

Vergaderjaar 2023–2024

36 394

Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 december 2023

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. De gestelde vragen worden hierna samengevat weergegeven. Bij de beantwoording daarvan is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar verschillende fracties vergelijkbare vragen hebben gesteld zijn deze gezamenlijk beantwoord, en is van de volgorde van het verslag afgeweken.

Samen met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ook een nota van wijziging ingediend. Het komt in de praktijk voor dat een ontheemde een plek in een gemeentelijke opvangvoorziening heeft gekregen, terwijl later blijkt dat die ontheemde deze plek feitelijk niet (meer) benut. Vaak is die ontheemde ook niet langer bereikbaar. Zonder een wettelijke grondslag kan deze niet-gebruikte opvangplek niet worden betreden, om die reden, ook niet beschikbaar worden gemaakt voor een ontheemde die wél een opvangplek nodig heeft.¹ Deze nota van wijziging voorziet in die wettelijke grondslag.²

1. Inleiding

De leden van de **SGP**-fractie wijzen erop dat het staatsnoodrecht niet langer mag worden toegepast dan strikt noodzakelijk. Zij vragen hoe er sinds 1 april 2022, de datum waarop de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (hierna: Wvb) zijn geactiveerd, invulling is gegeven aan dit uitgangspunt en waarom dit wetsvoorstel lange tijd op zich heeft laten wachten.

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

¹ Die wettelijke grondslag is vereist omdat volgens vaste rechtspraak een opvangvoorziening al snel als een woning moet worden aangemerkt. Zie artikel 2, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 4, Algemene wet op het binnentreden.

² Onder het huidige staatsnoodrecht is dit ook mogelijk, zie artikel 18 Wet verplaatsing bevolking.

binnen de bestaande structuren de noodzakelijke opvang te bieden – doet zich nog steeds voor. Het is daarom mogelijk dat de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb langer voortduurt.³ Desalniettemin is de afweging gemaakt om de opvang van ontheemden en enkele daar nauw aan gerelateerde aspecten van een reguliere wettelijke grondslag te voorzien. Dat heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel. Aan dit wetsvoorstel is enige tijd gewerkt, mede door de samenloop met de reguliere opvangcrisis. Zodra het onderhavige voorstel tot wet is verheven en in werking treedt, worden de artikelen 2c en 4 van de Wvb buiten werking gesteld.

De leden van de **SGP**-fractie lezen in het nader rapport dat de regering niet uitsluit dat de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb langer voortduurt. Zij vragen waarom de regering dit heeft opgemerkt, en om nader toe lichten onder welke omstandigheden dat wordt overwogen.

De opmerking in het nader rapport was een reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). De Afdeling wees er terecht op dat voor de mogelijke voortdrijving van de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht, de enkele duur van die inwerkingstelling niet doorslaggevend is.⁴ Doorslaggevend is de vraag of de buitengewone omstandigheden die tot de inwerkingstelling leidden zich nog steeds voordoen.⁵ Zoals hierboven is toegelicht is dat nog steeds het geval. Er wordt echter niet overwogen om de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb te laten voortduren. Zodra de beide Kamers der Staten-Generaal met het onderhavige voorstel van wet hebben ingestemd en het wetsvoorstel in werking is getreden, worden de artikelen 2c en 4 van de Wvb weer buiten werking gesteld.

2. Aanleiding en noodzaak

De leden van de **BBB**-fractie merken op dat normaliter pas met noodwetgeving wordt gestopt als er geen nood meer is, en vragen waarom deze situatie niet langer als «nood» wordt aangemerkt. Ook het lid **Omtzigt** vraagt welke feiten en omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat dit een wijziging naar het reguliere recht rechtvaardigt.

Op 1 april 2022 zijn de artikelen 2c en 4 van de Wvb geactiveerd. Sindsdien hebben de burgemeesters de wettelijke taak zorg te dragen voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De aan het woord zijnde leden constateren terecht dat inwerkingstelling van het staatsnoodrecht naar zijn aard op tijdelijke basis gebeurt, namelijk zolang de buitengewone omstandigheden die tot de inwerkingstelling noopten zich voordoen. Zoals hiervoor is opgemerkt, is het daarom mogelijk dat de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb langer voortduurt, en dus met gebruikmaking van het staatsnoodrecht voor langere duur in de benodigde opvang wordt voorzien.⁶

De regering vindt het desalniettemin noodzakelijk dat het onderhavige voorstel van wet de noodwettelijke bepalingen opvolgt, en de Wvb weer buiten werking wordt gesteld.⁷ Dit is ook aan het parlement toegezegd.⁸

³ De Afdeling advisering van de Raad van State heeft hier ook op gewezen. Zie in gelijke zin de toelichting van de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens de plenaire behandeling van de Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb; Kamerstukken I 2022/23, 36 081, nr. B, p. 9.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 394, nr. 4, p. 6.

⁵ Kamerstukken I 2022/23, 36 081, nr. B, p. 9.

⁶ Zie in gelijke zin de toelichting van de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens de plenaire behandeling van de Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb; Kamerstukken I 2022/23, 36 081, nr. B, p. 9.

⁷ Zie Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2899 en Handelingen I 2022/23, nr. 24, item 7, p. 18.

Voor die keuze is doorslaggevend dat er een groeiende noodzaak is om de opvang van ontheemden op een meer structurele wijze te borgen. Daarbij gaat het niet (louter) om de opvangtaak voor gemeenten, maar ook en wellicht wel primair om een aantal andere onderwerpen die middels het staatsnoodrecht niet konden worden geborgd. Dit betreft onder meer een wettelijke grondslag voor de vergoeding van de kosten die gemeenten maken bij de opvang van ontheemden, de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van medische zorg, enkele grondslagen voor de noodzakelijke verwerkingen van (persoons)gegevens en een wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: Wet COA). Zoals ook in het nader rapport is opgemerkt, biedt het in werking gestelde staatsnoodrecht geen mogelijkheden om deze onderwerpen te regelen.⁹ Het onderhavige voorstel van wet is daarom noodzakelijk.

Er is inderdaad overwogen om bovengenoemde aspecten op andere wijze dan via dit wetsvoorstel regelen, zo antwoord ik het lid **Omtzigt**. Dat zou echter betekenen dat de wettelijke taak om in de opvang van ontheemden te voorzien geregeld zou (blijven) worden via het staatsnoodrecht, terwijl andere noodzakelijke aspecten van die opvangtaak via afzonderlijke wetsvoorstellen zouden worden geregeld.¹⁰ Dat leidt niet tot samenhangende wetgeving. Gelet daarop is ervoor gekozen de opvangtaak en daar nauw mee verweven aspecten in één wetsvoorstel aan het parlement voor te leggen. Daarbij is betrokken dat het onderhavige voorstel van wet en daarmee de taak van gemeenten tijdelijk is. In dit verband signaleert het lid **Omtzigt** terecht dat het voorstel van wet een beperkte looptijd heeft. Dit heeft niet tot een andere conclusie geleid: ook bij een tijdelijke voorzetting van deze gemeentelijke taak blijven de hiervoor genoemde wijzigingen noodzakelijk.

2.1 Aanleiding

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat zelfs bij een maximaal effect van de huidige maatregelen voor asiel en migratie, het COA niet in staat is om in de opvang van ontheemden te voorzien. Zij vragen of meer maatregelen noodzakelijk zijn om grip op migratie te krijgen en de druk op de asielketen te verlichten. Ook vragen zij of deze maatregelen ertoe bijdragen dat de opvang van ontheemden weer binnen de reguliere kaders kan plaatsvinden.

Het is inderdaad noodzakelijk om grip op migratie te krijgen. Daarom werkt het kabinet aan maatregelen om dit te bewerkstelligen. Meer grip op migratie draagt bij aan het verlichten van de druk op de asielketen en het COA, en draagt er daarom ook aan bij dat de opvang van ontheemden op termijn weer op reguliere wijze kan plaatsvinden. Zoals later in deze nota wordt toegelicht, is de voorgestelde taak van het college van burgemeester en wethouders daarom van tijdelijke aard. Uiterlijk een jaar nadat de ontheemden niet langer onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming¹¹ vallen en de tijdelijke bescherming dus eindigt,

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36 045, nr. 2899, p. 4–5 en Kamerstukken I 2022/23, 36 081, nr. B, p. 2 en 9.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 394, nr. 4, p. 6–7.

