

Aan het ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum 12 januari 2023  
Betreft Reactie VluchtelingenWerk Nederland t.b.v. internetconsultatie  
*Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne*

VluchtelingenWerk Nederland  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam  
Telefoon (020) 346 72 00  
Helpdesk (020) 346 72 50  
Fax (020) 617 81 55  
www.vluchtelingenwerk.nl  
info@vluchtelingenwerk.nl

### **Algemeen**

Door de oorlog in Oekraïne hebben 7,8 miljoen mensen hun land verlaten op zoek naar een veilig heenkomen. Bijna 93.000 van hen verblijven op dit moment in Nederland.<sup>1</sup> Zij verblijven dankzij vereende inspanningen van met name veiligheidsregio's, gemeenten en burgers bij de gemeentelijke opvang (GOO) en deels in opvang bij particulieren (POO). Een groot deel van hen werkt en heeft inkomen uit arbeid. Gezien de verwachte gestage toename van het aantal vluchtelingen uit Oekraïne dat in Nederland bescherming zal zoeken zijn de gemeenten gevraagd om het aantal gemeentelijke opvangplekken uit te breiden met 21.000 plekken naar 90.000 op 1 juli 2023.

Instituut Clingendael concludeert over die langere termijn: "Alles bij elkaar genomen ligt het niet in de lijn der verwachting dat er nog grote aantallen reeds in de EU aanwezige Oekraïense vluchtelingen naar Nederland zullen door migreren. Het is tegelijkertijd ook niet te verwachten dat de reeds in Nederland aanwezige Oekraïners in groten getale zullen terugkeren. De beschermingsopdracht voor Nederland zal daarmee naar alle verwachting geleidelijk maar gestaag toenemen. Dit maakt verdere capaciteitsopbouw en zaken zoals duurzame huisvesting, participatie en onderwijs voor Oekraïense ontheemden des te belangrijker".<sup>2</sup>

Naast vluchtelingen uit Oekraïne worden er ongeveer 50.000 vluchtelingen in Nederland opgevangen uit andere landen. In 2023 moeten er 42.500 reguliere opvangplekken bij komen. Om dit te bereiken heeft de overheid een wetsvoorstel geformuleerd dat [de taak voor asielopvangvoorzieningen bij gemeenten legt](#). Het [gerechtshof Den Haag concludeerde](#) onlangs dat er geen objectieve redenen bestaan om de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en die uit andere landen anders te organiseren. De opvang van alle vluchtelingen in Nederland moet voldoende capaciteit hebben en over voldoende kwaliteit beschikken. VluchtelingenWerk pleit er dan ook voor om de voorliggende wet in samenhang te brengen met de 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen'. Het voorzien in opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en van asielzoekers en statushouders uit andere landen zal immers binnenkort onderdeel zijn van een formele taak van gemeenten en een interdependente keten van asielprocedure-opvang-huisvesting-gezinshereniging-inburgering en/of terugkeer.

---

<sup>1</sup> [Verzamelbrief](#) opvang Oekraïne, 16 december 2022

<sup>2</sup> "Gestage toename van de beschermingsopdracht voor Oekraïense ontheemden", [Clingendael Rapport](#), november 2022, p.30

Met het wetsvoorstel Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne wordt de wettelijke basis van de opvang verlegd van het staatsnoodrecht naar een reguliere wet. VluchtelingenWerk ziet in de overgang van staatsnoodrecht naar een reguliere wet een kans om de opvang en het verblijf van Oekraïense ontheemden een stevige kwaliteitsbasis te geven, en geeft graag haar visie hierop.

