecht* 2022, nr. 3, pp. 8–12.

⁴² Artikel 2, artikel 6, en artikel 7 van het wetsvoorstel.

⁴³ Artikel 9, tweede lid, onder g, Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEU 2016, L 119. Zie memorie van toelichting paragraaf 5.

⁴⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 5 (Persoonsgegevens).



waarborgen is hier geboden, juist vanwege het open karakter van de AVG.⁴⁵ Als is bedoeld dat de Regeling opvang ontheemden Oekraïne nog zal worden aangepast om aan de eisen van de AVG te voldoen, betekent dit dat aan die eisen mogelijk nog niet wordt voldaan op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert om de toelichting bij het wetsvoorstel op de voorgaande punten te verduidelijken en om aan het wetsvoorstel een bepaling toe te voegen inzake de passende en specifieke maatregelen waarmee de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkenen worden beschermd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

⁴⁵ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 maart 2022 over de Verzamelwet gegevensbescherming (W16.21.0372/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 264, nr. 4, punt 3.c.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne)

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om te voorzien in een reguliere en tijdelijke wettelijke grondslag voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne, zodat de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking buiten werking kunnen worden gesteld;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1. Definities

In deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *ontheemde*: de vreemdeling die tijdelijke bescherming geniet als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000, omdat hij onder de reikwijdte valt van 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, of een verlenging daarvan;
- *Onze Minister*: Onze Minister van Justitie en Veiligheid.

Artikel 2. Taak

1. Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de materiële en immateriële opvang van ontheemden.
2. In afwijking van het eerste lid draagt Onze Minister zorg voor de dekking van de kosten van medische zorg aan ontheemden middels een daartoe door hem te treffen ziektekostenregeling, en voor de beschikbaarheid van medische zorg voor ontheemden.

Artikel 3. Delegatiegrondslag

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders in de taak, bedoeld in artikel 2, eerste lid, voorziet, waaronder regels over de te bieden verstrekkingen aan ontheemden en regels over de voorwaarden waaronder ontheemden die verstrekkingen ontvangen.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop Onze Minister in de taak, bedoeld in artikel 2, tweede lid, voorziet.

Artikel 4. Specifieke uitkering

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over een specifieke uitkering, als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet, die Onze Minister aan gemeenten verstrekt ter bekostiging van de kosten die zij maken ter uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Artikel 5. Omhangen regelingen

1. Na de inwerkingtreding van deze wet berust de Regeling opvang ontheemden Oekraïne op artikel 3, eerste lid, van deze wet.
2. Na de inwerkingtreding van deze wet berust de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne op artikel 4 van deze wet.

Artikel 6. Bijzondere persoonsgegevens

1. Het college van burgemeester en wethouders kan gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming verwerken, voor zover dat noodzakelijk is ter uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 2, eerste lid.
2. Onze Minister kan gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 9 van de Algemene verorde-



ning gegevensbescherming verwerken, voor zover dat noodzakelijk is ter uitvoering van zijn taak, bedoeld in artikel 2, tweede lid.

3. De persoonsgegevens die door het college van burgemeester en wethouders en Onze Minister worden verwerkt worden niet langer bewaard dan noodzakelijk is ter uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 2, en worden uiterlijk binnen vier jaar na de eerste verwerking verwijderd.

Artikel 7. Gegevensdeling UWV

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verstrekt het college van burgemeester en wethouders gegevens die op grond van artikel 33, tweede lid, onderdelen a tot en met c, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen verwerkt worden in de polisadministratie, voor zover dat noodzakelijk is ter uitvoering van de taak van het college, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Artikel 8. Wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

De Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. *ontheemde*: de vreemdeling die tijdelijke bescherming geniet als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000, omdat hij onder de reikwijdte valt van 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, of een verlenging daarvan.

B

Aan artikel 3 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Dit artikel is niet van toepassing op ontheemden.

C

Na artikel 21 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 21a

1. Met ingang van het tijdstip waarop de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne vervalt, vervalt onder vervanging van de puntkomma aan het slot van artikel 1, onderdeel d, door een punt, onderdeel e, en vervalt in artikel 3 het vierde lid.
2. Dit artikel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 9. Samenloopbepaling Wet gemeentelijke taak opvang asielopvangvoorzieningen

Indien het bij koninklijke boodschap van PM ingediende voorstel van wet houdende regels inzake een wettelijke taak van gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken (PM) tot wet is of wordt verheven en artikel 10 van die wet:

1. eerder in werking treedt of is getreden dan artikel 8 van deze wet, wordt dat artikel als volgt gewijzigd:

a. in onderdeel A wordt 'onderdeel d' vervangen door 'onderdeel e' en 'e.' door 'f.'.

b. in onderdeel C wordt 'onderdeel d' vervangen door 'onderdeel e' en 'onderdeel e' door 'onderdeel f'.

2. later in werking treedt dan artikel 8 van deze wet, wordt in artikel 10, onderdeel A van die wet 'onderdeel d' vervangen door 'onderdeel e' en 'e.' door 'f.'.



Artikel 10. Inwerkingtreding en verval

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. Deze wet vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip wordt niet later gesteld dan één jaar nadat de werking van 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, of een verlenging daarvan, eindigt. Gedurende de hiervoor bedoelde periode van ten hoogste één jaar blijft deze wet van toepassing op vreemdelingen die tijdelijke bescherming genoten op de dag voorafgaand aan het eindigen van de tijdelijke bescherming.

Artikel 11. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Bij koninklijk besluit van 31 maart 2022 zijn de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (hierna: Wvb) in werking gesteld.¹ Daarmee hebben de burgemeesters de wettelijke taak gekregen zorg te dragen voor de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne.² De inwerkingstelling van het staatsnoodrecht gebeurt op tijdelijke basis. Het onderhavige voorstel van wet strekt daarom tot opvolging van deze in werking gestelde noodwettelijke bepalingen. Op het moment dat het onderhavige voorstel tot wet is verheven en in werking treedt, worden de artikelen 2c en 4 Wvb buiten werking gesteld. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de taak die gemeenten op basis van de Wvb hebben en voorziet ten opzichte daarvan niet in aanvullende taken of bevoegdheden.

2. Aanleiding en noodzaak

De oorlog in Oekraïne heeft begin 2022 in korte tijd een grote stroom ontheemden op gang gebracht. Diegenen die het conflict in Oekraïne ontvluchten verdienen bescherming en hebben op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming recht op onder meer fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud en medische zorg.³ De plotselinge toestroom van ontheemden uit Oekraïne naar Nederland was in maart 2022 echter zodanig hoog dat met de bestaande structuren niet in de benodigde opvang kon worden voorzien. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA) was, mede door de instroom, bezetting, en achterblijvende uitstroom van andere asielzoekers en statushouders, niet in staat om daarnaast ook in de opvang van de zeer grote groep ontheemden uit Oekraïne te voorzien. Daarom zijn op 1 april 2022 de artikelen 2c en 4 Wvb in werking gesteld. Sinds die datum hebben de burgemeesters de wettelijke taak om zorg te dragen voor de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne.

2.1 Aanleiding

De inwerkingstelling van het staatsnoodrecht geschiedt naar zijn aard op tijdelijke basis en mag niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk. Ingevolge artikel 2, vierde lid, Wvb is de regering immers verplicht om de artikelen 2c en 4 Wvb weer buiten werking te stellen zodra de omstandigheden dit toelaten. Daarom is bezien op welke termijn de aan de burgemeesters toebedeelde taken weer (geheel) door het COA kunnen worden verricht. In de reguliere situatie is het COA immers belast met de opvang van asielzoekers, waaronder ook ontheemden uit Oekraïne.