¹⁰ Het zou bovendien betekenen dat niet het college van burgemeester en wethouders, maar de burgemeester als éénhoofdig orgaan binnen het staatsnoodrecht langdurig met die opvang zou worden belast.

¹¹ 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).

eindigt ook de taak van het college van burgemeester en wethouders om in die opvang te voorzien.¹²

De leden van de fracties van de **VVD**, **SGP** en **BBB** wijzen op de uitvoeringslasten van gemeenten. Zij vragen of hiermee rekening is gehouden bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel. In dit verband merken de fracties van de **VVD**, **GroenLinks** en de **PvdA** op dat driekwart van de gemeenten op termijn niet voldoende capaciteit beschikbaar heeft voor opvang en begeleiding van ontheemden uit Oekraïne. Hierop wordt geantwoord dat de opgave om opvang te bieden aan ontheemden inderdaad groot is. Dat geldt zowel voor gemeenten als voor andere betrokken organisaties. De regering is gemeenten zeer erkentelijk voor de inmiddels 85.960 gemeentelijke opvangplekken die gerealiseerd zijn.¹³ De in het wetsvoorstel beschreven taak wordt door gemeenten reeds vervuld en, hoewel het verwezenlijken van het benodigde aantal plekken geen vanzelfsprekendheid is, zijn gemeenten daarin geslaagd. Het kabinet blijft gemeenten daarbij ondersteunen. Op financieel vlak gebeurt dat door middel van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne. In aanvulling daarop faciliteert de Nationale Opvang Organisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gemeenten, veiligheidsregio's en ngo's bij het realiseren van goede opvanglocaties, zorg, onderwijs en maatschappelijke hulp voor ontheemden. De Nationale Opvang Organisatie stelt bijvoorbeeld financiële middelen ter beschikking aan gemeenten om bestaande bouw geschikt te maken voor opvang, maar ondersteunt daarnaast ook door als vraagbaak te fungeren en stimuleert dat van elkaar wordt geleerd.

2.2 Alternatieven

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot vergelijkbare wetsvoorstellen van andere lidstaten van de Europese Unie. Hierop wordt geantwoord dat elke lidstaat op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming een resultaatverplichting heeft om gedurende de werkingsduur van die richtlijn in de opvang van ontheemden te voorzien. De richtlijn schrijft de lidstaten niet voor op welke wijze zij uitvoering geven aan de verplichting om in de opvang van ontheemden te voorzien. De wettelijke borging waarmee andere lidstaten die opvang van ontheemden hebben vormgegeven, is daarom van minder belang.

De leden van de **VVD**-fractie vragen welk aantal ontheemden Nederland heeft verlaten en naar Oekraïne is teruggekeerd.

Per week 45 van 2023 hebben 33.210 ontheemden zich uitgeschreven uit de Basisregistratie Personen. Dit betrof 30.010 ontheemden met de Oekraïense nationaliteit en 2.200 ontheemden zonder de Oekraïense nationaliteit. Het totaal aantal inschrijvingen in de BRP vanaf 24 februari 2022 betrof in week 45 van 2023 142.220. Dit betekent dat ongeveer 23% van de ontheemden zich inmiddels weer heeft uitgeschreven uit de BRP. Meer cijfers zijn niet bekend. Dat betekent ook dat het exacte aantal ontheemden dat Nederland heeft verlaten en naar Oekraïne is teruggekeerd, niet bekend is.

¹² Zie het voorgestelde artikel 10, tweede lid.

¹³ Peildatum: 10 november 2023.

2.3 Noodzaak van een regulier wettelijk kader

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe het onderhavige voorstel van wet zich verhoudt tot de en de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (hierna: Spreidingswet).¹⁴ In dat verband vragen zij of met het onderhavige wetsvoorstel het college van burgemeester en wethouders kan worden gedwongen in de opvang van ontheemden te voorzien en of dit zich verhoudt tot het gedecentraliseerde karakter van het voorstel.

De tijdelijke taak die door het college van burgemeester en wethouders wordt voortgezet is beperkt tot ontheemden uit Oekraïne. Gemeenten krijgen op grond van het onderhavige voorstel van wet dus geen wettelijke taak bij de opvang van andere asielzoekers: daarvoor blijft het COA verantwoordelijk en onder de Spreidingswet kunnen gemeenten in dat verband een wettelijke taak krijgen om asielopvangplaatsen beschikbaar te stellen aan het COA.¹⁵ Het onderhavige voorstel van wet verschilt daarvan. Het roept gemeenten in medebewind om in de opvang van ontheemden uit Oekraïne te voorzien. Gemeenten zijn gehouden hier uitvoering aan te geven, maar anders dan de Spreidingswet voorziet het onderhavige voorstel niet in een verdeelbesluit of een dwingende verdeelsleutel. In de praktijk vindt de verdeling van ontheemden over gemeenten plaats op basis van (vrijwillige) afspraken tussen gemeenten. Dit systeem functioneert voldoende en maakt het mogelijk maatwerk toe te passen. Beoogd is deze praktijk niet te doorbreken.

De leden van de **SGP**-fractie vragen naar het langetermijnperspectief voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Zij vragen met welke scenario's rekening wordt gehouden als het gaat om de opvang en terugkeer van deze groep.

Zoals hierboven is opgemerkt eindigt de taak van het college van burgemeester en wethouders uiterlijk één jaar nadat de ontheemden uit Oekraïne niet langer onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen. Vanaf dat moment vallen de ontheemden in principe (weer) onder de verantwoordelijkheid van het COA en derhalve ook onder de reikwijdte van de Spreidingswet¹⁶ – één en ander vanzelfsprekend slechts voor zover de ontheemden uit Oekraïne dan niet al zijn teruggekeerd of, indien gedurende een langere tijd nog bescherming noodzakelijk is, dat verblijf op een andere wijze wordt voortgezet. Het kabinet houdt met die scenario's rekening. Voor de periode na afloop van de Richtlijn tijdelijke bescherming wordt daarom een verkenning uitgevoerd naar verblijfsrecht en terugkeer van ontheemden uit Oekraïne. De Tweede Kamer wordt hier eind 2023 nader over geïnformeerd.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het lid **Omtzigt** stelt voorop dat een goede en warmhartige opvang van de vele ontheemden in Nederland van belang is. Hij vindt een goede en verantwoorde besluitvormingsstructuur noodzakelijk, en vraagt daarom om een toelichting op de verschillende delegatiebepalingen in het onderhavige voorstel van wet.

Het wetsvoorstel bevat een viertal delegatiegrondslagen waarmee het mogelijk wordt dat bepaalde elementen bij ministeriële regeling worden uitgewerkt:

¹⁴ Kamerstukken I 2023/24, 36 333, nr. A.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 333, nr. A.

¹⁶ Mits deze door de Eerste Kamer wordt aanvaard en in werking is getreden.

- Het voorgestelde artikel 3, eerste lid, maakt het mogelijk regels te stellen over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders in de opvang voorziet. Deze delegatiegrondslag zal worden gebruikt voor de bestaande Regeling opvang ontheemden Oekraïne.¹⁷ Met deze delegatiegrondslag is nauw aangesloten bij de Wet COA, zoals deze sinds 2005 luidt. Ook daar worden de verstrekkingen die door het COA aan andere asielzoekers worden geboden niet in de wet geregeld, maar bij ministeriële regeling.¹⁸ Het wetsvoorstel wijzigt de Regeling opvang ontheemden Oekraïne niet. Wel zal deze regeling na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet worden «omgehangen».¹⁹
- Het voorgestelde artikel 4 maakt het mogelijk dat een specifieke uitkering wordt verstrekt ter vergoeding van de kosten die gemeenten maken bij de uitvoering van hun taak op grond van dit wetsvoorstel. Deze delegatiegrondslag vloeit voort uit artikel 17, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet. Deze delegatiegrondslag zal worden gebruikt voor de bestaande Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne. Het wetsvoorstel wijzigt deze regeling niet. Ook deze regeling zal na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet worden «omgehangen».
- Het voorgestelde artikel 6, vierde lid, schrijft voor dat bij ministeriële regeling wordt voorzien in passende en specifieke maatregelen voor de verwerking van persoonsgegevens. Deze delegatiegrondslag is opgenomen op advies van de Afdeling advisering. Het is gebruikelijk deze waarborgen op het niveau van een ministeriële regeling te regelen.²⁰ Dit betreffen immers primair technische en organisatorische waarborgen, die zich niet lenen voor een uitwerking in een wet in formele zin. Deze waarborgen zullen na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet worden opgenomen in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne;
- Ten slotte maakt artikel 3, tweede lid, het mogelijk regels te stellen over de wijze waarop wordt voorzien in de dekking van kosten voor medische zorg, en de beschikbaarheid van die zorg. Ook deze regels zullen, als zij noodzakelijk blijken, worden opgenomen in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.