### **Tijdelijke wet**

Nederland heeft ervoor gekozen om de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) te implementeren door vluchtelingen te verplichten asiel aan te vragen. De richtlijn voorziet echter in bescherming zonder dat daarvoor een asielverzoek hoeft te worden ingediend en biedt tijdelijk beschermde meer rechten dan een asielzoeker heeft. Zoals directe toegang tot de arbeidsmarkt, het werken als zelfstandige, recht op sociale zekerheid in samenhang met arbeid, recht op een verblijfstitel in de vorm van een vergunning en recht op gezinshereniging. Vluchtelingen uit Oekraïne kunnen ook buiten de opvang verblijven en hebben dan ook recht op huurtoeslag. Uit de richtlijn spreekt het idee dat tijdelijk beschermde zoveel mogelijk hun leven kunnen voortzetten in afwachting van de ontwikkelingen in hun land van herkomst. Dat is ook de lijn van het rapport van Clingendael. In de MvT staat dat het kabinet zich inspant de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne op termijn (weer) door het COA te laten verrichten. Hiervoor wordt een uiterlijke termijn genoemd van maximaal één jaar na het aflopen van de RTB.

VluchtelingenWerk vindt het onwenselijk dat de tijdelijk beschermde na beëindiging van de werking van de richtlijn automatisch in tijdelijke opvang blijven en daarbij eventueel achteruit zouden gaan in de voorzieningen waar ze nu recht op hebben. Vluchtelingen die tegen die tijd al vier jaar legaal in Nederland verblijven moeten dan de kans hebben gekregen om te bewegen naar permanentere huisvesting en integratie. Inzetten op een voortzetting of verplaatsing naar een andere vorm van tijdelijke huisvesting met alle gevolgen van dien voor opgebouwde levens, past daar niet bij. Daarnaast volgt uit artikel 31 lid 5 van de Procedurerichtlijn dat asielaanvragen maximaal binnen uiterlijk 21 maanden behandeld moeten zijn indien de reguliere beslistermijnen worden opgerekt door besluitmoratoria. [De rechtbank Den Haag bevestigde dit onlangs](#). Vanaf eind 2024 moet deze groep dan ook duidelijkheid krijgen als het gaat om hun lopende aanvraag voor internationale bescherming. VluchtelingenWerk pleit er voor dat vluchtelingen uit Oekraïne niet uit de opvang hoeven te vertrekken totdat duidelijk is of zij recht hebben op een verblijfsvergunning – of dit nu regulier, asiel of humanitair is. Het is noodzakelijk dat er tijdig begonnen wordt met het vormgeven van dit proces.

VluchtelingenWerk vindt dat de tijdelijk beschermde na beëindiging van de werking van de richtlijn niet automatisch in tijdelijke opvang moeten blijven. De rijksoverheid moet ervoor zorgen dat de keuze om al dan niet een verblijfsvergunning te verlenen gemaakt is voordat de richtlijn afloopt of dat de beslistermijn op asielaanvragen zijn verlopen.
---

## Kwaliteit opvang

### *Verantwoordelijkheid landelijke overheid*

Met het conceptvoorstel wordt geregeld dat de verantwoordelijkheid voor materiële en immateriële opvang bij het college van burgemeester en wethouders komt te liggen. De staat blijft echter verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en de Opvangrichtlijn (zie ook paragraaf 2.3 MvT). De geboden opvang moet in ieder geval voldoen aan de minimumeisen die deze richtlijnen stellen. Een belangrijk uitgangspunt van de Opvangrichtlijn is dat de EU-lidstaten moeten zorg dragen voor 'materiële opvangvoorzieningen' die een levensstandaard bieden die bestaansmiddelen garandeert en de fysieke en geestelijke gezondheid beschermt (artikel 17 tweede lid). Met opvangvoorzieningen wordt hierbij niet alleen bedoeld op de fysieke locaties en verstrekkingen, maar het betreft alle maatregelen die lidstaten overeenkomstig de richtlijn treffen ten behoeve van verzoekers om internationale bescherming (artikel 2 onder f). Dus ook al wordt de 'materiële en immateriële zorg' aan gemeenten overgedragen er blijft een belangrijke verantwoordelijkheid bij de Rijksoverheid zelf rusten. Er is immers nadere regelgeving, overheidsbeleid en financiering nodig om aan de eisen van de richtlijnen te voldoen. Deze verantwoordelijkheid is in het wetsvoorstel onvoldoende benoemd en uitgewerkt. VluchtelingenWerk heeft ook bij de consultatie voor het wetsvoorstel [wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen](#) bepleit deze verantwoordelijkheid in de Wet COA op te nemen.