Het COA zal echter langdurig niet in staat zijn om in de opvang van ontheemden uit Oekraïne te voorzien. Als gevolg van de huidige instroom, bezetting, en uitstroom kampt het COA al geruime tijd met een landelijk tekort aan plekken voor de opvang van andere asielzoekers (niet zijnde ontheemden uit Oekraïne). Het realiseren van dit aantal plekken is een zeer forse opgave met grote gevolgen voor zowel het COA als alle keten- en samenwerkingspartners, waaronder gemeenten. De ontwikkelingen van de afgelopen maanden in aanmeld- en opvangcentrum Ter Apel hebben deze opgave onderstreept.⁴ Er is een ernstige situatie, die zich niet op korte termijn op laat lossen. Zelfs bij een maximaal effect van de beoogde huidige maatregelen, zoals crisisnoodopvanglocaties en versnelling van de uitstroom van vergunninghouders, kan het COA op dit moment slechts tijdelijk in voldoende opvangplekken voor de opvang van asielzoekers voorzien.

2.2 Alternatieven

Bij deze stand van zaken is duidelijk dat het COA niet in staat zal zijn om *daarnaast* ook nog te voorzien in de opvang van de circa 70.000 ontheemden uit Oekraïne die thans in de gemeentelijke opvang verblijven. Gelet daarop zijn alternatieven verkend.

Er blijft zich immers een gestage stroom ontheemden in Nederland melden, terwijl van terugkeer slechts beperkt sprake is. Daardoor blijft het langer noodzakelijk om een zeer groot aantal opvangplek-

¹ Stb. 2022, 133.

² Met 'ontheemden uit Oekraïne' wordt bedoeld op vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000. Het betreft personen die in Nederland onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, zie Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2945 en artikel 3.1a Vreemdelingenbesluit 2000.

³ 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 (PbEU L 212/12).

⁴ Zoals beschreven in de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 9 augustus 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2950).

ken voor ontheemden uit Oekraïne te realiseren. Bezien is of het mogelijk is de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne te beleggen bij een nieuw op te richten organisatie, of deze taak onder te brengen bij een andere, reeds bestaande organisatie. Dit acht de regering niet wenselijk. In beide gevallen geldt immers dat een dergelijke organisatie daar niet op is ingericht en ook niet op zeer korte termijn op valt in te richten. Dit klemmt temeer omdat een dergelijke organisatie opnieuw slechts een tijdelijke oplossing zou zijn, gelet op de wens om de opvang van ontheemden uit Oekraïne uiteindelijk (weer) onder verantwoordelijkheid van het COA te laten plaatsvinden. Het meermaals overdragen van taken en verantwoordelijkheden is niet bevorderlijk voor de gewenste continuïteit van de opvang. Het is van belang dat deze taak voortvarend en zonder onderbreking wordt vervuld.

Daarom is het tijdelijk voortzetten van deze taak door gemeenten het meest voor de hand liggend. Het onderhavige voorstel van wet strekt daartoe. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Veiligheidsberaad ondersteunen deze aanpak, gezien de grote omvang van deze opgave en de problematiek bij het COA.⁵

In dit verband spreekt het kabinet zijn waardering uit voor de grote inspanningen die gemeenten hebben geleverd. Daarmee wordt aan circa 70.000 ontheemden gemeentelijke opvang geboden. Hoewel het verwezenlijken van dit aantal plekken geen vanzelfsprekendheid is, zijn gemeenten daarin geslaagd. Uit een analyse van de VNG blijkt dat 90% van gemeenten aangeeft voldoende of goed in staat te zijn in de opvang van ontheemden uit Oekraïne te voorzien.⁶ Echter, tegelijkertijd geeft bijna driekwart van de gemeenten aan op termijn niet voldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor de opvang en begeleiding van ontheemden uit Oekraïne.⁷ Het Rijk zet zich daarom in om gemeenten bij deze taak te ondersteunen. Ook wordt voorzien in een vergoeding van de kosten die gemeenten maken bij de uitvoering van deze taak, via een specifieke uitkering krachtens de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.⁸ Daarmee wordt voorzien in een vergoeding van de kosten die zij maken ten behoeve van het realiseren en exploiteren van de opvang en verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke en particuliere opvang. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag om deze specifieke uitkering gedurende een langere periode toe te kennen.

2.3 Noodzaak van een regulier wettelijk kader

De onderhavige wettelijke regeling is noodzakelijk, omdat er niet mee kan worden volstaan dat gemeenten deze taak vrijwillig (gaan) verrichten. Zoals hiervoor is opgemerkt hebben ontheemden uit Oekraïne op grond van onder meer de Richtlijn tijdelijke bescherming en de Opvangrichtlijn⁹ recht op opvang, ongeacht de gemeente waarin zij verblijven – ook bij een grote instroom als de onderhavige. Het beleggen van een tijdelijke wettelijke taak en het creëren van de mogelijkheid regels te stellen over de manier waarop gemeenten deze taak uitvoeren is daarom noodzakelijk om alle ontheemden uit Oekraïne een voldoende niveau van opvang te bieden, ongeacht in welke gemeente zij verblijven.¹⁰

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het onderhavige voorstel van wet strekt ertoe gemeenten, meer specifiek het college van burgemeester en wethouders, langer te belasten met de materiële en immateriële opvang van ontheemden uit Oekraïne. De reikwijdte en omvang van deze taak sluit nauw aan bij wat thans is geregeld middels de Wvb. Het onderhavige voorstel van wet strekt tot opvolging van de in werking gestelde noodwettelijke bepalingen, en beoogt ten opzichte daarvan geen nieuwe taken, verantwoordelijkheden of bevoegdheden bij gemeenten te beleggen. Daarop bestaat één uitzondering: de taak wordt niet langer belegd bij de burgemeester, maar bij het college van burgemeester en wethouders.

Bevoegd orgaan

Onder de werking van artikel 4 Wvb was de burgemeester belast met de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne. De Wvb bood geen mogelijkheid daarin een andere keuze te maken. In het onderhavige voorstel van wet wordt voorgesteld de wettelijke taak zorg te dragen voor de materiële en immateriële opvang van ontheemden te attribueren aan het college van burgemeester en wethouders, zijnde het orgaan dat is belast met het dagelijkse bestuur van een gemeente. Omdat er niet langer een (acute) noodsituatie is, ligt het niet in de rede deze taak opnieuw bij de burgemeesters

⁵ Zie hierover ook het Bestuurlijk afsprakenkader dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de VNG en het Veiligheidsberaad zijn overeengekomen (Kamerstukken II 2021/22, 36 045, nr. 101).

⁶ VNG, Opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden, juni 2022.

⁷ De uitvoerbaarheid van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne wordt door de VNG getoetst.

⁸ Stcrt. 2022, 15021.

⁹ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

¹⁰ Stcrt. 2022, 9469.

te beleggen. De reguliere taken en bevoegdheden van de burgemeester zijn immers primair gericht op (bevoegdheden ten aanzien van) de gebieden veiligheid, openbare orde en crisisbeheersing. Dat sluit niet aan bij de onderhavige taak. Ook uit oogpunt van democratische legitimatie ligt attributie aan het college van burgemeester en wethouders meer voor de hand, gelet op de verantwoordelijkheid van het college voor het dagelijks bestuur van een gemeente.