Het lid **Omtzigt** of er wijzigingen worden overwogen ten opzichte van de huidige ministeriële regelingen.

Voor de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne wordt voorlopig vastgehouden aan de bestaande bekostigingssystematiek. Wel is onlangs een nieuw onafhankelijk kostprijsonderzoek uitgevoerd om tot een normbedrag te komen dat beter aansluit bij de werkelijke kosten die gemeenten maken, of gaan maken door verwachte kostenstijgingen. Het normbedrag voor de gemeentelijke opvang wordt herzien naar 61 Euro, waarbij de mogelijkheid om de werkelijke kosten per gerealiseerde plek per dag te declareren behouden blijft. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 3 november 2023.²¹

Voor de Regeling opvang ontheemden Oekraïne zijn momenteel twee wijzigingen voorzien:

¹⁷ Stcrt. 2022, 9469, laatstelijk gewijzigd bij Stcrt. 2023, 26413.

¹⁸ De Regeling Verstrekkingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

¹⁹ Deze juridisch-wettelijke term is een technische wijziging, en geen inhoudelijke. Het betekent dat deze regelingen, die nu nog berusten op artikel 4, tweede lid, van de Wvb en artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hun grondslag vinden in de artikelen 3, eerste lid, en 4 van dit wetsvoorstel.

²⁰ Zie het advies van de Afdeling advisering (Kamerstukken II 2022/23, 36 394, nr. 4, punt 4, tweede alinea).

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3171.

- Zoals hierboven is opgemerkt, schrijft het voorgestelde artikel 6, vierde lid, voor dat bij ministeriële regeling wordt voorzien in passende en specifieke maatregelen voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Deze waarborgen worden opgenomen in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.
- Er wordt bezien of het beperken of intrekken van leefgeld bij voldoende inkomsten uit arbeid of loondervingsuitkeringen een verplichting wordt. Over deze beoogde wijziging is uw Kamer geïnformeerd bij brief van 7 juli 2023.²² Er worden verschillende beleidsopties onderzocht. Een voorbeeld hiervan is dat, in samenwerking met de VNG, wordt gewerkt aan het mogelijk maken van het vragen van een eigen bijdrage. De precieze vormgeving en voorwaarden worden momenteel uitgewerkt.

Het lid **Omtzigt** vraagt of de regering positief staat tegen een grotere parlementaire betrokkenheid bij deze gedelegeerde regelgeving. Hierop wordt geantwoord dat het staatsrechtelijk niet gebruikelijk is om ministeriële regelingen voor te leggen aan het parlement, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan.²³ Die bijzondere redenen doen zich in dit geval niet voor. Met de gekozen systematiek is ook niet afgeweken van wat gebruikelijk is. Zo is met de Regeling opvang ontheemden Oekraïne één-op-één aangesloten bij de systematiek van de Wet COA, zoals die sinds 2005 geldt.²⁴ Ook daar worden de eisen die aan de door het COA te bieden opvang worden gesteld neergelegd in een ministeriële regeling, zonder bijzondere parlementaire betrokkenheid. Voor de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne geldt dat deze ministeriële regeling wordt voorgeschreven door artikel 17, eerste lid, Financiële-verhoudingswet. Die wet voorziet evenmin in bijzondere parlementaire betrokkenheid.

Het lid **Omtzigt** vraagt naar de aangekondigde verkenning naar het aanpassen van de financiële verstrekkingen met het oog op zelfredzaamheid.²⁵ Dit lid vraagt voorts of deze informatie bekend was ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel, en zo ja, waarom deze informatie niet bij de stukken is gevoegd.

De uitkomsten van deze verkenning zijn opgenomen in de brief van 7 juli 2023.²⁶ Om die reden zijn deze uitkomsten niet bij de stukken van het onderhavige voorstel van wet gevoegd. Bovendien bevat het onderhavige voorstel van wet geen regeling over de (hoogte van de) financiële verstrekkingen aan ontheemden. Zoals in voormelde brief is aangegeven, bleek dat het invoeren van een uniforme gelijke bijdrage te veel zou vragen van gemeentelijke organisaties. Het kabinet concludeerde daarom dat dit niet haalbaar was voor alle gemeenten. Daarom is het toentertijd niet mogelijk gemaakt voor gemeenten om een eigen bijdrage te vragen. Naar aanleiding van de hoge bezettingsgraad in de opvang, signalen van gemeenten en de oproep van het Veiligheidsberaad kijkt het kabinet nu opnieuw naar de mogelijkheden voor een eigen bijdrage. Daarbij geldt nog steeds als uitgangspunt dat niet alle gemeenten een eigen bijdrage kunnen invoeren. Ook de VNG heeft in de tussentijd de mogelijkheid voor een eigen bijdrage op uitvoerbaarheid onderzocht. Zij is ook tot de

²² Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3153.

²³ Dit uitgangspunt is ook neergelegd in de Aanwijzingen betreffende de regelgeving, waarin is opgenomen dat in een wet normaliter geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld. Zie Ar. 2.35.

²⁴ Vergelijk Ar. 2.24, eerste lid.

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3128.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3153. Het kabinet heeft deze verkenning aangekondigd in de verzamelbrief opvang Oekraïne van 16 december 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3021).

conclusie gekomen dat dit niet voor alle gemeenten redelijkerwijs uitvoerbaar is, maar adviseert om wel ruimte te geven voor pilots. Om toch stappen te kunnen zetten werkt het kabinet momenteel in samenwerking met de VNG aan het mogelijk maken van het vragen van een eigen bijdrage in pilot-vorm. De vormgeving daarvan wordt momenteel uitgewerkt.

Het lid **Omtzigt** vindt het van belang dat de inkomsten van ontheemden worden betrokken bij de hoogte van het leefgeld. Hij vraagt of van deze mogelijkheid pas gebruik is gemaakt na de wijziging van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne in februari 2023, en of het kabinet inzichtelijk kan maken hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan. Dit lid vindt dat deze regeling landelijke werking moet hebben, en vraagt of de regering deze opvatting deelt.

De Regeling opvang ontheemden Oekraïne maakt het mogelijk dat het leefgeld wordt beperkt of ingetrokken als een ontheemde voldoende (eigen) inkomsten heeft. De regering heeft geen overzicht beschikbaar van welke gemeenten in welke mate gebruik maken van de ruimte om het leefgeld in te trekken of te beperken. Het is daarom niet mogelijk om aan te geven in hoeveel gemeenten het leefgeld vanwege eigen inkomsten is verminderd, of stopgezet. Op basis van signalen die het Ministerie van Justitie en Veiligheid bereiken is de indruk echter dat dit in het overgrote deel van de gemeenten het geval is wanneer er sprake is van inkomsten uit arbeid of loondervingsuitkering, en de gemeente van die inkomsten op de hoogte is. Daarbij is de indruk dat deze ruimte ook al voor februari 2023 werd gebruikt.

Het onderhavige voorstel van wet maakt het eenvoudiger om leefgeld te beperken of in te trekken als een ontheemde andere inkomsten heeft. Het voorgestelde artikel 7 maakt het mogelijk dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen gegevens uit de polisadministratie aan gemeenten verstrekt. Daarmee kunnen gemeenten zelfstandig en dus zonder medewerking van een ontheemde controleren of er inkomsten zijn, en hoe hoog die inkomsten zijn. Daardoor kan een gemeente voortaan ook handelen als de ontheemde weliswaar inkomsten uit arbeid of een loondervingsuitkering heeft, maar heeft nagelaten dit te melden.