VluchtelingenWerk pleit ervoor de basisnorm voor kwaliteit van de opvang uit de Opvangrichtlijn (artikel 17 tweede lid) in deze wet op te nemen. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opvang van de ontheemden die bij de rijksoverheid blijft, moet verduidelijkt worden.

### *Kwaliteitskader voor alle opvang van vluchtelingen*

Een deel van de minimumnormen voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne heeft al een grondslag gekregen in de RooO (Regeling opvang ontheemden Oekraïne) overeenkomstig hetgeen in de Rva (Regeling verstrekkingen asielzoekers) is geregeld voor andere asielzoekers. Daarnaast ziet VluchtelingenWerk dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de opvang door verschillende gemeenten. Uitgangspunt moet zijn dat in de basis vluchtelingen in elke opvanglocatie dezelfde minimale voorzieningen krijgen ongeacht uit welk land zij komen. Daarvoor is van belang dat er duidelijke kwaliteitsnormen worden vastgelegd in de regelgeving gebaseerd op zowel deze tijdelijke wet als op de wet asielopvangvoorzieningen. VluchtelingenWerk pleit ervoor dat deze kwaliteitsnormen gelijk zijn en de onderstaande uitgangspunten in regelgeving wordt vastgelegd zodat ze bindend zijn.

Naast de regelgeving met betrekking tot fysieke veiligheid, brandveiligheid en hygiëne gaat het dan om:

- voldoende mate van privacy
- goede bereikbaarheid met openbaar vervoer
- mogelijkheid zelf maaltijden te kunnen bereiden

- toegang tot (gemeentelijke) voorzieningen
- bijzondere opvangeseisen voor mensen in een kwetsbare positie, zoals alleenstaande minderjarigen, gehandicapten, zwangere vrouwen, ouderen, slachtoffers van geweld, LHBTIQ+-vluchtelingen (overeenkomstig artikel 21 en 22 Opvangrichtlijn)
- belang van het kind (artikel 23 Opvangrichtlijn), zie [de uitwerking voor kindvriendelijke opvang](#)
- toegang tot (taal-)onderwijs- en participatiemogelijkheden, zoals (vrijwilligers)werk en toegang tot het internet
- bewonersparticipatie (artikel 18 lid 8 Opvangrichtlijn)

Met betrekking tot taalonderwijs geldt dat het COA voor statushouders in de opvang verplicht is het programma voorbereiding op de inburgering aan te bieden. Dit was tot voor kort in de Rva opgenomen en is nu in de Regeling inburgering uitgewerkt. Ook geldt op grond van beleid dat kansrijke asielzoekers taallessen door professionals krijgen aangeboden. Nu de kans groot is dat een groot deel van de Oekraïense vluchtelingen in Nederland zal blijven en bovendien al bijna een jaar en naar verwachting nog langer in Nederland zullen verblijven, vindt VluchtelingenWerk dat alle volwassenen ook een aanbod voor professioneel taalonderwijs moeten krijgen en de mogelijkheid om vrijwillig aan het inburgeringsprogramma deel te nemen, inburgeringsexamens af te leggen, voor de kosten hiervan te kunnen lenen bij DUO en bij tijdig slagen deze lening niet te hoeven aflossen. Dit zou ook in de regelgeving opgenomen moeten worden en gemeenten zouden hiertoe ook gefaciliteerd moeten worden. Er zijn momenteel voor taalonderwijs wel zogeheten 'WEB'-gelden beschikbaar, maar deze zijn volstrekt onvoldoende.