Reikwijdte

De taak van het college is beperkt tot ontheemden uit Oekraïne, dat wil zeggen: de vreemdeling die tijdelijke bescherming geniet als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000,¹¹ omdat hij onder de reikwijdte valt van het Uitvoeringsbesluit van 4 maart 2022 van richtlijn 2001/55/EG of een verlenging daarvan.¹² Dit betreft voor Nederland personen bedoeld in artikel 3.1a, eerste lid, Vreemdelingenbesluit 2000.¹³

Medische zorg

In het voorgestelde artikel 2, tweede lid, is geregeld dat de Minister van Justitie en Veiligheid (in de beoogde praktijk: de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid) zorgt voor de dekking van de kosten van medische verstrekkingen overeenkomstig een daartoe door hem te treffen ziektekostenregeling. Per 1 juli 2022 is daartoe de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne in het leven geroepen.¹⁴ Dit is vergelijkbaar met de verplichtingen die het COA ten aanzien van andere asielzoekers heeft en behelst het feitelijk afsluiten van een ziektekostencontract ter dekking van de kosten van een vastgesteld pakket medische verstrekkingen.¹⁵

In aansluiting daarop bepaalt artikel 2, tweede lid, tevens dat de Minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid van medische zorg voor ontheemden uit Oekraïne. In opvolging van de door VWN en de VNG uitgebrachte adviezen wordt daarmee uitvoering gegeven aan de brief van 20 april 2022.¹⁶ Zoals ook uit die adviezen volgt is met deze taak niet beoogd afbreuk te doen aan de huidige praktijk waarin gemeenten ontheemden in contact brengen met zorgaanbieders, hen informatie verschaffen over het Nederlands zorgstelsel en hen anderszins ondersteunen bij het verkrijgen van medische zorg, voor zover ontheemden daartoe niet al zelf in staat zijn. Als gevolg van het decentrale karakter van de opvang van ontheemden – in tegenstelling tot de opvang van andere asielzoekers – ligt het immers niet in de rede deze werkzaamheden centraal te organiseren. Bij de invulling van de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid wordt daarom uitgegaan van bestendiging van de huidige praktijk. Dit doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de Staat om voor alle ontheemden te voorzien in de noodzakelijke medische zorg. Daarom bepaalt artikel 2, tweede lid, dat de Minister van Justitie en Veiligheid zorg draagt voor de beschikbaarheid van medische zorg voor ontheemden. Daartoe wordt, binnen de capaciteit van het Nederlandse zorgstelsel, voorzien in een adequaat aanbod van medische zorg waaraan ontheemden op basis van zorginhoudelijke criteria behoefte hebben, voor zover zij daarop naar inhoud en omvang redelijkerwijs zijn aangewezen. Dit kan in het concrete geval ook de toeleiding van een ontheemde naar medische zorg omvatten.

De delegatiegrondslagen in het voorgestelde artikel 3 maken het mogelijk nadere regels te stellen over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders en de minister in hun taken voorzien.

Geen taak voor reguliere asielzoekers

De taak van het college van burgemeester en wethouders is beperkt tot de hiervoor beschreven groepen ontheemden uit Oekraïne. Het college wordt met het onderhavige wetsvoorstel dus niet belast met de opvang van andere asielzoekers. Dit is onder de werking van de artikelen 2c en 4 Wv

¹¹ Artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 geeft de definitie van tijdelijke bescherming: rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder f of h, van die wet van een vreemdeling wiens uitzetting in verband met een aanvraag als bedoeld in artikel 28 van die wet op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming achterwege blijft. De opschorting van de beslistermijn volgt uit artikel 43a van de Vw 2000. Uit artikel 11, eerste en tweede lid, Vw 2000 volgt ten slotte dat een tijdelijk ontheemde recht heeft op de aanspraken die worden toegekend bij of krachtens de Wet COA, dan wel bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift, zoals het onderhavige, waarin aanspraken van deze vreemdelingen zijn neergelegd.

¹² 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.

¹³ Zie ook de Kamerbrief van 30 maart 2022 onder 'Doelgroep' (Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2839).

¹⁴ Zie <https://www.rmoekraïne.nl/zorgverleners>.

¹⁵ Vergelijk de artikelen 9, eerste lid, aanhef en onder e en 16 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005. Voor ontheemden uit Oekraïne is dit pakket vastgesteld met de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO).

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2857.

evenmin het geval en verandert dus niet. Voor het verzorgen van opvang en het bieden van verstrekkingen aan andere asielzoekers dan ontheemden uit Oekraïne blijft het COA verantwoordelijk. Het onderhavige voorstel van wet voorziet in een daarvoor noodzakelijke wijziging van de Wet COA. Gelet op het tijdelijke karakter van het onderhavige voorstel van wet worden deze wijzigingen in de Wet COA weer ongedaan gemaakt op het moment dat het onderhavige voorstel van wet vervalt.

Geen aanvullende bevoegdheden

De inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 Wvb ging niet gepaard met de activering van (verdergaande) noodwettelijke bevoegdheden. In de toelichting op het koninklijk besluit van 31 maart 2022 is daarover opgemerkt dat de activering van dergelijke (nood)bevoegdheden niet proportioneel werd geacht.¹⁷ Die weging is niet veranderd. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarom niet in aanvullende bevoegdheden voor het college van burgemeester en wethouders. Uit de praktijk blijkt dat dit volstaat. Zij zullen derhalve met gebruikmaking van hun reguliere instrumentarium in de benodigde (kwaliteit van) opvang en verstrekkingen moeten voorzien, waarbij het Rijk een faciliterende en ondersteunende rol vervult en daarnaast verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid en bekostiging van medische zorg. Voor dit laatste wordt de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne gecontinueerd.

Tijdelijke aard

Het kabinet spant zich in om de materiële en immateriële opvang van ontheemden uit Oekraïne op termijn (weer) door het COA te laten verrichten. Voordat dit mogelijk is, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Het COA zal in elk geval moeten beschikken over voldoende opvanglocaties, en over voldoende personele capaciteit om deze locaties te bemensen. Daarnaast zal in voorkomend geval de bestuurlijke instemming van gemeenten noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om opvanglocaties (tijdelijk) ter beschikking te stellen aan het COA. Ook de ontwikkelingen in zowel het aantal ontheemden uit Oekraïne als de instroom, bezetting en uitstroom van andere asielzoekers bij het COA zijn van belang.

Daarom staat niet op voorhand vast op welk moment het COA weer in de opvang van alle asielzoekers, waaronder ontheemden uit Oekraïne, kan voorzien. Deze wet vervalt daarom op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip wordt in elk geval niet later gesteld dan één jaar nadat de werking van de werking van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, of een verlenging daarvan, eindigt. Deze mogelijkheid tot uitloop van één jaar maakt het mogelijk om vanaf het moment dat ontheemden uit Oekraïne niet langer onder de werking van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, nog gedurende maximaal één jaar in gemeentelijk opvang te blijven voorzien, voor zover dat noodzakelijk is om een soepele overgang naar het COA te realiseren.

Delegatiegrondslag en omhangen bestaande regelingen

Net als onder de Wvb wordt het mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over de manier waarop het college van burgemeester en wethouders in de opvang voorziet. Het in artikel 3 genoemde begrip verstrekkingen is ontleend aan de Wet COA, waar het wordt gebruikt om bepaalde elementen van opvang aan te duiden (zoals leefgeld). Deze grondslag maakt het derhalve ook mogelijk om regels te stellen over de te bieden verstrekkingen aan ontheemden en over de voorwaarden waaronder aanspraak bestaat op deze verstrekkingen.

De bestaande Regeling opvang ontheemden Oekraïne wordt 'omgehangen'.¹⁸ Dat betekent dat de grondslag voor deze regeling, die thans nog is gelegen in artikel 4, tweede lid, Wvb, na inwerkingtreding van deze wet is gelegen in artikel 3 van deze wet. Daardoor voorziet deze regeling nu, en ook straks, in een eenduidig en uniform verstrekkingenpakket dat aansluit bij de verstrekkingen van het COA aan andere asielzoekers krachtens de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

Dit wetsvoorstel voorziet tevens in de door artikel 17, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet gevestigde grondslag voor het vaker dan éénmalig verstrekken van een specifieke uitkering. De Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne, die thans is vormgegeven als een specifieke uitkering, wordt daartoe omgehangen. Dit wetsvoorstel voorziet niet in enige inhoudelijke wijzigingen van deze regeling.

¹⁷ Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 3, p. 3.

¹⁸ Stcrt. 2022, 9469.



Wet veiligheidsregio's

Op dit moment vervullen de voorzitters van de veiligheidsregio's een coördinerende rol bij het realiseren en exploiteren van gemeentelijke opvanglocaties. Ten aanzien van de rol van de voorzitters van de veiligheidsregio's regelt het onderhavige wetsvoorstel niets aanvullends of afwijkends ten opzichte van de Wet veiligheidsregio's. Voor de langere termijn wordt ernaar toegewerkt deze coördinerende taak elders te beleggen, zodat een gecoördineerde spreiding van ontheemden over de gemeenten geborgd blijft.

