

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer mr. E. van der Burg

Den Haag, 12 januari 2023

dossiënummer: 203287

uw kenmerk: 14510

telefoonnummer: +31 (0)6 10 98 07 36

e-mail: c.wiskerke@advocatenorde.nl

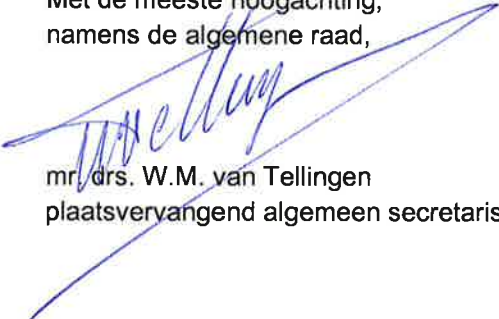
Betreft: tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne

Geachte staatssecretaris,

Op 12 december jl. is de internetconsultatie 'tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	9 januari 2023
Betreft:	tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne

SAMENVATTING

De opvang voor asielzoekers in Nederland barst momenteel uit zijn voegen. Naast een gebrek aan ruimte en bedden is er een personeelstekort. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt om geboden oplossingen te voorzien van een wettelijke basis in een formele wet, omdat voor die basis niet blijvend kan worden volstaan met een noodregeling.

De commissie adviseert de wetgever om de volgende punten het wetsvoorstel nader aan te vullen of van een nadere toelichting te voorzien:

- de samenhang met het reeds gepresenteerde wetsvoorstel van de zogenaamde Spreidingswet (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen);
- de keuze voor het slechts van toepassing verklaren van het wetsvoorstel voor de tijdelijke opvang door gemeenten voor ontheemden uit de Oekraïne, en
- het gevolg van het wetsvoorstel, namelijk dat de vaststelling van het voldoen aan de definitie als “ontheemde” in artikel 1 van het wetsvoorstel en de daaraan verbonden rechten voor personen die aanspraak maken op opvang volgens het wetsvoorstel het College van B&W verantwoordelijk wordt gemaakt. Dit terwijl de Colleges van B&W hiertoe minder geëquipeerd zijn of zijn voorzien van expertise, zulks a fortiori bij voortschrijdende beperkingen van de kring der gerechtigden. In dit verband dienen garanties te worden opgenomen in de wet- en regelgeving dat bij bezwaar- en beroepsprocedures de opvang niet daadwerkelijk wordt beëindigd voordat een afwijzing of beëindiging onherroepelijk is geworden.

Inleiding

De opvang voor asielzoekers in Nederland barst momenteel uit zijn voegen. Naast een gebrek aan ruimte en bedden is er een gebrek aan capaciteit op het vlak van personeel. Vrijwel de gehele asielketen heeft te maken met een aanzienlijke discrepantie tussen de hoeveelheid werk en de hoeveelheid medewerkers: de rechtbanken, de IND, maar zeker ook het COA. Dat de situatie momenteel onhoudbaar is behoeft hier geen verdere toelichting. Het besluit om in de tweede helft van het vorige decennium opvanglocaties te sluiten laten zichtbaar hun sporen na.

Nu er voorafgaand aan de Russische inval in Oekraïne feitelijk al onvoldoende AZC-plekken waren om adequaat opvang te kunnen bieden aan de bestaande toestroom aan vluchtelingen, legde de komst van vele ontheemde Oekraïners nog meer druk op de voorzieningen. Gemeenten sprongen bij om extra opvang te realiseren.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt om geboden oplossingen te voorzien van een wettelijke basis in een formele wet, omdat voor die basis niet blijvend kan worden volstaan met een noodregeling. Daarbij wordt tevens de Wet Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers aangepast. Het gaat om een tijdelijke wijziging van de Wet COA. Hierin wordt voor Oekraïense ontheemden tijdelijk een speciale positie vastgelegd om te waarborgen dat ook als het COA geen opvangplekken

beschikbaar heeft, zij toch adequaat kunnen worden opgevangen. De taakstelling wordt vanwege de capaciteitsproblemen bij het COA tijdelijk belegd bij de gemeenten.