Het lid **Omtzigt** constateert dat een weigering om opvang te verlenen aan een (gesteld) ontheemde een appellabel besluit is. Hij vraagt in hoeveel zaken bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, en wat de uitkomst in deze zaken is geweest. Tot op heden is in ongeveer 1480 zaken de tijdelijke bescherming geweigerd. Hiertegen is in 280 zaken bezwaar gemaakt. In 110 zaken is op dit bezwaar beslist. In 80 zaken is het bezwaar ongegrond verklaard, en in minder dan 10 zaken is het primaire besluit herroepen. De overige zaken zijn op een andere wijze afgesloten. Het betreft dan onder meer zaken waarin het bezwaar is ingetrokken. In 170 zaken is nog niet op het bezwaar beslist.²⁷

Het lid **Omtzigt** verwijst naar Werkinstructie 2022/17 van de IND, en vraagt of deze werkinstructie ten onrechte vereist dat gezinsleden alleen onder de reikwijdte vallen van de Richtlijn tijdelijke bescherming als zij in Oekraïne samenwoonden. Hierop wordt geantwoord dat gezins- en familieleden die ten tijde van het conflict een relatie hadden, maar pas na het uitbreken van het conflict in 2022 zijn gaan samenwonen, onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming worden gebracht. Er hoeft dus geen sprake te zijn van samenwonen in Oekraïne. Dit hangt samen met een redelijke uitleg van het beleid en de wens om gezinnen

²⁷ Peildatum: 18 oktober 2023.

zoveel mogelijk bij elkaar te houden. Als een ontheemde met een derdelander in Nederland samenwoonde voor 27 november 2021, of in een andere EU lidstaat voor 23 februari 2022, wordt die derdelander onder het bereik van de richtlijn gebracht. De werkinstructie moet hierop nog aangepast worden. De medewerkers van de IND op de stickerlocatie zijn geïnformeerd over deze uitleg en handelen overeenkomstig.

Bevoegd orgaan

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de wettelijke taakstelling verandert door de attributie van de opvangtaak aan het college van burgemeester en wethouders, in plaats van aan de burgemeester. Hierop wordt geantwoord dat met de verschuiving van deze taak van de burgemeester naar het college van burgemeester en wethouders de inhoud van die taak niet wijzigt.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de in dit wetsvoorstel opgenomen taak van het college van burgemeester en wethouders identiek is aan de taak uit de Spreidingswet. Dit is niet het geval. De tijdelijke taak die onder dit wetsvoorstel 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. Ook is, anders dan onder de Spreidingswet, niet voorzien in de mogelijkheid van een verdeelbesluit of een dwingende verdeelsleutel.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen of de overgang van de taak van de burgemeester naar het college van burgemeester en wethouders kan leiden tot langere besluitvorming. Zij vragen tot welke knelpunten dit kan leiden en wat de inzet van het kabinet is. Hoewel besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders inderdaad langer kan duren dan bij besluitvorming door enkel de burgemeester, is dit geen reden om deze taak opnieuw bij de burgemeester te beleggen. De reguliere taken en bevoegdheden van de burgemeester zijn immers primair gericht op (bevoegdheden ten aanzien van) de veiligheid, openbare orde en crisisbeheersing en passen daarom minder goed bij de onderhavige taak. Om gemeenten tijdig helderheid te geven over de omvang van de taak zodat zij zich kunnen voorbereiden, wordt gewerkt met prognoses en, op basis daarvan, met een totale opvangopgave. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in de Kamerbrief van 4 september 2023.²⁸

Reikwijdte

De leden van de **D66**-fractie vragen of gemeenten regelmatig te maken hebben met ontheemden die eerder in een andere lidstaat verbleven. Zij vragen wat de oorzaak hiervan is en of dit tot problemen leidt.

Het kabinet herkent het fenomeen dat ontheemden in sommige gevallen eerst in een andere lidstaat verblijven en vervolgens doorreizen naar Nederland. Dat is ook toegestaan. Bij het activeren van de Richtlijn tijdelijke bescherming op 4 maart 2022 is in Europees verband besloten om artikel 11 van de richtlijn niet toe te passen.²⁹ Dit betekent dat ontheemden mogen doorreizen naar een andere lidstaat en daar een verzoek kunnen indienen voor tijdelijke bescherming, ook als zij eerder in

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3162.

²⁹ 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.

een andere lidstaat verbleven. Het niet activeren van artikel 11 was gebaseerd op solidariteit in de Europese Unie bij het opvangen van ontheemden en om te faciliteren dat ontheemden zich verspreiden over de EU-lidstaten, mede gelet op het feit dat zij ongeacht de tijdelijke bescherming als Oekraïense staatsburgers reeds 90 dagen visumvrij mogen reizen in de EU. Daar staat Nederland nog steeds achter.

Medische zorg

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** verwijzen naar verschillende signalen over de zorgverlening aan ontheemden. Zij verwijzen naar de motie Kröger/Piri³⁰ en vragen naar de mogelijkheid om een «contactpersoon kind» (CPK) aan te stellen. Ook vragen zij of het kabinet met gemeenten in gesprek kan gaan over de mogelijkheid zelf een contactpersoon aan te wijzen.

Het kabinet onderschrijft het belang van aandacht voor de kwetsbare positie van ontheemde minderjarigen. In dit kader is nauw contact met ngo's. Met UNICEF is gesproken over CPK's in de opvanglocaties. Het kabinet onderzoekt wat de mogelijkheden zijn om een aanspreekpunt voor kinderen aan te stellen bij opvanglocaties voor ontheemden, in aansluiting op de behoeften van kinderen. Hierbij gaat het kabinet in gesprek met de betrokken stakeholders. Zodra hier meer zicht op is wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Daarbij kan niet onvermeld blijven dat, zoals al in reactie op de motie Kröger/Piri is benoemd, het ontbreken van een contactpersoon kind op een locatie niet betekent dat er geen aandacht is voor de belangen van kinderen. Alle medewerkers op een opvanglocatie alsmede de eigen ouders hebben vanzelfsprekend oog voor het welzijn en de veiligheid van kinderen.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen verder hoe informatie over preventieve gezondheidszorg aan ontheemden wordt verstrekt. Zij vragen of het mogelijk is met de GGD en Pharos tot een landelijk aanbod voor deze zorg te komen en of er meer mogelijkheden voor preventieve zorginterventies worden ontwikkeld. Ook vragen zij welke rol de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft.

Gemeenten en zorgverleners kunnen terecht bij het Loket Ontheemden Oekraïne Psychosociale Hulpverlening (LOOP). Het LOOP is een samenwerkingsverband van veel verschillende partijen, waaronder de GGD en Pharos. Dit loket is het aanspreekpunt voor psychosociale hulpverlening (PSH) aan ontheemden uit Oekraïne. Professionals en betrokken partijen kunnen er terecht met vragen voor het vinden van het juiste PSH-aanbod en voor een betrouwbaar beeld van de psychosociale situatie in de opvang. Gemeenten staan in contact met ontheemden en kunnen hen hierover informeren. Het consortium Empatia organiseert de inzet van Oekraïense psychologen, en heeft tevens een directe hulplijn voor ontheemden waar zij terecht kunnen als zij vragen hebben over psychosociale hulp. Het LOOP bundelt voorts informatie, kennis en netwerken op het vlak van PSH en maakt dit toegankelijk voor partijen die contact hebben met ontheemden. Op deze manier wordt informatie, ook over preventieve psychosociale hulp, zoveel mogelijk gebundeld verstrekt. De inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op de zorg aan ontheemden uit Oekraïne, bijvoorbeeld door middel van inspectiebezoeken op een aantal gemeentelijke opvanglocaties.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3042.