4. Verhouding tot reguliere opvangproblematiek

Deze tijdelijke regeling heeft tot doel de situatie waarin gemeenten op grond van het staatsnoodrecht de opvang van ontheemden uit Oekraïne verzorgen, van een gewone, niet-noodrechtelijke basis te voorzien. Als gevolg daarvan is dit voorstel van wet beperkt tot ontheemden uit Oekraïne.

Dat gemeenten met het onderhavige voorstel van wet niet ook verantwoordelijk worden voor de opvang van andere asielzoekers dan ontheemden uit Oekraïne, betekent niet dat een aanpak van de al langer bestaande problematiek in de reguliere opvangketen achterwege blijft. De Tweede Kamer is hierover in verschillende brieven geïnformeerd.¹⁹ Op 9 november 2022 is een wetsvoorstel dat ziet op het beleggen van een wettelijke taak bij gemeenten om asielopvangvoorzieningen mogelijk te maken in consultatie gegeven.²⁰ Dit wetsvoorstel wordt op korte termijn bij de Tweede Kamer ingediend.

5. Persoonsgegevens

Om te kunnen voorzien in de materiële en immateriële opvang van ontheemden is het noodzakelijk dat persoonsgegevens worden verwerkt. De aan het college van burgemeester en wethouders opgedragen wettelijke taak om in opvang te voorzien vormt tevens de grondslag voor de verwerking van deze persoonsgegevens.²¹

Voorts is het noodzakelijk dat door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen gegevens uit de polisadministratie aan het college van burgemeester en wethouders worden verstrekt. Het college van burgemeester en wethouders ontvangt en verwerkt deze gegevens op grond van de hiervoor bedoelde aan het college opgedragen wettelijke taak, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet, en is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of en in welke mate een ontheemde die in de desbetreffende gemeente opvang geniet, recht heeft op door het college uit te keren verstrekkingen, zoals leefgeld.²² De grondslag voor deze verstrekking is gelegen in artikel 33, negende lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen. Op verzoek van de uitvoeringspraktijk is in artikel 7 tevens voorzien in een aanvullende grondslag.

Gegevens over gezondheid

Ingevolge artikel 13 van de Richtlijn tijdelijke bescherming houden de lidstaten bij het bieden van adequate opvang rekening met (onder meer) de medische situatie van een ontheemde. Dit betekent dat er gegevens over gezondheid moeten worden verwerkt. Daarover is in artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) een verwerkingsverbod opgenomen, waarop in het tweede lid uitzonderingen zijn bepaald. Eén van die uitzonderingen is dat de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, als bedoeld in artikel 9, tweede lid, aanhef en onder g, AVG. Deze uitzonderingsgrond is in het onderhavige geval van toepassing, omdat de noodzaak tot verwerking voortvloeit uit de Richtlijn tijdelijke bescherming.

Om deze redenen is het noodzakelijk dat het college van burgemeester en wethouders gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15, AVG verwerkt, zodat passende opvang kan worden geboden.

De taak van de Minister van Justitie en Veiligheid omvat tevens het zorgdragen voor de beschikbaarheid van medische zorg alsmede de bekostiging daarvan en noodzaakt daarom tot de verwerking van deze gegevens. Ook voor de vergoeding van zorgkosten is het onontkoombaar dat gegevens over de gezondheid worden verwerkt. De declaraties van zorgkosten van ontheemden worden, namens de

¹⁹ Onder meer Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nrs. 2901, 2950, 2952, 2953, 2992 en 2996.

²⁰ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/asielopvangwet> en de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 8 november 2022, kenmerk 4296956 (nog niet gepubliceerd als Kamerstuk).

²¹ Gelet op de artikelen 3.1 en 3.2 van de Wet basisregistratie personen is tussen de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en de minister een overeenkomst gesloten voor de verstrekking van de daartoe noodzakelijke gegevens uit de basisregistratie personen.

²² Zie onder meer artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.

minister, verwerkt door de daartoe door hem gecontracteerde partij.²³ Deze verricht zijn diensten in opdracht van de minister en ter uitvoering van diens taak zorg te dragen voor de dekking van de kosten van medische zorg aan ontheemden. In uitzonderlijke gevallen is bovendien denkbaar dat deze opdrachtnemer weigert de kosten voor een medische behandeling te voldoen, bijvoorbeeld omdat het een behandeling betreft die niet is opgenomen in de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne. In dat geval wordt contact gezocht met de minister. In beide gevallen neemt de minister kennis van gegevens over gezondheid als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet AVG. Het voorgestelde artikel 6, tweede lid, voorziet in de daarvoor noodzakelijke grondslag.

Het voorgestelde artikel 6, derde lid, bepaalt dat deze persoonsgegevens uiterlijk vier jaar na de eerste verwerking worden verwijderd. Vanzelfsprekend ligt een eerdere verwijdering in de rede zodra de verwerking daarvan niet langer noodzakelijk is. Dat kan het geval zijn als de tijdelijke bescherming op een eerder moment eindigt.

Met de delegatiegrondslag in het voorgestelde artikel 3, eerste lid, wordt bovendien voorzien in een wettelijke grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te geven over de wijze waarop het college van burgemeester in de materiële en immateriële opvang voorziet. Voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens over gezondheid, zijn immers passende en specifieke waarborgen vereist. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne zal daarin voorzien.

Gelet op artikel 36, vierde lid, AVG is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen opmerkingen bij het voorstel.

6. Financiële gevolgen

Gezien de fluïde situatie in Oekraïne is het aantal ontheemden uit Oekraïne dat door gemeenten moet worden opgevangen onzeker. In de week van 13 februari 2023 bevonden zich ongeveer 96.600 ontheemden uit Oekraïne in Nederland, waarvan ongeveer 90.100 met de Oekraïense nationaliteit. In de financiële ramingen is rekening gehouden met een maximum aantal van 90.000 ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke opvang en ongeveer 28.000 ontheemden in de particuliere opvang in juni 2023. De daartoe totale geraamde kosten voor de opvang in 2023 op basis van de huidige prognose bedragen 3 miljard Euro. De prognose van de aantallen wordt minimaal eens per half jaar bijgesteld. De eerstvolgende bijstelling van de prognose wordt uiterlijk verwacht in de zomer van 2023. Overigens worden de financiële- en uitvoeringsgevolgen van het onderhavige voorstel van wet in de praktijk gemonitord. De VNG wordt daarbij betrokken.

7. Consultatie, advies en regeldruk

Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven en op www.internetconsultatie.nl geplaatst. Er zijn adviezen ontvangen van de Adviesraad Migratie (voorheen: ACVZ, hierna: adviesraad), de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA), de Johannes Wier Stichting, UNICEF, Vluchtelingenwerk Nederland (hierna: VWN), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de Autoriteit Persoonsgegevens. Ook door enkele particulieren is op het wetsvoorstel gereageerd. De regering is iedereen erkentelijk voor de gegeven adviezen.

Het tijdelijk voortzetten van de taak door gemeenten wordt breed onderschreven, evenals de overgang van deze taak van de burgemeester naar het college van burgemeester en wethouders. Wel zijn er suggesties gedaan over de uitvoeringsgevolgen, over gegevensdeling en over de wijze waarop de opvang van ontheemden weer plaatsvindt binnen het (reguliere) asielsysteem. Op deze en andere punten wordt hierna ingegaan. Dat heeft op een aantal punten geleid tot aanpassingen in zowel het wetsvoorstel als de toelichting.

Door enkele particulieren is opgemerkt dat de Richtlijn tijdelijke bescherming ten onrechte is toegepast. Zij betogen dat deze richtlijn niet mocht worden geactiveerd voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne, en dat ook het koninklijk besluit van 1 april 2022 ten onrechte is genomen.²⁴ Hierop wordt geantwoord dat de veronderstelling dat de Raad van de Europese Unie de Richtlijn tijdelijke bescherming ten onrechte heeft geactiveerd, onjuist is. Deze richtlijn is bedoeld voor een geval van massale toestroom van ontheemden in Europa, en dus juist voor het geval die toestroom afkomstig is uit een land dat geen lidstaat is van de Europese Unie, zoals Oekraïne.²⁵ Op nationaal niveau zijn daarop bij koninklijk besluit van 1 april 2022 de artikelen 2c en 4 Wvb geactiveerd. Zoals eerder opgemerkt is de

²³ In de praktijk is dit zorgverzekeraar DSW. Deze aanbieder behandelt ook de declaraties van zorgkosten van andere asielzoekers dan ontheemden in opdracht van het COA (zie de artikelen 9, eerste lid, aanhef en onder e en 16 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005).