Van belang is dat de rechten die uit de Richtlijn Tijdelijk Bescherming en de Opvangrichtlijn voortvloeien worden gewaarborgd. VluchtelingenWerk pleit ervoor dat de Rijksinspecties hier een rol hebben. Daarnaast is van belang dat gemeenten voorzien in een klachtenprocedure. Ook zou er training voor personeel op opvanglocaties moeten worden gerealiseerd en geldt er een beroepsgeheim op grond van artikel 18 zevende lid Opvangrichtlijn.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat er ook voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne kwaliteitsnormen worden vastgelegd en dat die normen voor alle opvang van vluchtelingen gelijk zijn. Ook moet worden voorzien in een professioneel aanbod voor taalonderwijs voor volwassenen.
---

### **Recht op opvang**

Zoals in de toelichting is aangegeven hebben vluchtelingen uit Oekraïne op grond van onder meer de Richtlijn tijdelijke bescherming en de Opvangrichtlijn recht op opvang ongeacht de gemeente waarin zij verblijven. Er is echter niet voorzien in een met waarborgen omklede procedure waarin een individuele vluchteling het recht op opvang kan effectueren. Het recht op opvang is in de eerste plaats afhankelijk van de vaststelling of iemand onder de definitie van de richtlijn valt. Deze toelatingsvraag is ter beoordeling van de IND in het kader van de Vreemdelingenwet. In de praktijk is een deel van die rol overgedragen aan gemeenten en veiligheidsregio's. Vluchtelingen kunnen zich immers

melden bij 'aanmeldhubs' waar gekeken wordt door personeel van de gemeente of veiligheidsregio of iemand in principe onder de richtlijn valt, ook beslissen gemeenten of iemand al dan niet in de BRP wordt ingeschreven. De gemeente kan nu bij twijfel om triage vragen bij de IND, maar als de gemeente dat niet doet is niet standaard voorzien in een individuele bezwaarroute richting de IND. Ook weet VluchtelingenWerk dat er soms vluchtelingen bij de 'aanmeldhubs' worden geweigerd zonder dat is vast komen te staan of zij wel of niet onder de definitie vallen. Het is in de praktijk ook voorgekomen dat vluchtelingen uit een opvanglocatie zijn gezet wegens onaangepast gedrag. In dergelijke situaties was het voor de betrokkenen onbekend waar ze dan hun recht op opvang konden effectueren. Dit mag niet op grond van de RooO waarin de beëindigingsgronden limitatief zijn aangegeven en het mag ook niet ten aanzien van asielzoekers op grond van de Opvangrichtlijn en Europese jurisprudentie.

Er moet een procedure komen met voldoende waarborgen omkleed waarmee een individu altijd nog terecht kan bij de IND om vast te laten stellen of hij of zij recht heeft op opvang onder de richtlijn en een gemeente aangewezen kan worden die deze opvang zal bieden.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel 1 Definities*

Ten aanzien van de definitie van ontheemde is in de memorie van toelichting een omschrijving gegeven van de personen die hieronder vallen. Een belangrijke groep die bij de omschrijving ontbreekt zijn de staatlozen of vluchtelingen met een andere nationaliteit dan de Oekraïense die op 23 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten, zie ook IND Werkinstructie [2022/17](#). Hierop moet de memorie van toelichting worden aangevuld.

Ten aanzien van de familieleden wordt in de memorie van toelichting geen nadere specificatie gegeven. In de hiervoor genoemde werkinstructie wel, maar daar wordt in strijd met de richtlijn tijdelijke bescherming gesteld dat echtgenoten en minderjarige kinderen alleen onder de definitie zouden vallen als zij in Oekraïne samenwoonden. Dit is onjuist. Artikel 15 lid 1 onder b richtlijn tijdelijke bescherming stelt deze eis alleen ten aanzien van andere naaste familieleden. Dit moet worden aangevuld in de memorie van toelichting en aangepast in de werkinstructie.

Daarnaast geldt dat tot 4 maart 2023 ook vluchtelingen met een andere nationaliteit dan de Oekraïense met een tijdelijke reguliere verblijfsvergunning recht op opvang hebben. Mocht de wet eerder in werking treden dan is het ook van belang deze groep te benoemen. Het is bovendien zo dat deze groep zo snel mogelijk antwoord moet krijgen op lopende procedures (asielprocedure, andere procedure tot regulier verblijf of terugkeerprocedure) en tot die tijd recht op opvang heeft die binnen de opvang voor Oekraïners vorm kan krijgen.

