Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2023-2024

36 394 Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne)

C **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 23 mei 2024

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad. Ik dank de leden van de fracties voor hun inbreng. De gestelde vragen worden hierna samengevat weergegeven. Bij de beantwoording daarvan is de indeling van het verslag aangehouden.

2. Algemene vraag van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad
De commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad vraagt de regering om nader in te gaan op de ontwikkelingen rondom de 'derdelanders' en de vraag of de tijdelijke bescherming voor deze groep kon worden beëindigd. Ook vragen zij of alle gemeenten eenzelfde beleidslijn zullen hanteren ten aanzien van deze groep en of het daarbij nog verschil maakt of een derdelander een individuele procedure heeft aangespannen.

In de brief van 25 april 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de derdelanders en de wisselende rechtspraak over de vraag of de tijdelijke bescherming voor hen is geëindigd.[1] Zoals in die brief is vermeld, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inmiddels prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie.[2] In afwachting van de beantwoording van die vragen behouden derdelanders het recht op opvang. Daarvoor is niet van belang of een procedure is aangespannen. Het kabinet gaat er vanuit dat alle gemeenten eenzelfde aanpak zullen hanteren. Het kabinet zal dit monitoren, en blijft hierover in gesprek met gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG).

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

<u>Richtlijn tijdelijke bescherming</u>
De leden van de BBB-fractie lezen in overweging 8 van de considerans bij de Richtlijn tijdelijke bescherming dat het nodig is minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming. Zij vragen of de regering een opsomming kan geven van die minimumnormen.

De Richtlijn tijdelijke bescherming bevat minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden.[3] Die minimumnormen zijn primair opgenomen in de hoofdstukken III en IV van de richtlijn. Hoofdstuk III betreft onder meer het recht om arbeid te verrichten voor ontheemden,[4] de verplichting voor lidstaten om ontheemden een fatsoenlijk onderkomen te bieden,[5] het recht op financiële ondersteuning en medische zorg,[6] de verplichting om minderjarige ontheemden toegang tot onderwijs te bieden[7] en de verplichting voor lidstaten om ontheemden een tijdelijke verblijfstitel te verstrekken.[8] Hoofdstuk IV van de richtlijn geeft regels over (het waarborgen van) het recht op toegang tot de asielprocedure tijdens de duur van de tijdelijke bescherming en na afloop daarvan. Elke lidstaat heeft een resultaatverplichting om met

[1] Kamerstukken II 2023/24, 36394, nr. 24.
[2] ABRvS, 25 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1742.
[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] Artikel 12 van de Richtlijn tijdelijke bescherming.
[5] Idem, artikel 13.
[6] Idem, artikel 13, tweede lid.
[7] Idem, artikel 14.
[8] Idem, artikel 8.

inachtneming van deze normen in de opvang van ontheemden te voorzien, waarbij de richtlijn de lidstaten vrij laat in de wijze waarop zij dat doen.

De aan het woord zijnde leden verwijzen voorts naar overweging 9 van de considerans en vragen wat onder de daar genoemde 'secundaire bewegingen' wordt verstaan.

Hierop wordt geantwoord dat met de term secundaire beweging wordt gedoeld op een situatie waarin een ontheemde van de ene lidstaat binnen de Europese Unie (alsnog) doorreist naar een andere lidstaat.

Tot slot verwijzen deze leden naar overweging 15 van de considerans, waarin staat dat de voorwaarden voor verblijf billijk moeten zijn. Zij vragen op welke voorwaarden voor verblijf wordt gedoeld en wat onder 'billijk' wordt verstaan.

Overweging 15 geeft in algemene zin aan dat het verblijf dat ontheemden onder de richtlijn moet worden geboden, billijk moet zijn. Wat onder 'billijk' moet worden verstaan is niet gedefinieerd, maar vindt zijn uitwerking primair in (het hierboven genoemde) hoofdstuk III van de richtlijn.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de krachtens de Richtlijn tijdelijke bescherming genomen maatregelen uit het Europese vluchtelingenfonds kunnen worden gefinancierd. Zij vragen voor welke jaren en bedragen Nederland is gefinancierd en hoe deze financiering zich verhoudt tot de kosten die Nederland maakt.

Het Europese vluchtelingenfonds bestond tot 2014 en is in het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 onderdeel geworden van het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Tot op heden is voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne geen AMIF subsidie ingezet. Wel zijn in algemene zin uitkeringen ontvangen. Het AMIF 2014-2020 heeft een looptijd tot eind 2024. De nationale uitkering daarbij bedroeg € 301 mln. In het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027, met een looptijd tot eind 2030, heeft Nederland € 272,5 mln. toegekend gekregen. In Nederland wordt met deze gelden ingezet op de doelstellingen 'Asiel en opvang', 'Integratie' en 'Terugkeer' en vanaf de periode 2021-2027 wordt ook ingezet op 'Legale migratie'.