²⁴ Stb. 2022, 133.

²⁵ Zie bijvoorbeeld overweging 1 van de considerans van richtlijn 2001/55/EG.

Wvb daarmee gebruikt voor een situatie waarvoor deze is bedoeld en die door de wetgever ook expliciet is voorzien.²⁶ Anders dan door deze respondenten wordt verondersteld strekt het onderhavige wetsvoorstel niet tot voortduren van dit in werking gestelde staatsnoodrecht. Daartoe strekt het op 19 april 2022 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende voorstel van wet houdende regels over het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking en tot wijziging van die wet.²⁷

Reikwijdte

De adviesraad vindt het bezien vanuit het gelijkheidsbeginsel bezwaarlijk dat voor verschillende groepen asielzoekers langdurig, mogelijk tot 1 maart 2026, ongelijke regimes gelden. De adviesraad beveelt daarom aan om op zo kort mogelijke termijn toe te werken naar een situatie waarin het COA (weer) verantwoordelijk is voor de opvang en verzorging van alle asielzoekers, waaronder ontheemden uit Oekraïne. De regering onderschrijft dit. Daarbij moet worden opgemerkt dat, hoewel alle inspanningen erop zijn gericht dit weer mogelijk te maken, het niet in de rede ligt dat dit op korte termijn mogelijk is. Buiten kijf staat immers dat het COA op dit moment niet in staat om naast de opvang van (reguliere) asielzoekers, óók nog te voorzien in de opvang van de circa 70.000 ontheemden uit Oekraïne die thans in de gemeentelijke opvang verblijven. Het is daarom noodzakelijk dat de opvang van ontheemden door gemeenten tijdelijk wordt voortgezet.

Dat gemeenten in dit voorstel van wet niet ook verantwoordelijk worden voor de opvang van andere asielzoekers dan ontheemden, betekent niet dat een aanpak van de problematiek in de reguliere opvangketen achterwege blijft. Zoals eerder aangekondigd wordt gewerkt aan een voorstel van wet met daarin een wettelijke taak voor gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken. Daarmee wordt een structurele oplossing voor de huidige opvangproblematiek beoogd. Mede daarom is het enkele feit dat ontheemden tijdelijk worden opgevangen door gemeenten en andere asielzoekers door het COA op zichzelf niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Het uitgangspunt is en blijft dat de opvang van ontheemden uit Oekraïne en de opvang van andere asielzoekers in kwalitatief opzicht gelijkwaardig is.²⁸ Voor reguliere asielzoekers voorziet het COA in de benodigde opvang en verstrekkingen, en voor ontheemden uit Oekraïne blijft deze taak tijdelijk bij gemeenten belegd – tot het moment dat het COA weer in de noodzakelijke opvang kan voorzien. Dat laat echter onverlet dat, zoals de adviesraad terecht adviseert, op zo kort mogelijke termijn wordt toegewerkt naar een systeem waarin het COA (weer) verantwoordelijk is voor de opvang van alle asielzoekers, waaronder ook ontheemden.

De NOvA onderschrijft de noodzaak voor het onderhavige voorstel van wet. Ook de overgang van de taak van de burgemeester naar het college van burgemeester wethouders wordt onderschreven. Wel vraagt de NOvA nader in te gaan op de verhouding tussen het onderhavige voorstel van wet en het wetsvoorstel ‘Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen’. Hierop wordt geantwoord dat het onderhavige voorstel van wet is bedoeld ter opvolging van het in werking gestelde staatsnoodrecht (de artikelen 2c en 4 van de Wvb). De tijdelijke taak die door het college van burgemeester en wethouders wordt voortgezet blijft beperkt tot ontheemden uit Oekraïne. Het college krijgt dus geen taak bij de opvang van andere asielzoekers: daarvoor blijft het COA verantwoordelijk. Wel is er op termijn samenloop. Op het moment dat de ontheemden uit Oekraïne niet langer onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen en de tijdelijke bescherming eindigt, vervalt ook de taak van het college van burgemeester en wethouders.²⁹ Omdat daarmee ook de in artikel 3 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers gemaakte uitzondering voor ontheemden vervalt, vallen ontheemden vanaf dat moment (weer) onder de verantwoordelijkheid van het COA en derhalve ook onder de reikwijdte van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

De NOvA vraagt verder waarom niet ook andere asielzoekers dan ontheemden uit Oekraïne onder de reikwijdte van het onderhavige voorstel van wet worden gebracht. Hierop wordt geantwoord dat het COA verantwoordelijk is en blijft voor de opvang van andere asielzoekers dan ontheemden uit Oekraïne. Voor de opvang van andere asielzoekers dan ontheemden is de hiervoor genoemde Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen in voorbereiding. Daarmee kan het COA, met gebruikmaking van opvanglocaties die door gemeenten ter beschikking zijn gesteld, voorzien in de opvang van deze groep asielzoekers. Het is daarom noodzakelijk noch wenselijk om (ook) andere asielzoekers dan ontheemden onder de reikwijdte van het onderhavige voorstel van wet te brengen.

²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 7, p. 2–3.

²⁷ Dit wetsvoorstel ligt ter behandeling voor in de Eerste Kamer (EK 2022/23, 36 081, nr. A).

²⁸ Dit sluit ook aan bij de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

²⁹ Behoudens de in artikel 10, tweede lid, van dit wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid deze taak met maximaal één jaar na het eindigen van de tijdelijke bescherming voort te zetten, indien dat noodzakelijk is om een soepele overgang naar het COA mogelijk te maken.

VWN wijst er op dat de voorgestelde regeling tot maximaal één jaar na het eindigen van de tijdelijke bescherming geldt, en adviseert dit in de definitiebepalingen of in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne uit te werken. Dit advies is overgenomen: in het voorgestelde artikel 10, tweede lid en de daarin opgenomen mogelijkheid van uitloop van ten hoogste één jaar is verduidelijkt dat de gemeentelijke opvang voor (thans) ontheemden tot maximaal één jaar na het eindigen van de tijdelijke bescherming kan voortduren.

VWN wijst er verder op dat in de memorie van toelichting een onvolledige beschrijving van de doelgroep is opgenomen. In reactie hierop is die verwijzing aangepast. In het algemene deel van de toelichting is nu kortweg verwezen naar artikel 3.1a, eerste lid, Vreemdelingenbesluit 2000. In dat artikel zijn de (groepen) ontheemden genoemd die in Nederland onder de werking van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen. Dit omvat ook mede de door VWN genoemde groep staatlozen of vluchtelingen met een andere nationaliteit dan de Oekraïense (artikel 3.1a, eerste lid, onder a, Vreemdelingenbesluit 2000 en artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Uitvoeringsbesluit 2022/382/EU).

VWN merkt ten slotte op dat ook gezinsleden zoals echtgenoten en minderjarige kinderen onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, en dat in Werkinstructie 2022/17 van de IND ten onrechte wordt vereist dat deze gezinsleden alleen onder de reikwijdte vallen als zij in Oekraïne samenwoonden. Hierop wordt geantwoord dat de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming primair wordt bepaald door Uitvoeringsbesluit 2022/382/EU. In artikel 2, vierde lid, daarvan is beschreven wat onder 'gezinsleden' wordt verstaan. Mede gelet op artikel 3.1a, eerste lid, onder a, Vreemdelingenbesluit 2000 vallen de daar genoemde groepen vreemdelingen in Nederland derhalve onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming.