Tot slot zal de wet ook nog na afloop van de werking van de richtlijn tijdelijke bescherming gelden. De vluchtelingen vallen dan niet meer onder de richtlijn, maar worden asielzoeker of houder van een verblijfsvergunning en behouden ondertussen recht op opvang in de gemeentelijke locatie. Hiertoe moet ofwel de definitie worden aangepast ofwel dit in de RooO nader worden uitgewerkt. In het laatste geval is het van belang om dit alvast in de memorie van toelichting te benoemen.

## *Artikel 2 Taak*

### Medische zorg

In de memorie van toelichting geeft de staatssecretaris aan dat gemeenten ook verantwoordelijk worden voor de feitelijke beschikbaarheid van medische zorg voor vluchtelingen uit Oekraïne. Wel blijft de staatssecretaris verantwoordelijk voor de dekking van medische kosten door middel van de zorgregeling (Regeling Medische Zorg Ontheemden, RMO). Hiermee wordt afgeweken van het uitgangspunt dat eerder in de brief van [22 april 2022](#) was vastgelegd waarin was benoemd dat de staatssecretaris verantwoordelijk is voor de organisatie van de beschikbaarheid van zorg. Het argument is dat in de huidige praktijk gemeenten dit reeds doen.

VluchtelingenWerk vindt dat aldus een goede toegang tot medische zorg onvoldoende is gewaarborgd. Bovendien geeft de Opvangrichtlijn met artikel 17 tweede lid de lidstaten de opdracht de fysieke en geestelijke gezondheid te beschermen. In de praktijk komt het erop neer dat vluchtelingen uit Oekraïne vooral zelf de weg moeten vinden in de reguliere medische zorg en waarin huisartsen die hierin een belangrijke rol spelen vaak al overbelast zijn.

Voor asielzoekers en statushouders in de asielzoekersopvang zijn er wel extra voorzieningen getroffen vanuit de rijksoverheid om de toegang tot de medische zorg te faciliteren. Dit bestaat onder andere uit:

- een aparte organisatie 'GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA) die contracten afsluit met huisartsen en andere zorgverleners ten behoeve van de beschikbaarheid van medische zorg
- GZA heeft praktijkondersteuners in dienst die in de centra spreekuren houden waar asielzoekers en statushouders met medische vragen terecht kunnen, voorlichting geven en zo nodig doorverwijzen naar de reguliere zorg
- er zijn ook praktijkondersteuners met GGZ-aantekening die ondersteuning kunnen geven bij psychosociale problematiek
- medewerkers van de GGD geven gezondheidsvoorlichting
- er bestaat een 'praktijklijn' met tolkenvoorziening waar asielzoekers en statushouders kunnen bellen met medische vragen buiten spreekuren
- medewerkers van GZA doen na plaatsing in de opvang op korte termijn een medische intake. Deze intake kan het COA mede gebruiken bij het vaststellen van bijzondere opvangbehoeften. Op grond van de Opvangrichtlijn is de overheid verantwoordelijk voor het vaststellen van bijzondere kwetsbaarheden. Nu is ten aanzien van de vluchtelingen uit Oekraïne alleen in de RooO neergelegd dat de

burgemeester moet bepalen of een vluchteling uit Oekraïne bijzondere opvangbehoefte heeft zonder dat deze over dit hulpmiddel beschikt.

VluchtelingenWerk vindt dat de rijksoverheid ook voor vluchtelingen uit Oekraïne de feitelijke toegang tot de medische zorg moet faciliteren vergelijkbaar met de faciliteiten die bestaan voor asielzoekers en statushouders die in de opvang van het COA verblijven.

*Artikel 6 Bijzondere persoonsgegevens*

Het college krijgt de vergaande bevoegdheid om gegevens over de gezondheid van vluchtelingen te verwerken. Dit is in zoverre begrijpelijk omdat gemeenten moeten vaststellen of er sprake is van bijzondere opvangbehoefte. Het is nu echter zeer ruim geformuleerd. Nadere clausulering mede op advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is hier noodzakelijk.