De leden van de **D66**-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de opvang van ontheemden aan gelijke standaarden voldoet als de opvang van reguliere asielzoekers. Hierop wordt geantwoord dat ontheemden (die door gemeenten worden opgevangen) recht hebben op een gelijkwaardig niveau aan verstrekkingen als andere asielzoekers (die door het COA worden opgevangen). Dit is geborgd in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. In deze regeling is nauw aansluiting gezocht bij de verstrekkingen die door het COA aan andere asielzoekers biedt.³¹ Daarbij moet wel worden aangetekend dat ontheemden uit Oekraïne krachtens de Richtlijn tijdelijke bescherming enkele aanvullende rechten hebben. Een voorbeeld daarvan zijn de regels met betrekking tot arbeid in loondienst of zelfstandige.³²

De leden van de **BBB**-fractie constateren dat de Spreidingswet en het onderhavige voorstel van wet beide beogen voldoende opvang te regelen. Zij vragen wat het doel van de onderhavige wet is als de Spreidingswet door de Eerste Kamer wordt aangenomen. Hierop wordt geantwoord dat ontheemden na inwerkingtreding van de Spreidingswet niet direct (weer) onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen. Gedurende de werkingsduur van het onderhavige voorstel van wet zijn gemeenten, en dus niet het COA, belast met de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Dit betekent dat opvangplaatsen voor ontheemden gedurende de werking van het onderhavige voorstel van wet niet onder de reikwijdte van de Spreidingswet vallen. Zoals eerder in deze nota is opgemerkt, is op de langere termijn samenloop voorzien. Uiterlijk een jaar nadat de ontheemden niet langer onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, 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 dan niet al zijn teruggekeerd of, indien tijdelijke bescherming ook daarna nog noodzakelijk is, dat verblijf op andere wijze wordt voortgezet.

De leden van de **BBB**-fractie lezen dat de VNG bang is dat er twee opvangsystemen door elkaar gaan lopen als zowel het onderhavige voorstel van wet als de Spreidingswet wordt aanvaard. Zij vragen om een reactie hierop. Hierop wordt geantwoord dat de VNG het voortzetten van de opvangtaak door gemeenten en het overgaan van die taak van de burgemeester naar het college van burgemeester en wethouders ondersteunt. Dit neemt niet weg dat het dan inderdaad zo is dat ontheemden tijdelijk door gemeenten, en andere asielzoekers door het COA worden opgevangen. Dit is overigens ook nu al het geval, onder de werking van het staatsnoodrecht. Gezien de situatie bij het COA en de wijze waarop gemeenten nu al ontheemden uit Oekraïne opvangen, is het tijdelijk voortzetten van de taak door gemeenten daarom het meest voor de hand liggend. Om eventuele negatieve effecten te voorkomen wordt zoveel mogelijk de samenhang gezocht tussen de verschillende opgaven, bijvoorbeeld door de bestuurlijke afstemming via de Landelijke en Provinciale regietafels te laten verlopen.

³¹ Zie artikel 9 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en overige categorieën vreemdelingen 2005 (Rva).

³² Zoals bedoeld in artikel 12 van de Richtlijn tijdelijke bescherming.

Tijdelijke aard

De leden van **VVD**-fractie lezen dat de werking van het onderhavige voorstel van wet uiterlijk één jaar nadat de tijdelijke bescherming ophoudt eindigt, en vragen wat de inzet van het kabinet is. Verwacht de regering dat verlenging noodzakelijk zal zijn?

De mogelijke uitloop van één jaar maakt het mogelijk om vanaf het moment dat ontheemden niet langer onder de werking van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, nog gedurende maximaal één jaar in de noodzakelijke opvang door gemeenten te voorzien. Dit staat in het voorgestelde artikel 10, tweede lid. Deze mogelijkheid tot uitloop wordt alleen benut als dat echt noodzakelijk blijkt. Een verdere verlenging is ook niet mogelijk, zo antwoord ik ook de leden van de **CDA**-fractie. Vanzelfsprekend was ook een andere termijn mogelijk geweest, zo antwoord ik deze leden voorts. Met de termijn van één jaar is een evenwicht gezocht tussen enerzijds de bestendigheid van de opvang, en anderzijds het uitgangspunt dat gemeenten slechts tijdelijk met de opvang van ontheemden worden belast. Met de termijn van één jaar meent de regering die balans te hebben gevonden.

De leden van de fracties van de **VVD**, **CDA GroenLinks** en **PvdA**, **SGP**, **BBB** en het lid **Omtzigt** vragen op welke termijn de opvang van ontheemden weer door het COA kan plaatsvinden, hoe het kabinet zich hierop voorbereidt en welke maatregelen worden genomen om dit mogelijk te maken.

De druk op de opvangcapaciteit van het COA is onverminderd hoog. Het is van het grootste belang dat er een oplossing wordt gevonden voor de huidige crisis in de asielopvang. Daartoe zijn verschillende maatregelen genomen, waar de Spreidingswet er een van is. Dit wetsvoorstel ligt nu voor bij de Eerste Kamer.³³ Een duurzame oplossing voor het opvangprobleem tegen de achtergrond van een toenemende opvangbehoefte is echter niet van de één op de andere dag gerealiseerd. Er zal daarom tijdelijk sprake zijn van twee naast elkaar bestaande opvangsystemen. Gemeenten, thans de burgemeester en na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet het college van burgemeester en wethouders, zijn tijdelijk belast met de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Het COA is belast met de opvang van overige asielzoekers.

Op de langere termijn is samenloop voorzien en is het COA (weer) verantwoordelijk voor de opvang van ontheemden. Uiterlijk een jaar nadat de ontheemden uit Oekraïne niet langer onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen eindigt ook de taak van het college van burgemeester en wethouders.³⁴ 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 tijdelijke bescherming daarna nog noodzakelijk is, dat verblijf op andere wijze wordt voortgezet. De regering houdt met die scenario's rekening, zo antwoord ik ook de leden van de **SGP**-fractie. Zoals ook elders in deze nota is toegelicht, wordt voor de periode na afloop van de Richtlijn tijdelijke bescherming een verkenning uitgevoerd naar mogelijke terugkeer of voortgezet verblijf van ontheemden. Ook de vormgeving van eventuele opvang of huisvesting wordt in deze verkenning meegenomen. Hierover wordt de Tweede Kamer eind 2023 nader geïnformeerd.

³³ Kamerstukken I 2023/24, 36 333, nr. A.

³⁴ Zie het voorgestelde artikel 10, tweede lid.

Indien de Spreidingswet niet door de Eerste Kamer wordt aanvaard heeft dat geen gevolgen voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne, zo antwoord ik de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA**. De opvang van deze ontheemden vindt immers thans zijn grondslag in de artikelen 2c en 4 van de Wvb en – na aanvaarding en inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet – in artikel 2 van deze wet. Daarbij blijft gelden dat de taak van het college van burgemeester en wethouders tijdelijk is. Zoals hierboven is opgemerkt, wordt er voor de periode na afloop van de Richtlijn tijdelijke bescherming een verkenning uitgevoerd.

De leden van de fracties van de **VVD** en **D66** vragen of het kabinet kan toezeggen dat er ten minste een half jaar voor het definitief aflopen van deze wet een plan ligt voor de overgang naar het COA. Dit zal het geval zijn: het kabinet stelt 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 waar voor overdracht aan moet zijn voldaan, en de planning en kosten. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden onder de Spreidingswet, als deze door de Eerste Kamer wordt aanvaard.

Met betrekking tot het lange termijnperspectief hanteert het kabinet het uitgangspunt dat de reeds ingezette EU-gecoördineerde aanpak wordt gecontinueerd. De lidstaten hebben tijdens de JBZ-Raad op 28 september 2023 politieke overeenstemming bereikt om de Richtlijn tijdelijke bescherming te verlengen tot en met 4 maart 2025. Dit beschouwt Nederland als een belangrijke eerste stap in het continueren van deze EU-gecoördineerde aanpak. In het verlengde hiervan zet Nederland zich in om ook tot een gecoördineerde aanpak op Europees niveau te komen na afloop van de Richtlijn tijdelijke bescherming op 4 maart 2025. Zo wordt voorkomen dat het beleid van de lidstaten uiteen gaat lopen en er secundaire migratiestromen van ontheemden uit Oekraïne ontstaan.

Delegatiegrondslag en omhangen bestaande regelingen

De leden van de **D66**-fractie lezen dat met het onderhavige voorstel van wet de controle op inkomsten en terugvordering van leefgeld verplicht wordt. Zij vragen of dit voor gemeenten uitvoerbaar is, en of deze taak niet bij de sociale diensten van gemeenten moet worden belegd.

