

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

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). Voor 1 januari 2023 is de capaciteitsbehoefte vastgesteld op 61.200 plekken. 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 63.000 ontheemden uit Oekraïne die thans in de gemeentelijke

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, 19637, nr. 2945.

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, 19637, nr. 2950).

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 langdurig noodzakelijk om een zeer groot aantal opvangplekken 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 in algemene zin 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. Per 24 oktober 2022 hebben de gemeenten circa 65.000 opvangplekken gerealiseerd. Daarmee wordt aan circa 63.000 ontheemden 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 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 Opvangrichtlijn 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.⁹

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

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, 36045, 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. In juli is gestart met een monitoringsonderzoek naar de bedragen die gemeenten daarvoor nodig hebben, naar aanleiding waarvan de normbedragen in de bekostigingsregeling voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne zullen worden aangepast. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend.

⁹ Stcrt. 2022, 9469.

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 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 2000,¹⁰ omdat hij onder de reikwijdte valt van het Uitvoeringsbesluit van 4 maart 2022 van de richtlijn 2001/55/EG of een verlenging daarvan.¹¹ Dit betreft voor Nederland personen die:

- de Oekraïense nationaliteit hebben en die na 26 november 2021 Oekraïne zijn ontvlucht of die in de periode van 27 november 2021 tot en met 23 februari 2022 naar het grondgebied van de Europese Unie zijn gereisd;
- de Oekraïense nationaliteit hebben en die kunnen aantonen dat zij in de periode vóór 27 november 2021 feitelijk al in Nederland verbleven; of
- beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning en ten aanzien van wie:
 - o aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten; en
 - o niet is gebleken dat zij na 23 februari 2022 naar het land van herkomst zijn teruggekeerd.
- familieleden van de hiervoor genoemde personen.

Medische zorg

De taak van het college ziet op het bieden van materiële en immateriële opvang. Met dit begrip wordt aangesloten bij de reikwijdte van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: Wet COA). Deze taak omvat derhalve ook het zorgdragen voor de feitelijke beschikbaarheid van medische zorg voor ontheemden uit Oekraïne, zodat een ontheemde met medische klachten de noodzakelijke zorg ontvangt. Dat omvat mede het, zo nodig, feitelijk contact leggen met zorgaanbieders, het verschaffen van informatie over het Nederlands zorgstelsel en het ondersteunen van een ontheemde bij het verkrijgen van medische zorg, voor zover deze dat niet zelf kan organiseren. Deze taak betekent niet dat gemeenten zélf die medische zorg moeten leveren, bijvoorbeeld door medische zorg in te kopen of zelf beschikbaar te stellen, maar wel dat zij ervoor zorgdragen dat ontheemden daar feitelijk toegang toe krijgen.

Op het voormelde bestaat één uitzondering: in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, is geregeld dat de minister (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. Dit sluit aan op de verplichtingen die het COA ten aanzien van andere asielzoekers en behelst het feitelijk afsluiten van een ziektekostencontract ter dekking van de kosten van een vastgesteld pakket medische verstrekkingen.¹² Daarmee wordt gedeeltelijk uitvoering gegeven aan de brief van 20 april 2022. In die brief was immers nog vermeld dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie van de beschikbaarheid van zorg, analoog aan diens verantwoordelijkheid voor andere asielzoekers.¹³ Thans wordt hierin een andere keuze voorgesteld, ter voortzetting van de huidige praktijk waarin

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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 (RMO).

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2857.

gemeenten reeds vrijwillig voorzien in de organisatie van de beschikbaarheid van medische zorg voor ontheemden, zoals hierboven toegelicht. De taak van de minister is aldus beperkt tot de dekking van de medische kosten van ontheemden.

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 Wvb 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.¹⁴ Die weging is niet veranderd. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarom niet in aanvullende bevoegdheden voor het college van burgemeester en wethouders. 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. Uit de praktijk blijkt dat dit volstaat.

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'.¹⁵ 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

¹⁴ Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 36081, nr. 3, p. 3.

¹⁵ Stcrt. 2022, 9469.