Noodzaak wetwijziging

De commissie ziet met instemming dat de tijdelijke regeling voorzien wordt van een grondslag in een formele wet. Dat komt de robuustheid van de regelgeving ten goede en verleent draagvlak voor de tijdelijke regelgeving.

Daarbij kunnen er ook, wanneer het normale wetgevingsproces wordt doorlopen, zorgvuldiger afwegingen worden gemaakt. Zo is de beslissing om de opvang te beleggen bij het College van B&W in plaats van bij de burgemeester een positieve. Het College heeft immers vanuit haar taken bij huisvestings- en uitkeringenbeleid een ruimere ervaring dan de burgemeester, terwijl ook de democratische controle groter is. Bovendien wordt door die keuze de geboden opvang als stabielere gezien wat verdere inbedding in het beleid mogelijk maakt en minder als noodmaatregel. Vooral nu er nog weinig zicht is op een einde aan de oorlog in de Oekraïne en tevens niet valt te voorzien dat de capaciteitsproblemen bij het COA eerdaags opgelost zullen zijn, past het om de bestaande regelingen voor ontheemden uit de Oekraïne een stabielere vorm te geven. De commissie meent, dat het wetsvoorstel in zijn algemeenheid hieraan bijdraagt. Wel is er een aantal punten waarop nog nader gereflecteerd zou moeten worden. Deze worden in de volgende paragrafen behandeld.

Verhouding wetsvoorstel Spreidingswet

De commissie ziet raakvlakken tussen deze nieuwe wetwijziging en het momenteel voorliggende wetsvoorstel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, kort aangeduid als de Spreidingswet.¹ De verhouding tussen beide wetsvoorstellen wordt niet uitgediept in de toelichting bij het wetsvoorstel. Dat is wel wenselijk, omdat de oorzaak voor beide wetsvoorstellen dezelfde problematiek behelst, en de beide wetsvoorstellen daar een oplossing voor beogen te bieden. In verband met de consistentie van het overheidsbeleid kan een paragraaf waarin de aansluiting wordt gemaakt niet ontbreken bij het wetsvoorstel.

Verhouding opvang voor ontheemden uit de Oekraïne en andere asielzoekers

Met het wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt om gedurende langere tijd een onderscheid te maken tussen opvang voor ontheemden uit de Oekraïne² en andere asielzoekers.

Voor deze andere asielzoekers gelden, evenals voor de ontheemden uit Oekraïne, internationale verplichtingen ten aanzien van het bieden van opvang. Tot op heden is echter gebleken dat de landelijke overheid niet in staat is om de opvang te bieden die zij verplicht is te bieden. Niet alleen is dit in het nieuws naar voren gekomen, maar ook de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag en de Voorzieningenrechter van het Gerechtshof te Den Haag hebben dit geoordeeld.³

Het komt de commissie voor, dat waar namens de Staat tijdens de twee genoemde procedures het standpunt is ingenomen, dat de regering alles op alles zet om wel opvang te bieden aan alle asielzoekers op het niveau waarop zij recht hebben krachtens internationale verdragen, de regering bij onderhavig wetsvoorstel zal moeten bezien of niet ook andere asielzoekers de opvang moeten kunnen genieten waarvoor thans een grondslag wordt gelegd in onderhavig wetsvoorstel.

¹ Zie voor [het bijbehorende advies van de adviescommissies vreemdelingenrecht en bestuursrecht](#) de website van de NOvA.

² D.w.z. degene die vallen onder de werking van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, of een verlenging daarvan

³ Resp. Rb Den Haag 6 oktober 2022 [ECLI:NL:RBDHA:2022:10210](#) en Gerechtshof Den Haag, 17 oktober 2022 en 22 december 2022, [ECLI:NL:GHDHA:2022:2078](#) en [ECLI:NL:GHDHA:2022:2429](#)

Dat is de logische consequentie van het standpunt dat de Staat heeft ingenomen in de twee genoemde procedures. Niet valt in te zien, waarom --wanneer het COA onvoldoende capaciteit heeft om de minimum opvang te bieden-- alleen ontheemden uit de Oekraïne een vervangende opvang bij de gemeenten wordt geboden. In ieder geval is niet uitgelegd waarom niet een bredere groep in aanmerking zou kunnen komen door opvang bij de gemeenten, wanneer er een bredere groep dan alleen ontheemde Oekraïners geconfronteerd wordt met het feit dat COA onvoldoende opvang aan hen kan bieden.