De mogelijkheid om het leefgeld geheel of ten dele in te trekken is opgenomen in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne, en dus niet in dit wetsvoorstel. De regering is niet voornemens om sociale diensten te stimuleren een rol op te pakken in de uitvoering hiervan. De regering vindt het belangrijk dat gemeenten zelf kunnen bepalen waar ze de uitvoering in hun organisatie plaatsen, wat past bij het decentrale karakter van de opvang en de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Wet veiligheidsregio's

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat wordt beoogd de coördinerende rol van de voorzitters van de veiligheidsregio's elders te beleggen. Zij vragen of hiermee het COA wordt bedoeld. Op dit moment vervullen de voorzitters een coördinerende rol bij het realiseren en exploiteren van gemeentelijke opvanglocaties. Deze rol wordt overgenomen door een samenwerking tussen gemeenten. Gemeenten hebben de vrijheid hier invulling aan te geven op een manier die past binnen lokale structuren. Zo kan deze rol bijvoorbeeld belegd worden bij een centrumgemeente, of

weer bij een veiligheidsregio. Bestuurlijke afstemming in de regio zal plaatsvinden aan de Provinciale Regietafels.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** hebben begrip voor de keuze om niet over te gaan tot een dwingende verdeling van ontheemden. Zij vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat er voldoende opvangplekken beschikbaar zijn en hoe dit wordt gemonitord. Ook vragen zij hoe wordt omgegaan met een onvoorziene hoge instroom.

Het opvangaanbod wordt gemonitord door het Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (hierna: KCIO). Veiligheidsregio's geven het aantal beschikbare opvangplekken in hun regio door aan het KCIO dat de bovenregionale spreiding van ontheemden coördineert. De Nationale Opvang Organisatie houdt toezicht op de ontwikkeling van de opvangcapaciteit, en faciliteert en ondersteunt gemeenten in het realiseren van opvanglocaties. Met de gemeenten en veiligheidsregio's is afgesproken dat op basis van een (herijkte) prognose halfjaarlijks wordt bezien of de opvangopgave moet worden bijgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met een voorbereidingstijd van zes maanden. Op die manier hebben gemeenten voldoende tijd om deze plekken te realiseren.

In dit verband moet worden opgemerkt dat er sprake is van een aanhoudende instroom en een hoge bezettingsgraad. De eerder gevraagde 97.000 opvangplekken zijn nog niet gerealiseerd. Hierdoor blijft het creëren van nieuwe plekken door gemeenten noodzakelijk. Gemeenten worden daarom gestimuleerd om nieuwe opvanglocaties te openen door middel van bespreking van het benodigde aantal plekken in het Veiligheidsberaad. Vanaf 1 januari 2024 zal dit gebeuren aan de Landelijke Regietafel en de Provinciale Regietafels. Nederland heeft een gedeelde verantwoordelijkheid in het steunen van Oekraïne en het opvangen van ontheemden die de oorlog ontvluchten. Het Rijk ondersteunt de gemeenten in hun opvangtaak op alle mogelijke manieren: onder andere door het geheel dekken van de gemaakte kosten, en ook door de inzet van de Nationale Opvang Organisatie, die de regio's ondersteunt. Bij een onvoorziene hoge instroom wordt in eerste instantie de crisishulp opvang opgeschaald. Is er langere tijd sprake van een hogere instroom dan op basis van de prognose werd verwacht, dan kan dit aanleiding geven de prognose en ook de daaruit voortvloeiende opvangopgave bij te stellen. De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen daarnaast hoe de spreiding van ontheemden wordt vormgegeven. Voorts vragen zij of de voorzitters van de veiligheidsregio's een rol blijven spelen, ondanks dat deze coördinerende rol met deze wet zal worden overgedragen aan de Landelijke Regietafel en de Provinciale Regietafels.

In het veiligheidsberaad is door de Veiligheidsregio's een verdeelsleutel vastgesteld aan de hand waarvan de opgave per regio wordt bepaald. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel oppervlakte als inwonersaantal van de regio. Zoals hierboven is toegelicht werken regio's aan de overdracht van de coördinerende rol. Regio's hebben de ruimte hier invulling aan te geven op een manier die past bij lokale structuren; dit kan ook (opnieuw) via de veiligheidsregio zijn.

Bestuurlijke afstemming zal plaatsvinden in de Provinciale Regietafels en Landelijke Regietafel. Dit wordt ook vastgelegd in het nieuwe Bestuurlijk Afsprakenkader. In dit afsprakenkader is niet vastgelegd dat een regio een specifiek aantal opvangplekken beschikbaar moet hebben voor bepaalde doelgroepen, zoals bijvoorbeeld zorgbehoevenden, zo antwoord ik de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA**. Alle ontheemden dienen van opvang te worden voorzien, ook ontheemden met een bijzondere opvangbehoefte. Wel dient aan het KCIO gerapporteerd te worden of locaties geschikt zijn voor bijvoorbeeld zuigelingen, of

rolstoeltoegankelijk zijn zodat hier bij de plaatsing rekening mee gehouden kan worden.

4. Persoonsgegevens

Het lid **Omtzigt** vraagt waarom er naar aanleiding van het advies van de Afdeling niet voor is gekozen de waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens in de wet op te nemen. Hierop wordt geantwoord dat deze waarborgen veelal van technische, organisatorische en beheersmatige aard zijn en zich daarom minder goed lenen voor opname in een wet in formele zin. Daarom is ervoor gekozen deze waarborgen op te nemen in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. Dit is in lijn met het advies van de Afdeling, die erop wijst dat dergelijke waarborgen ook middels een delegatiebepaling kunnen worden opgenomen in een ministeriële regeling.

5. Financiële gevolgen

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat rekening wordt gehouden met een maximum aantal van 90.000 ontheemden in de gemeentelijke opvang en ongeveer 28.000 ontheemden in de particuliere opvang. Zij vragen hoe deze cijfers zich ontwikkelen en of er een verschuiving is tussen de particuliere en gemeentelijke opvang.

Bij de particuliere opvang wordt onderscheid gemaakt tussen de ontheemden die via RefugeeHomeNL bij gastgezinnen worden opgevangen (een klein deel) en ontheemden die zelf onderdak vinden (het merendeel). Sinds januari dit jaar daalt het aantal ontheemden dat via RefugeeHomeNL bij gastgezinnen een plek vindt. Begin januari waren er 2.640 plekken bezet in de particuliere opvang via RefugeeHomeNL; medio augustus was dat aantal gedaald naar 1.380. Op dit moment wordt de inzet van RefugeeHomeNL gefaseerd afgebouwd, waarna deze per 31 december 2023 zal stoppen.

Sinds september worden geen ontheemden uit Oekraïne meer gekoppeld aan gastgezinnen. Ook vinden sinds september geen herplaatsingen meer plaats naar andere gastgezinnen. De ontheemden gaan in die gevallen naar de gemeentelijke opvang, tenzij zij eigen onderdak vinden of vertrekken uit Nederland. Ondanks de aankondiging van het beëindigen van de begeleiding door RefugeeHomeNL per 1 januari 2024, wordt de particuliere opvang door een aantal gastgezinnen voortgezet. Ten aanzien van de ontheemden die (buiten RefugeeHomeNL om) eigen onderdak hebben gevonden, geldt dat dit aantal tot nu toe vrij stabiel blijft ten opzichte van het aantal ontheemden dat gebruik maakt van de gemeentelijke opvang.

Overigens zijn veiligheidsregio's en gemeenten inmiddels gevraagd om 97.000 plekken te realiseren per 1 februari 2024.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen hoe de bekostiging er voor gemeenten uitziet als er meer dan 90.000 ontheemden worden opgevangen. Eén van de uitgangspunten van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne is dat gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de opvang van ontheemden. Dat betekent dat de kosten van gemeenten worden vergoed, ook als er meer dan 90.000 ontheemden moeten worden opgevangen. Twee keer per jaar kan het maximale aantal van de benodigde opvangplekken worden herijkt ten behoeve van de budgettaire besluitvorming bij het Rijk, namelijk bij de voorjaarsnota en bij de miljoenennota.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen verder naar de bekostiging van de medische zorg. Medische kosten van ontheemden worden gedekt uit de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne

(RMO). Zorgverleners declareren hun zorgkosten via hun reguliere declaratiesysteem. Daarnaast heeft het Ministerie van VWS een decentralisatie-uitkering in het leven geroepen ter dekking van de meerkosten voor de zorg die ontheemden uit Oekraïne ontvangen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Wet Publieke Gezondheidszorg. Gemeenten krijgen hun kosten via die route vergoed.