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 geleverde grondslag voor het vaker dan éénmalig verstrekken van een specifieke uitkering. De Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne, die thans is vormgegeven als een éénmalige specifieke uitkering, wordt daartoe omgehangen. Dit wetsvoorstel voorziet niet in enige inhoudelijke wijzigingen van deze regeling.

Wet veiligheidsregio's

Op dit moment vervullen de voorzitters van de veiligheidsregio's een coördinerende rol bij het realiseren en exploiteren van gemeentelijke opvanglocaties. Er is immers een landelijke crisis ten aanzien van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, die elke gemeente en veiligheidsregio raakt, en is daarmee ook een crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Het kabinet heeft de veiligheidsregio's in eerste instantie gevraagd om de coördinatie ten aanzien van het realiseren van 50.000 opvangplekken voor ontheemden uit Oekraïne op zich te nemen. Gezien de groeiende capaciteitsbehoefte voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne zijn de veiligheidsregio's eind april gevraagd om daarnaast de realisatie van 25.000 aanvullende noodopvangplekken te coördineren.¹⁶ 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.

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. De taak van de gemeenten blijft inhoudelijk ongewijzigd. 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.¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹

Hieronder vallen tevens de gegevens uit de polisadministratie die door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen aan het college van burgemeester en wethouders worden verstrekt. De grondslag voor deze verstrekking is gelegen in artikel 33, negende lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen. 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 recht heeft op door het college uit te keren verstrekkingen, zoals leefgeld.²⁰

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

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2886.

¹⁷ Onder meer Kamerstukken II 2021/22, 19637, nrs. 2901, 2950, 2952, 2953, 2992 en 2996.

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.

²⁰ Zie onder meer artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.

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. De taak van het college van burgemeester en wethouders om te voorzien in materiële en immateriële opvang strekt zich tevens uit tot het zorgdragen voor de beschikbaarheid van medische zorg. Om deze redenen is het noodzakelijk dat het college van burgemeester en wethouders gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15, AVG worden verwerkt, zodat passende opvang kan worden geboden.

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 minister, verwerkt door de daartoe door hem gecontracteerde zorgverzekeraar.²¹ Deze aanbieder 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 aanbieder 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. 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.

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. [PM advies AP]

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 24 oktober bevonden zich ongeveer 89.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland. In de financiële ramingen is rekening gehouden met een maximum aantal van 75.000 ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke opvang en ongeveer 19.000 ontheemden in de particuliere opvang, tot en met juni 2023. De daartoe totale geraamde kosten voor de eerste helft van 2023 bedragen 1,47 miljard Euro.²²

7. Consultatie, advies en regeldruk

PM consultatiereacties.

²¹ 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).

²² De vergoeding van de kosten die gemeenten maken bij de uitvoering van de opvang van ontheemden uit Oekraïne gebeurt door middel van een specifieke uitkering krachtens de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.

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. Met de formulering van dit artikellid is aangesloten bij de redactie en reikwijdte van artikel 3, eerste lid, Wet COA.

In afwijking van het eerste lid is in het tweede lid geregeld dat niet het college van burgemeester en wethouders, maar de minister (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.

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.²³ Deze regeling voorziet in een grondslag voor het verstrekken van een specifieke uitkering voor kosten gemaakt vanaf 1 maart 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 hangt de huidige Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne om. 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, onderdelen g en 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

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 het begrip 'ontheemden' in

²³ Stcrt. 2022, 15021.

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 ongedaan gemaakt op het moment dat het onderhavige voorstel van wet vervalt.

Gelet op de mogelijke samenloop met de 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen' zal na afloop van de consultatiefase worden voorzien in de noodzakelijke samenloopbepaling(en).

Artikel 8

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 minimuminvoeringstermijn. Deze afwijking is noodzakelijk om de artikelen 2c en 4 Wvb op zo kort mogelijke termijn weer buiten werking te stellen.²⁴

Het tweede lid van dit artikel regelt het tijdstip waarop de onderhavige wet vervalt. 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 vervalt 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,

²⁴ Zie Ar. 4.17, vijfde lid, onderdelen a en b. De verplichting tot buitenwerkingstelling is neergelegd in artikel 2, vierde lid, Wvb.