Als de regering toch slechts voor ontheemde Oekraïners het alternatief van opvang door de gemeenten van een wettelijke grondslag wenst te voorzien, dan zal dat gemotiveerd dienen te geschieden. Die motivering ontbreekt nu in de toelichting op onderhavig wetsvoorstel.

Procedures bij weigering opvang en/of bij beëindiging opvang

De keuze om de opvang voor ontheemde Oekraïners te beleggen bij de gemeenten heeft ook tot gevolg dat de gemeenten beslissingen moeten gaan nemen ten aanzien van weigering of beëindiging van opvang. En dat het College van B&W vervolgens bij bezwaar en/of beroep het bestuursorgaan is dat de belanghebbende tegenover zich vindt.

Nergens blijkt uit dat er nagedacht is over de invulling van de beoordelingsruimte bij de vaststelling van de vraag of iemand wel of niet onder de definitie van ontheemden in artikel 1 van de wet. Tussen het COA en de IND bestaat in dit opzicht een langdurige praktijk, die ook deugdelijk met AVG-proof wet- en regelgeving is onderbouwd, waardoor het COA weet wanneer opvang dient te eindigen. Tussen gemeenten en de IND is die samenwerking er op dat niveau (nog) niet. Dit brengt risico's met zich mee voor het recht op opvang voor ontheemde Oekraïners. Niet ondenkbaar is, dat met de steeds wisselende grenzen van de doelgroep (die overigens landelijk wordt bepaald) op lokaal niveau niet steeds adequaat wordt beslist. Niet iedere gemeente heeft ook evenveel juridische ondersteuning daarvoor. Het komt de commissie voor, dat hierom tenminste bepaald zou moeten worden, dat in iedere individuele zaak totdat de beslissing tot weigering of beëindiging van opvang door het College van B&W onherroepelijk is geworden, de opvang niet daadwerkelijk wordt onthouden, respectievelijk niet daadwerkelijk wordt gestaakt. Dat doet recht aan de kwetsbare positie van de vreemdeling die een beroep doet op de opvang. En dat voorkomt, dat een mogelijk nadeel van het beleggen bij op een decentraal niveau van de taak van de landelijke overheid voor rekening van de ontheemde komt.

Conclusie

De commissie onderschrijft de noodzaak van het vinden van een wettelijke grondslag voor de opvang van ontheemden uit de Oekraïne in een formele wet. De commissie kan zich voorts goed vinden in de keuze om gelet op de capaciteitsproblemen bij het COA de taakstelling voor de opvang van ontheemde Oekraïners tijdelijk te beleggen bij de gemeenten.

De commissie meent wel, dat wanneer dit gebeurt, afgestemd dient te worden met de Spreidingswet, en bovendien nader moet worden overwogen of niet vanwege de capaciteitsproblemen bij het COA een grótere groep dan alleen ontheemde Oekraïners opvang kan worden geboden bij de gemeenten.

Daarnaast adviseert de commissie om bij het beleggen van een landelijke taakstelling bij de gemeenten extra waarborgen in te bouwen, teneinde te voorkomen, dat de decentraal genomen beslissingen ten aanzien van opvang --voor zover deze negatief zouden luiden voor de belanghebbende-- reeds effect zouden sorteren voordat de rechter kan beoordelen of zo'n

beslissing wel kan standhouden. Het risico op onterechte afwijzende beslissingen is immers groter wanneer het ondersteunend apparaat dat beschikbaar is voor de beoordeling kleiner is en minder ingewerkt in de materie. Dat risico mag niet voor rekening van de ontheemden komen.