Medische zorg

De Johannes Wier Stichting wijst erop dat het noodzakelijk is dat ontheemden toegang hebben tot een tolk bij alle vormen van zorg en preventie en adviseert om de financiering van en toegang tot tolken landelijk te regelen met één telefoonnummer. Op dit moment subsidieert het Ministerie van Justitie en Veiligheid tolkendiensten binnen de scope van onder meer huisartsenzorg en andere curatieve zorg, langdurige zorg, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en publieke gezondheidszorg. Daarbij kan het inderdaad noodzakelijk zijn dat er vertaling plaatsvindt door een tolk. Ontheemden uit Oekraïne kunnen immers een beroep doen op medische zorg, terwijl zij niet in alle gevallen voldoende Engels spreken om zelfstandig met een zorgverlener te communiceren. Hoewel dit bij laagdrempelige vragen en/of bij spoed kan worden opgelost met bijvoorbeeld een familielid, zal de aard van de zorgvraag het in veel gevallen noodzakelijk maken dat een professionele tolk of een taalassistent wordt ingezet. Daarin wordt voorzien met de inzet van tolken of taalassistenten ten behoeve van de medische zorg. De zorgpartijen en daarmee ook de zorgverleners zijn bekend met deze tolkendiensten en de bereikbaarheid daarvan. Gelet hierop is het inrichten van één landelijk telefoonnummer niet nodig.

De VNG ondersteunt het voortzetten van de taak door gemeenten en het overgaan van die taak van de burgemeester naar het college van burgemeester en wethouders. De VNG heeft wel, net als VWN, enkele opmerkingen gemaakt over de rol van gemeenten bij de toegang tot medische zorg. Volgens de VNG kunnen gemeenten weliswaar een verbindende rol vervullen bij de doorgeleiding van een ontheemde met medische klachten naar een behandelaar, maar kunnen zij niet (eind)verantwoordelijk zijn voor de feitelijke beschikbaarheid van medische zorg. Dit wordt onderschreven. Het voorgestelde artikel 2, tweede lid, is daarom zodanig gewijzigd dat niet langer het college van burgemeester en wethouders, maar de Minister van Justitie en Veiligheid (in de praktijk: de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid) verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid van medische zorg. Het algemene deel van de toelichting is hierop aangepast. Dit betekent niet dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in alle gevallen het eerste aanspreekpunt moet zijn. In de huidige praktijk hebben gemeenten deze taak op zich genomen. Dit omvat mede het, zo nodig, feitelijk contact leggen tussen ontheemden en zorgaanbieders, het verschaffen van informatie aan ontheemden over het Nederlands zorgstelsel en het ondersteunen van een ontheemde bij het verkrijgen van medische zorg, voor deze daartoe al niet zelf in staat is. Die praktijk functioneert goed en wordt voortgezet. Dit doet echter niet af aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor de toegang van ontheemden tot de noodzakelijke medische zorg en voor de bekostiging van die zorg.

UNICEF constateert dat minderjarige ontheemden uit Oekraïne gebrekkige toegang hebben tot psychosociale zorg. In dat verband adviseert UNICEF om te voorzien in een adequate kwetsbaarheidsscreening zodat passende zorg kan worden geboden, en om per gemeente een 'contactpersoon kind' aan te wijzen. Hierop wordt geantwoord dat de gemeentelijke gezondheidsdienst (hierna: GGD) verantwoordelijk is voor het ondersteunen van gemeenten bij het inrichten van psychosociale hulpverlening. De GGD heeft een adviserende en informerende rol over hoe de psychosociale/emotionele ondersteuning aan ontheemden uit Oekraïne kan worden vormgegeven. De GGD verstrekt deze informatie aan gemeenten, en met name aan de locatiemanagers van opvanglocaties. De

invulling van deze taak is een decentrale verantwoordelijkheid. Voorts wordt ook vanuit het Rijk ondersteuning beschikbaar gesteld op het gebied van psychosociale hulpverlening. Zo is aan VWN in 2022 subsidie verstrekt voor de programma's Time4You en MindPower. In beide programma's staan minderjarigen centraal. Binnen het programma Time4You worden bijeenkomsten gehouden op gemeentelijke opvanglocaties waar zij op kindvriendelijke wijze worden geïnformeerd over allerlei onderwerpen die (vluchteling)kinderen aangaan en waar zij terecht kunnen met vragen en verhalen. Daarnaast hebben de Time4You bijeenkomsten een signalerende functie, met de mogelijkheid door te verwijzen naar een specialist. Hiervoor zijn ook speciale vrijwilligers geworven en getraind. Tijdens de training MindPower leren jongeren (15-19 jaar) in groepsverband psychische problemen, zoals stress, te herkennen en verminderen. Dit gebeurt via creatieve activiteiten en het aanleren van ontspannings- en mindfulness technieken. MindPower biedt hen daardoor handvatten en begeleiding bij het vinden van hun eigen weg en het vormen van hun identiteit in Nederland. De bestaande producten zijn aangepast voor de Oekraïense doelgroep. Ook worden er speciale panels georganiseerd voor kinderen en wordt via de reguliere spreekuren een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van passende schooladviezen. Daarnaast wordt een netwerk onderhouden rondom kinderen met Nidos, de Kinderombudsman, Defence for Children en UNICEF.

Verder wordt in 2023 vanuit het Rijk beoogd om naast bovengenoemde activiteiten een traject uit te rollen specifiek gericht op psychosociale hulpverlening voor Oekraïense ontheemden. Daarbij wordt de samenwerking gezocht met partijen die actief zijn in zowel de curatieve als de preventieve kant van de zorg. Ook in dit programma vormen kinderen onderdeel van de doelgroep. De activiteiten zijn er onder meer op gericht gemeenten, GGD's en NGO's te attenderen op het belang van psychosociale hulpverlening, informatie en richtlijnen ter beschikking te stellen, om in een matchingsrol te voorzien tussen zorgaanbieders en Oekraïens sprekende hulpverleners en om de samenwerking tussen het Rijk en veldpartijen op dit vlak te intensiveren.

Persoonsgegevens

Door VWN en de VNG is opgemerkt dat het onduidelijk is waarom het college van burgemeester en wethouders gegevens over gezondheid verwerkt. Hierop wordt geantwoord dat het voorgestelde artikel 6, eerste lid, het slechts mogelijk maakt gegevens over gezondheid te verwerken voor zover dit noodzakelijk is ter uitvoering van de taak van het college om opvang te bieden aan ontheemden. Om passende opvang te kunnen verzorgen is het onontkoombaar dat het college van burgemeester en wethouders gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15, AVG verwerkt. Denkbaar is immers dat een ontheemde vanwege een lichamelijke of psychische aandoening opvang op een specifieke plaats of onder specifieke voorwaarden moet krijgen. Het is dus niet zo, zoals de VNG lijkt te veronderstellen, dat het college van burgemeester en wethouders toegang krijgt tot het gehele medische dossier van een ontheemde. Dat is niet noodzakelijk en dus ook niet mogelijk. Blijkens de bewoordingen van de voorgestelde bepaling mag de verwerking immers niet verder gaan dan noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak in opvang te voorzien. Een nog nadere clausulering is mogelijk noch wenselijk.

De VNG heeft voorts enkele opmerkingen gemaakt over de verwerking van (persoons)gegevens uit de polisadministratie van het UWV. In dat verband stelt zij dat het positief is dat het wetsvoorstel het beoogt mogelijk te maken dat het UWV gegevens uit de polisadministratie aan het college van burgemeester en wethouders verstrekt, maar dat niet in een afdoende grondslag is voorzien. Hierop wordt geantwoord dat het bestaande artikel 33, negende lid, Wet SUWI, gelezen in samenhang met artikel 2 van deze wet, een voldoende grondslag is voor de verstrekking van gegevens uit de polisadministratie van het UWV aan het college van burgemeester en wethouders. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft hierover een blanco advies uitgebracht. Om de door de uitvoeringspraktijk gewenste duidelijkheid te bieden is desalniettemin in artikel 7 van het onderhavige voorstel van wet een aanvullende verstrekkinggrondslag opgenomen. Daarmee wordt voor alle partijen buiten twijfel gesteld dat het UWV verplicht is gegevens uit de polisadministratie te verstrekken aan het college van burgemeester en wethouders, zodat het college kan beoordelen welke ontheemden in die gemeente inkomsten uit arbeid ontvangen.