Er is inderdaad een beperkt aantal gemeenten dat afspraken heeft gemaakt om opvanglocaties over te dragen aan het COA wanneer de locaties niet langer nodig zijn voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne, zo antwoord ik de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** verder. Omdat het COA andere voorwaarden stelt aan opvangplekken, bijvoorbeeld over de omvang daarvan, vergt dit enig maatwerk. Voor deze gemeenten is helder wat de financiële afspraken zijn wanneer een locatie aan het COA wordt overgedragen. Gemeenten die hier ook interesse in hebben worden geadviseerd om contact te zoeken met de Nationale Opvang Organisatie.

De aan het woord zijnde leden vragen verder op welke wijze de regering zich inzet om voldoende opvangplekken voor ontheemden te borgen, ook op de langere termijn. Hierop wordt geantwoord dat het kabinet gemeenten blijft ondersteunen door middel van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne. Bovendien faciliteert de Nationale Opvang Organisatie gemeenten, veiligheidsregio's en ngo's om goede opvanglocaties, zorg, onderwijs en maatschappelijke hulp te realiseren voor Oekraïense ontheemden. Korthedshalve wordt verder verwezen naar de beantwoording hiervoor op vragen van de fracties van **VVD**, **SGP** en **BBB** over de uitvoeringslasten.

Het lid **Omtzigt** vindt het een gemiste kans dat het wetsvoorstel geen materiële wijzigingen beoogt, terwijl de samenleving qua kosten en beschikbare opvangplekken tegen grenzen aanloopt. Dit lid vraagt waarom gemeenten langer worden gevraagd om in de opvang van ontheemden te voorzien, terwijl er tegelijkertijd geen uitzicht is op terugkeer of verbetering van andere problemen, zoals de situatie op de huizenmarkt.

De regering vindt het van belang dat ontheemden die het conflict in Oekraïne ontvluchten bescherming krijgen. Nederland is hier ook toe verplicht op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming. Ontheemden hebben recht op onder meer fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud en medische zorg. Met dit wetsvoorstel blijven gemeenten verantwoordelijk voor de opvang van ontheemden. Het Rijk zorgt ervoor dat gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Zoals hierboven ook is toegelicht, faciliteert en ondersteunt de Nationale Opvang Organisatie gemeenten hierbij.

De leden van de **SGP**-fractie vragen op welke wijze gemeenten worden gecompenseerd in de kosten die zij maken, en welke kostencomponenten hieronder vallen. Ook vragen zij of deze vergoeding kostendekkend is.

De kosten die gemeenten maken bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne worden volledig vergoed. Dit gebeurt middels een specifieke uitkering die wordt verstrekt op grond van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.³⁵ Het doel van deze regeling is tweeledig. Enerzijds mogen gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de opvang van ontheemden. Anderzijds beoogt de regeling de realisatie van de benodigde opvangplekken te stimuleren door eventuele financiële

³⁵ Stcrt. 2022, 15021, laatstelijk gewijzigd bij Stcrt. 2023, 6403.

drempels weg te nemen. Om aan die uitgangspunten te voldoen bestaat de bekostigingsregeling uit een vijftal onderdelen:

- a. een normbedrag per gerealiseerde plek in de gemeentelijke opvang per dag;
- b. een uitzonderingsbepaling om de werkelijke kosten te vergoeden indien een gemeente het normbedrag voor de gemeentelijke opvang in betekenisvolle mate onder- of overschrijdt;
- c. een vergoeding van werkelijk uitgekeerd leefgeld aan ontheemden in de particuliere opvang, en met ingang van 2024 ook de gemeentelijke opvang;
- d. een normbedrag ter dekking van de uitvoeringskosten van gemeenten per ontvangende ontheemde in de particuliere opvang per maand, en
- e. op aanvraag een vergoeding van transitiekosten voor de opvang van ontheemden in de gemeentelijke opvang.

De normbedragen onder a. en d. worden vastgesteld op basis van onafhankelijk kostenonderzoek.

De leden van de **SGP**-fractie vragen hoe hoog het leefgeld in Nederland is, en hoe dit zich verhoudt tot ons omringende landen.

De hoogte van het leefgeld is vastgelegd in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. De financiële toelage («leefgeld») bestaat uit een financiële toelage voor voedsel («eetgeld»), een financiële toelage voor kleding en andere persoonlijke uitgaven («kleedgeld») en, uitsluitend voor ontheemden in de particuliere opvang, daarnaast ook uit een wooncomponent. De tabel hieronder geeft de hoogte per 1 november 2023 weer.

Leeftijd ontheemde en grootte van het gezin	Kleedgeld	Eetgeld	Extra toelage
Alle leeftijden, individuele ontheemde zonder gezin	€ 60,71	€ 242,48	€ 80,91
Ontheemde is 18 jaar of ouder, gezin bestaat uit 2 personen	€ 60,71	€ 242,48	€ 80,91
Ontheemde is 18 jaar of ouder, gezin bestaat uit 3 personen	€ 60,71	€ 193,98	€ 80,91
Ontheemde is 18 jaar of ouder, gezin bestaat uit 4 personen of meer	€ 60,71	€ 169,74	€ 80,91
Ontheemde is jonger dan 18 jaar, gezin bestaat uit 2 personen	€ 60,71	€ 200,65	€ 80,91
Ontheemde is jonger dan 18 jaar, gezin bestaat uit 3 personen	€ 60,71	€ 160,64	€ 80,91
Ontheemde is jonger dan 18 jaar, gezin bestaat uit 4 personen of meer	€ 60,71	€ 140,34	€ 80,91

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of het leefgeld in Nederland niet vergelijkbaar moet zijn met andere landen in de Europese Unie. Ook vragen zij om een reactie op de oproep van het Veiligheidsberaad om de leefgeldregeling te versoberen.

De opvangsystemen voor ontheemden in landen als Duitsland en België zijn anders ingericht dan in Nederland, waardoor dit niet één-op-één te vergelijken is. De Richtlijn tijdelijke bescherming geeft lidstaten immers de ruimte om op eigen wijze in de opvang van ontheemden te voorzien. Dit brengt met zich dat er verschil zit in de wijze waarop lidstaten dat doen. Het Instituut Clingendael heeft onderzoek gedaan naar de verschillen tussen lidstaten op het gebied van voorzieningen en de perceptie van

onthemden daarbij. Hieruit blijkt dat het systeem in Nederland niet dusdanig aantrekkelijk is dat hier een aanzuigende werking vanuit gaat.³⁶ De hoogte van de bedragen is gebaseerd op normen van het Nibud voor de kosten die nodig zijn voor levensonderhoud. Het kabinet houdt dan ook vast aan de huidige bedragen. Wel kijkt het kabinet naar aanleiding van de oproep van het Veiligheidsberaad en signalen van gemeenten opnieuw naar de mogelijkheid om van ontheemden een eigen bijdrage voor de opvang te vragen. In de beantwoording van vragen van het lid **Omtzigt** wordt daar nader op ingegaan.

Het lid **Omtzigt** is geschrokken van de totale geraamde kosten voor de opvang van ontheemden, die in 2023 3 miljard Euro bedragen. Hij vraagt of het juist is dat de kosten per ontheemde dus € 32.000,- per jaar zijn, en voor een gezin € 128.000,-. Dit lid vraagt of deze kosten proportioneel en gerechtvaardigd zijn, en of de regering zich gaat inzetten om deze kosten te verminderen.

Zowel in het najaar van 2022 als in het najaar van 2023 heeft het kabinet door een externe partij onderzoek laten doen naar de samenstelling van de kosten die gemeenten maken voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Het doel van deze onderzoeken is om periodiek, objectief en onderbouwd in beeld te brengen welke kosten gemeenten maken voor de gemeentelijke opvang en de particuliere opvang. De onderzoeksrapporten dienen als basis om een besluit te nemen over de systematiek van de bekostiging, en dus ook over de totale omvang van de kosten voor het Rijk.