<u>Voorliggend wetsvoorstel</u>
De leden van de BBB-fractie vragen welke uitvoeringsproblemen en knelpunten gemeenten voorzien als zij maandelijks een eigen bijdrage moeten vaststellen en innen aan de hand van mogelijk wisselende inkomsten van ontheemden.

De VNG heeft de invoering van een eigen bijdrage op uitvoerbaarheid getoetst. Uit deze uitvoeringstoets komen diverse knelpunten naar voren. De gesignaleerde knelpunten zien op de wijze waarop deze taak in de gemeentelijke organisatie wordt belegd, op de benodigde aanpassingen in de ICT-systemen die het proces ondersteunen en de (financiële) kosten om dit te implementeren. Ook eventuele incassoprocedures bij niet-betaling van de bijdrage brengen praktische en juridische uitdagingen met zich. Het Rijk ondersteunt gemeenten actief bij de invoering van de eigen bijdrage en het oplossen van deze knelpunten.

Deze leden vragen voorts of het denkbaar is dat ontheemden 'zwart' zullen gaan werken, om zo geen eigen bijdrage te hoeven betalen.

Het risico op zwartwerken bestaat bij ontheemden zoals dat ook voor andere doelgroepen in Nederland geldt. Dit risico wordt beperkt geacht, ook na het invoeren van de eigen bijdrage. Het invoeren van een eigen bijdrage sluit aan bij de uitgangspunten van zelfredzaamheid en participatie waarbij ontheemden die dat kunnen, bijdragen aan de opvang. Ter bevordering van een rechtvaardige uitvoeringspraktijk krijgt het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid om geen of een beperkte eigen bijdrage te vorderen, en daarmee een hardheidsclausule toe te passen, als dat noodzakelijk is om onevenredige gevolgen te voorkomen.

De leden van de BBB-fractie constateren dat elke gemeente de hoogte van de eigen bijdrage moet gaan vaststellen en vervolgens invorderen. Zij vragen of is onderzocht of er voordelen zijn verbonden aan een centrale vaststelling en invordering van deze bijdrage.

Deze optie is inderdaad onderzocht. Als onderdeel van de verkenning is daarover gesproken met het Centraal Administratie Kantoor (CAK) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Uiteindelijk is niet voor een centraal orgaan gekozen. Juist omdat gemeenten zijn belast met de opvang van ontheemden én het bieden van overige verstrekkingen, zoals leefgeld, is het passend

om de vaststelling en eventuele invordering van de eigen bijdrage ook op gemeentelijk niveau te beleggen.

De leden van de BBB-fractie constateren voorts dat de Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt dat het wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk maakt welke passende en bijzondere maatregelen er worden getroffen bij de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zij vragen of dit risico kan worden gemitigeerd door het vaststellen en invorderen van de maandelijkse eigen bijdrage centraal te beleggen.

Zoals hierboven is toegelicht, is bij de vormgeving van de eigen bijdrage bezien of het mogelijk is om deze taak centraal te beleggen. Dit bleek niet passend. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in artikel 6, vierde lid, van het wetsvoorstel voorzien in een verplichting om bij ministeriële regeling te voorzien in passende en specifieke maatregelen voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Bij de vormgeving van deze waarborgen wordt expliciet acht geslagen op de omstandigheid dat het aan gemeenten is om daar uitvoering aan te geven. In aanvulling daarop is in het wetsvoorstel geregeld dat deze persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk, en dat deze gegevens uiterlijk vier jaar na de eerste verwerking worden verwijderd.

<u>Misstanden</u>
De leden van de BBB-fractie constateren dat ontheemden veelal via buitenlandse uitzendbureaus werken. Zij merken op dat dit misstanden in de hand werkt en vragen of het mogelijk is om deze tijdelijke Oekraïense arbeidskrachten verplicht in dienst te laten treden bij de werkgevers voor wie zij werken.

Het is inderdaad zo dat veel ontheemden uit Oekraïne in Nederland werk vinden via uitzendbureaus. Het uitsluiten van deze mogelijkheid om te werken via een uitzendbureau heeft gevolgen voor de arbeidsparticipatie en verhoudt zich daarom niet tot de inzet van het kabinet om ontheemden te laten participeren, waarbij werk een belangrijke pijler is. Juist voor deze groep, en ook voor Nederland, is het goed dat zij aan het werk zijn, ook als dat via een uitzendbureau gebeurt. Dat laat onverlet dat het kabinet werkgevers, waaronder uitzendbureaus, oproept om hun brede maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Daarbij gaat het om het bieden van goede voorwaarden aan werknemers, het naleven van de regels en, voor ontheemden uit Oekraïne, ook het doen van de verplichte melding bij het UWV. Er wordt veel gedaan om misstanden met ontheemden (en arbeidsmigranten), ook door malafide uitzendbureaus, aan te pakken. Zo wordt extra ingezet op voorlichting over de rechten en plichten van ontheemden op de arbeidsmarkt, zodat zij eerlijk, gezond en veilig kunnen werken. Dat gebeurt in het Oekraïens via onder meer de website www.workinnl.nl, factsheets en een Telegram-kanaal dat speciaal is gericht op ontheemden uit Oekraïne. Daarnaast verstrekt het kabinet subsidie aan (onder meer) FairWork om ontheemden uit Oekraïne te informeren en ondersteunen met betrekking tot hun rechten op de arbeidsmarkt. Bovendien heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in oktober 2023 het wetsvoorstel Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten bij de Tweede Kamer ingediend.[9] Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de aanpak van malafide uitzendbureaus en daarmee het versterken van de positie van kwetsbare werknemers, inclusief ontheemden uit Oekraïne. Daarnaast wordt in het arbeidsmarktpakket onder meer voorgesteld om de onzekere periodes van uitzenden te verkorten. Vooruitlopend op deze wet strengere eisen stellen is niet wenselijk.