Overig

UNICEF waardeert de inspanningen van gemeenten om onderwijs te bieden aan minderjarige ontheemden uit Oekraïne. Wel wijst UNICEF erop dat kritisch moet worden gereflecteerd op de positie van tijdelijke onderwijsvoorzieningen op de langere termijn. Hierop wordt geantwoord dat de tijdelijke onderwijsvoorzieningen, die overigens geen onderdeel uitmaken van het onderhavige wetsvoorstel, zijn ingericht om het hoofd te bieden aan de onverwachte en massale toestroom van leerlingen uit Oekraïne. De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs heeft voor deze tijdelijke onderwijsvoorzieningen regelgeving opgesteld die ruimte biedt aan schoolbesturen om het onderwijs vorm te geven. Het onderwijs in een tijdelijke onderwijsvoorziening is niet structureel van aard: het doel is dat

leerlingen zo snel mogelijk doorstromen naar regulier onderwijs, waaronder het nieuwkomersonderwijs. Juist vanwege de kwaliteitsborging is gekozen om de tijdelijkheid te benadrukken en een doorstroomperspectief te bieden voor elke leerling naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs binnen twee jaar. Op basis van de ervaringen met de wet- en regelgeving voor de tijdelijke onderwijsvoorzieningen zal het kabinet verkennen of en zo ja, op welke wijze, het wenselijk is om in een structureel kader voor onderwijs aan ontheemden te voorzien.³⁰

De NOvA en VWN vragen op welke wijze is voorzien in rechtsbescherming als een gesteld ontheemde de toegang tot de gemeentelijke opvang wordt geweigerd. Een vreemdeling die stelt ontheemd te zijn en zich meldt bij een gemeentelijke opvanglocatie wordt daartoe toegelaten. Omdat, zoals de NOvA terecht stelt, gemeenten niet zijn toegerust om te controleren of een vreemdeling daadwerkelijk onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming valt, wordt die beoordeling op een later moment verricht door de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Gedurende deze procedure behoudt de betrokken vreemdeling gemeentelijke opvang. Als blijkt dat de vreemdeling onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming valt wordt dit bevestigd door de afgifte van een sticker of een O-document. Als wordt vastgesteld dat de betrokken vreemdeling niet onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming valt wordt de sticker of het O-document geweigerd. Deze weigering is een appellabel besluit waartegen de gebruikelijke bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan: bezwaar bij de IND, gevolgd door beroep bij de bestuursrechter. Deze procedure heeft geen schorsende werking.³¹ Wel staat gedurende deze periode de reguliere asielprocedure en de daarbij behorende opvang door het COA open, zodat op elk moment in opvang is voorzien.

VWN constateert dat ontheemden na afloop van de tijdelijke bescherming weer als reguliere asielzoekers worden aangemerkt. Volgens VWN is het ongewenst als pas na die datum op een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel wordt beslist en adviseert daarom reeds voor die datum te voorzien in duidelijkheid.

Hierop wordt geantwoord dat de Richtlijn tijdelijke bescherming is ingericht op het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden. Deze tijdelijke bescherming is onlangs door de Europese Commissie verlengd tot 4 maart 2024 en kan uiterlijk worden verlengd worden tot 4 maart 2025. De Richtlijn tijdelijke bescherming geeft geen automatisch recht op een andere verblijfsstatus na het aflopen van tijdelijke bescherming. Ontheemden die in Nederland tijdelijke bescherming genieten hebben een asielaanvraag ingediend waarvan de verdere behandeling overeenkomstig artikel 43a Vreemdelingenwet 2000 kan worden aangehouden tot uiterlijk 6 maanden na afloop van de tijdelijke bescherming.

Hoewel niet wordt uitgesloten dat reeds voor die datum wordt beslist, is het bij verlenging van de tijdelijke bescherming tot 4 maart 2025 mogelijk dat deze groep pas het eerste kwartaal van 2025 duidelijkheid krijgt over de beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel. De uitspraak van de rechtbank Den Haag waar VWN naar verwijst maakt dit niet anders. In die zaak was de beslistermijn immers al verstreken vóórdat dit besluit- en vertrekmoratorium in werking trad.³²

Omdat ontheemden in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend, betekent dit dat de migratieketen na afloop van de tijdelijke bescherming mogelijk met een groot aantal asielaanvragen wordt geconfronteerd waar nog op moet worden beslist. Zoals in de brief van 16 december 2022 is vermeld onderzoekt het kabinet daarom de mogelijke opties voor zowel verblijf als terugkeer na het eindigen van de tijdelijke bescherming.³³ Dit verdiepend onderzoek is noodzakelijk vanwege de aard en omvang van de te maken keuzes. Niet alleen voor betrokkenen zelf en de migratieketen, maar ook op andere organisaties en sectoren. Deze verkenning en de mogelijke handelsperspectieven zijn onlosmakelijk verbonden met de keuzes die in Europees verband worden gemaakt ten aanzien van deze groep.

VWN pleit er voorts voort om de basisnorm voor kwaliteit van opvang, zoals opgenomen in artikel 17, tweede lid, Opvangrichtlijn in het onderhavige voorstel van wet op te nemen. Hierop wordt geantwoord dat het uitgangspunt dat Nederland als lidstaat van de Europese Unie verplicht is om volledig uitvoering te geven aan bepalingen van het Unierecht, waaronder voormeld artikel 17, tweede lid, uiteraard wordt onderschreven. Het overnemen van deze bepaling in het onderhavige voorstel van wet heeft echter geen meerwaarde, omdat dit een bepaling betreft van Unierecht die nadere concretisering en implementatie behoeft. Voor de activiteiten van het COA is dat reeds gebeurd in artikel 9, eerste lid, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005. Voor ontheemden uit Oekraïne is de implementatie geborgd in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne, in het bijzonder artikel 6, eerste lid, daarvan. Het overnemen van artikel 17, tweede lid,

³⁰ Zie ook de brief van 16 december 2022, Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3021.

³¹ Vanzelfsprekend is het wel mogelijk daartoe een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen.

³² Rb. Den Haag 30 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9130.

³³ Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3021.

Opvangrichtlijn heeft ten opzichte daarvan geen meerwaarde.

De VNG vraagt om in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken welk orgaan de spreiding van ontheemden over de gemeenten zal coördineren. Hierop wordt geantwoord dat onder de werking van de Wvb niet is voorzien in een dwingende wijze waarop ontheemden uit Oekraïne over gemeenten worden verspreid. In de praktijk vindt die verdeling plaats op basis van (vrijwillige) afspraken tussen gemeenten, waarbij de voorzitters van de veiligheidsregio's een coördinerende rol vervullen. Dit systeem functioneert goed en maakt het mogelijk maatwerk toe te passen. Daarom is niet beoogd deze praktijk te doorbreken. Wel onderschrijft de regering dat het van belang is dat de coördinerende taak ook op de langere termijn wordt geborgd. Het orgaan dat deze taak zal uitvoeren zal worden opgenomen in een convenant, dat voor de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet gereed zal zijn.

De VNG adviseert verder om de financiële- en uitvoeringsgevolgen van het onderhavige voorstel van wet in de praktijk te monitoren. Dit wordt onderschreven. Daarom wordt voorzien in een jaarlijkse monitor waarbij aandacht zal zijn voor zowel financiële gevolgen als uitvoeringsgevolgen. De VNG zal worden betrokken bij de opdrachtformulering van deze monitor, alsook bij de begeleiding op de uitvoering daarvan.

De VNG wijst er voorts op dat de overgang van opvang door gemeenten naar het COA zorgvuldig moet gebeuren. Ook dit wordt onderschreven. Het kabinet stelt daarom minimaal een half jaar voor de geplande overdracht aan het COA een overgangsplan op dat met de VNG en het COA bestuurlijk wordt vastgesteld. In dit overgangsplan zal onder andere aandacht zijn voor de rollen, taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, COA en andere partners, de randvoorwaarden waarvoor overdracht aan moet zijn voldaan, en de planning en kosten.