De hoogte en systematiek van de vergoeding aan gemeenten is sinds het begin van de crisis twee keer herijkt op basis van objectief onderzoek naar de kosten die gemeenten werkelijk maken. Het kabinet vindt de omvang van de kosten in 2023 ook uitlegbaar vanwege de nog altijd groeiende omvang van deze groep, waardoor er nog steeds nieuwe opvanglocaties moeten worden (om)gebouwd. Per 4 juni 2023 werden er 99.700 ontheemden opgevangen, waarvan 93.510 met de Oekraïense nationaliteit en 6.200 met andere nationaliteiten. Per 22 oktober 2023 is dit gestegen naar 107.570. De omvang van de opvangkosten is ook daarom proportioneel en gerechtvaardigd.

Het lid **Omtzigt** vraagt verder op welke wijze deze kosten zijn opgebouwd, en hoeveel leefgeld een gezin ontvangt bij verschillende hoogtes van inkomen. Ten slotte vraagt dit lid in welke mate ontheemden zelf bijdragen aan de kosten voor opvang, als zij een volledig inkomen uit arbeid hebben.

Het budget voor 2023 is als volgt opgebouwd:

Doel	Budget (mld.)
Nabetalingen op basis van verantwoording gemeenten 2022	1,1
Bevoorschotting 2023 normbedrag GOO	1,7
Bevoorschotting 2023 transitiekosten GOO	0,3
Bevoorschotting 2023 verstrekkingen leefgeld en normbedrag uitvoering POO	0,1
Totaal	3,1

Met ingang van 1 januari 2024 wordt zowel het normbedrag voor de gemeentelijke opvang (GOO) als het normbedrag particuliere opvang (POO) aangepast naar aanleiding van het kostenonderzoek van een externe partij. Deze normbedragen zullen lager liggen dan de normbe-

³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 19 637, nr. 3171.

dragen in 2023, waardoor ze aansluiten bij de kosten die gemeenten werkelijk maken.

Het kabinet maakt het gemeenten daarnaast zo gemakkelijk mogelijk om geld terug te geven aan het Rijk als er geld overblijft bij de normbedragen voor de gemeentelijke opvang. Omdat er met normbedragen wordt gewerkt is dit voor gemeenten niet verplicht. Zowel voor het draagvlak in de samenleving als voor de financiële kaders bij het Rijk is het echter belangrijk dat eventueel overblijvende middelen die niet nodig waren voor opvang weer terugvloeien naar de schatkist. Het Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) doen daarom een dringend beroep op gemeenten om van deze mogelijkheid gebruik te maken bij de verantwoording over 2023. Met betrekking tot de vraag over het beperken of inhouden van leefgeld en de overwegingen ten aanzien van de eigen bijdrage wordt verwezen naar de eerdere beantwoording daarover.

6. Consultatie, advies en regeldruk

Overig

De leden van de **D66**-fractie vragen hoe zal worden omgegaan met de asielaanvragen van ontheemden. Ook vragen zij op welke termijn hier duidelijkheid over kan worden verschaft en hoe dit wordt gecommuniceerd.

In mijn brief van 30 maart 2022 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de implementatie van de Richtlijn tijdelijke bescherming in de Vreemdelingenwet 2000.³⁷ Zoals in deze brief is toegelicht dienen ontheemden een asielaanvraag in om hun aanspraak op tijdelijke bescherming te laten vaststellen. Op de stickerlocatie van de IND in Amsterdam beoordeelt de IND of een ontheemde in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming. Daarbij bekijkt de IND ook of de betrokkene geen gevaar vormt voor de openbare orde. Ook heb ik u geïnformeerd dat de behandeling van deze asielaanvragen is opgeschort voor de duur van de tijdelijke bescherming. Omdat tijdens de JBZ-raad van 28 september 2023 is ingestemd met het voorstel van de Europese Commissie om de tijdelijke bescherming te verlengen tot en met 4 maart 2025, betekent dit dat de behandeling van deze asielaanvragen is opgeschort tot en met 4 maart 2025.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen naar de verkenning van het kabinet over de wenselijkheid van een structureel kader voor onderwijs aan ontheemden. Hierop wordt geantwoord dat er naast het reguliere (nieuwkomers)onderwijs tijdelijke onderwijsvoorzieningen (hierna: tov) ook tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (hierna: tnv-wet) bestaan.³⁸ De tov lopen na dit schooljaar af. De tnv-wet is op 11 oktober 2023 in werking getreden. De tnv is alleen in noodsituaties mogelijk en leerlingen kunnen hier maximaal 2 jaar onderwijs krijgen. Deze regeling wordt na drie jaar geëvalueerd en vervalt na vijf jaar. Het gaat dus echt om een tijdelijke wet met tijdelijke voorzieningen die in het uiterste geval een oplossing kan bieden voor kinderen waarvoor geen plek meer is in het reguliere (nieuwkomers) onderwijs. Op dit moment werkt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met het veld aan een toekomstverkenning voor het nieuwkomersonderwijs. In november 2023 zijn de eerste regionale bijeenkomsten. Voor het eind van het jaar wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de eerste opbrengsten en richtingen voor het structurele kader.

³⁷ Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2839.

³⁸ Stb. 2023, 332.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen hoe vaak het gebeurt dat gemeenten, bij overlast door ontheemden, overgaan tot het beëindigen van de opvang en het uitschrijven uit de Basisregistratie personen. Deze leden vragen voorts welke inspanningen het kabinet verricht om dit te voorkomen, en of de Richtlijn tijdelijke bescherming het toestaat dat de opvang op deze grond wordt beëindigd, mede gelet op het arrest Haqbin.³⁹

Gemeenten hebben te maken met overlastgevend gedrag door ontheemden op de opvanglocaties. Er zijn vanuit gemeenten en de VNG signalen van voorkomende incidenten en overlastproblematiek met zodanig grote impact op de medewerkers, overige bewoners en omgeving van de opvanglocatie dat de veiligheid niet meer kan worden gegarandeerd en dat door de gemeente wordt besloten de bewoner de toegang tot de opvanglocatie te ontzeggen. Het is niet bekend hoe groot deze groep is, het is wel onderwerp van gesprek met gemeenten. Ter ondersteuning van gemeenten is vanuit het Rijk in juli 2023 een handelingsperspectief overlast gepubliceerd, bestaande uit huishoudelijk reglementen, een maatregelenpakket en een handreiking time-out locaties. In het maatregelenpakket staat specifiek beschreven welke maatregelen gemeenten kunnen treffen bij overlastgevend gedrag, variërend van het voeren van correctiegesprekken tot het inhouden van leefgeld. Het uitgangspunt hierbij is dat gemeenten het recht op opvang van overlastgevende ontheemden niet volledig mogen stopzetten, en een ontheemde dus niet op straat mogen zetten, tenzij is voorzien in opvang elders in de gemeente of een andere gemeente. Dit volgt inderdaad uit een analoge interpretatie van het door deze leden genoemde arrest Haqbin, en wordt in de communicatie richting gemeenten benadrukt.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het beperken of intrekken van verstrekkingen een appellabel besluit is, waartegen bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden ingesteld.

II Artikelsgewijs deel

De leden van de **CDA**-fractie vragen voorts op welke wijze ontheemden zijn opgenomen in de Wet COA. Hierop wordt geantwoord dat dit wetsvoorstel deze wet wijzigt, zodat gedurende de werkingsduur van dit wetsvoorstel het COA niet is belast met de opvang van ontheemden. Die taak wordt op grond van artikel 2, eerste lid, van dit wetsvoorstel immers bij het college van burgemeester en wethouders belegd. De voorgestelde wijzigingen van de Wet COA zijn beperkt tot ontheemden uit Oekraïne en de zich thans voordoende situatie, en zijn dus tijdelijk. Mocht in de toekomst de Richtlijn tijdelijke bescherming opnieuw worden geactiveerd in een andere situatie, dan is voor de opvang van die ontheemden het COA verantwoordelijk.⁴⁰ De in dit wetsvoorstel voorgestelde tijdelijke wijzigingen in de Wet COA staan daar dan niet aan in de weg.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

³⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 12 november 2019, ECLI:EU:C:2019:956.

⁴⁰ In een reguliere situatie is het COA immers verantwoordelijk voor de opvang van ontheemden, zie Kamerstukken II 2002/03, 29 031, nr. 3, paragraaf 2.3.