De opmerking van de VNG dat de Regeling opvang ontheemden Oekraïne en de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne na het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet moet worden gewijzigd, wordt onderschreven. Te zijner tijd zal worden gezien welke wijzigingen noodzakelijk zijn. Zoals thans ook het geval is zal de VNG daarbij worden betrokken.

Ten slotte merkt de VNG op positief te zijn over de gesprekken die met alle ketenpartners worden gevoerd over de opvang van ontheemden uit Oekraïne. In dit verband vraagt de VNG om gezamenlijk te blijven kijken naar oplossingen voor gesignaleerde knelpunten in onder meer onderwijs(huisvesting) en de toegang tot geestelijke gezondheidszorg. Het kabinet onderschrijft dit van harte en zal zich ertoe blijven inspannen deze knelpunten weg te nemen. Daarbij zal structureel aandacht zijn voor de uitvoeringsgevolgen. Ten aanzien van de positie van derdelanders wordt gewezen op de brief van 10 februari 2023, waaruit blijkt dat de werking van de Richtlijn tijdelijke bescherming voor hen op dit moment niet eindigt.³⁴

Regeldruk

Het wetsvoorstel is ten slotte voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Het Adviescollege heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

Artikelsgewijs deel

Artikel 2

Het eerste lid belast het college van burgemeester en wethouders met de materiële en immateriële zorg voor de opvang van ontheemden en voor het plaatsen van deze ontheemden in een gemeentelijke opvangplaats.

In afwijking van het eerste lid is in het tweede lid geregeld dat niet het college van burgemeester en wethouders, maar de Minister van Justitie en Veiligheid (in de praktijk: de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid) is belast met de dekking van de kosten van medische zorg aan ontheemden middels een daartoe door hem te treffen ziektekostenregeling. In dit artikellid is ook bepaald dat de minister verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid van medische zorg voor ontheemden. Het betreft medische zorg waaraan ontheemden op basis van zorginhoudelijke criteria behoefte hebben, voor zover zij daarop naar inhoud en omvang redelijkerwijs zijn aangewezen. Deze zorg wordt aangeboden binnen de capaciteit van het Nederlandse zorgstelsel.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3070.

Artikel 3

Dit artikel bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders en de minister in de taken, bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van deze wet, voorzien.

Het eerste lid bevat eveneens een grondslag voor het stellen van regels over de door het college van burgemeester en wethouders aan ontheemden te bieden verstrekkingen, waaronder regels over de voorwaarden waaronder zij die verstrekkingen ontvangen. De redactie en reikwijdte van deze grondslag sluit aan bij artikel 3, derde lid, van de Wet COA.

Artikel 4

De vergoeding van de kosten die gemeenten maken bij de uitvoering van de opvang van ontheemden uit Oekraïne gebeurt thans door middel van een specifieke uitkering krachtens de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.³⁵ Deze regeling voorziet in een grondslag voor het verstrekken van een specifieke uitkering voor kosten gemaakt tussen 1 maart 2022 en 31 december 2022. Omdat gemeenten langer in de benodigde opvang moeten voorzien is het eveneens noodzakelijk deze specifieke uitkering langer te blijven verstrekken. Dit artikel bevat de daarvoor noodzakelijke wettelijke grondslag, ter uitvoering van artikel 17, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet.

Artikel 5

Op 1 april 2022 is de Regeling opvang ontheemden Oekraïne in werking getreden. Deze regeling vindt thans zijn grondslag in artikel 4, tweede lid, Wvb. Omdat deze bepaling buiten werking wordt gesteld op het moment dat het onderhavige voorstel van wet in werking treedt, voorziet het voorgestelde artikel 5, eerste lid, erin dat deze regeling wordt 'omgehangen'. Daardoor is de grondslag voor deze regeling na inwerkingtreding van deze wet gelegen in artikel 3, eerste lid, van deze wet.

Het tweede lid van dit artikel wijzigt de grondslag van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne. Na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is de grondslag voor deze regeling gelegen in artikel 4 van deze wet.

Artikel 6

In het algemene deel van deze toelichting is toegelicht dat het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de minister een bijzondere categorie van persoonsgegevens verwerkt, namelijk persoonsgegevens over gezondheid (als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming). Het verwerken van een bijzondere categorie van persoonsgegevens is op grond van artikel 9, eerste lid, AVG verboden, tenzij in de AVG of het nationale recht een uitzondering is aan te wijzen. Voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is derhalve een wettelijke grondslag noodzakelijk. De mogelijkheid die artikel 9, tweede lid, onderdeel h, AVG biedt om een dergelijke grondslag te creëren is in dit wetsvoorstel benut. De verwerking van deze gegevens is immers noodzakelijk voor het verstrekken van gezondheidszorg aan ontheemden uit Oekraïne en om bij het bieden van adequate opvang rekening te kunnen houden met de medische situatie van een ontheemde.

Artikel 7

Dit artikel bevat een (aanvullende) grondslag voor het UWV om gegevens uit de polisadministratie te verstrekken aan het college van burgemeester en wethouders, zodat het college kan beoordelen welke ontheemden inkomsten uit arbeid ontvangen.

Artikel 8

Deze bepaling wijzigt de Wet COA. Dit is een noodzakelijke wijziging waardoor het COA tijdelijk, gedurende de werkingsduur van het onderhavige voorstel van wet, niet is belast met de materiële en immateriële opvang van ontheemden. Onderdeel A introduceert daartoe het begrip 'ontheemden' in artikel 1 van de Wet COA. Onderdeel B beperkt de werking van artikel 3 van deze wet tot andere asielzoekers dan ontheemden uit Oekraïne. Daardoor is het COA niet langer wettelijk verantwoordelijk voor ontheemden, maar blijft het nog wel belast met de opvang van andere asielzoekers. Onderdeel C introduceert een nieuw artikel 21a in de Wet COA. Ingevolge dat artikel worden voormelde wijzigingen

³⁵ Stcrt. 2022, 15021.



ongedaan gemaakt op het moment dat het onderhavige voorstel van wet verval, op het krachtens artikel 10, tweede lid, vast te stellen tijdstip.

Artikel 9 bevat een samenloopbepaling, gelet op de mogelijke samenloop van de voorgestelde wijzigingen met de 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen'.

Artikel 10

Dit artikel regelt de inwerkingtreding en verval van het onderhavige voorstel van wet.

Ingevolge het eerste lid geschiedt de inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Het tijdstip van inwerkingtreding wordt gesteld op het moment waarop de artikelen 2c en 4 Wvb buiten werking worden gesteld. Gelet hierop wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoerings termijn. Deze afwijking is noodzakelijk om de artikelen 2c en 4 Wvb op zo kort mogelijke termijn weer buiten werking te stellen.³⁶

Het tweede lid van dit artikel regelt het tijdstip waarop de onderhavige wet verval. Dat gebeurt bij koninklijk besluit. Voor dit model is gekozen omdat de onderhavige wettelijke regeling een tijdelijk karakter heeft, terwijl het tijdstip waarop deze regeling verval niet vooraf kan worden vastgesteld. Het tijdstip van verval wordt in elk geval niet later gesteld dan één jaar nadat de werking van de werking van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, of een verlenging daarvan, eindigt. Dat maakt het mogelijk om vanaf het moment dat ontheemden uit Oekraïne niet langer onder de werking van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, toch nog enige periode in de noodzakelijke opvang te voorzien. Denkbaar is immers dat (een deel van) de groep ontheemden uit Oekraïne ook na het eindigen van de tijdelijke bescherming nog enige tijd in Nederland zal verblijven, bijvoorbeeld gedurende de periode die noodzakelijk is om een eventuele (voorzetting van een) asielaanvraag te behandelen.

Vanzelfsprekend ligt een eerder verval in de rede als het mogelijk blijkt reeds voor dat moment weer op reguliere wijze in de benodigde opvang te voorzien.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

³⁶ Zie Ar. 4.17, vijfde lid, onderdelen a en b. De verplichting tot buitenwerkingstelling is neergelegd in artikel 2, vierde lid, Wvb.