De leden van de BBB-fractie zien de verplichte eigen bijdrage als het begin van een normalisering van de financiële voordelen die ontheemden in Nederland genieten. Zij vragen de regering hoe die normalisering verder zal plaatsvinden, mede gelet op de strenge regels voor Nederlanders in de bijstand.

In de brief van 26 januari 2024 is aangegeven dat het kabinet zich blijft inzetten op zelfredzaamheid en participatie in de periode dat ontheemden nog tijdelijke bescherming genieten.[10] Het vragen van een eigen bijdrage en het intrekken van leefgeld indien sprake is van inkomsten zijn voorbeelden van het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van ontheemden. Omdat deze maatregelen afhankelijk zijn van een inkomen, en ontheemden op basis van hun verblijfsstatus onder de Richtlijn tijdelijke bescherming geen toegang hebben tot sociale voorzieningen zoals de bijstand, is het belangrijk dat de arbeidsparticipatie onder ontheemden zo hoog mogelijk is. Daarom investeert het kabinet ook in voorzieningen die de (arbeids)participatie stimuleren, zoals het aanbieden van Nederlandse taallessen. Deze participatie

[9] Kamerstukken II 2023/24, 36446, nr. 2.
[10] Kamerstukken II 2023/24, 19637, nr. 3202.

draagt natuurlijk eveneens bij aan een betere kwaliteit van leven voor ontheemden uit Oekraïne en aan de ontwikkeling van competenties en ervaring, die ook van pas komen bij de wederopbouw van Oekraïne.

De leden van de BBB-fractie vragen verder op welke wijze grip wordt gekregen op de toenemende instroom van met name mannelijke ontheemden uit Oekraïne, die primair naar Nederland lijken te komen voor werk in combinatie met gratis huisvesting en leefgeld.

Het aantal ontheemden uit Oekraïne, waaronder mannen, vrouwen en kinderen, dat is ingeschreven in de Basisregistratie Personen en tijdelijke bescherming krijgt, wordt gemonitord. Hierover informeer ik de Kamer periodiek door middel van de Verzamelbrieven opvang Oekraïne. Alle ontheemden uit Oekraïne hebben, mits zij onder de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, recht op tijdelijke bescherming, opvang, zorg en toegang tot de arbeidsmarkt in Nederland. De mogelijkheid dat het arbeidsmotief en de toegang tot opvang en zorg een rol speelt in de keuze om naar Nederland (of een andere lidstaat) te reizen, laat onverlet dat er helaas nog altijd sprake is van oorlog in Oekraïne, zodat we er van uitgaan dat vluchten voor het geweld eveneens een belangrijke rol speelt.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66
De leden van de D66-fractie steunen een Europese aanpak van de opvang van ontheemden. Zij vragen hoe andere lidstaten optreden bij de opvang van derdelanders, en welke lessen Nederland hieruit kan trekken.

Bij het in werking stellen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming op 4 maart 2022 was de inclusie van derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne een facultatieve optie voor de lidstaten. Een meerderheid van de lidstaten koos ervoor deze facultatieve bepaling niet toe te passen. Nederland deed dit wel, naast onder meer Finland en Portugal. Eind 2022 heeft Portugal besloten om nieuwe aanvragen tot tijdelijke bescherming binnen deze categorie vanaf januari 2023 uit te sluiten van tijdelijke bescherming. Ook Finland heeft besloten om de toegang van derdelanders met tijdelijk verblijf in Oekraïne te beperken, al moet een formele juridische uitwerking hiervan nog plaatsvinden. Nederland staat in doorlopend contact met deze lidstaten om ervaringen uit te wisselen. Het belangrijkste verschil tussen Finland en Portugal enerzijds en Nederland anderzijds is dat het besluit van Portugal en Finland enkel ziet op nieuwe instroom.

De leden van de D66-fractie constateren dat bij amendement is voorzien in een verplichte eigen bijdrage voor ontheemden.[11] Zij ondersteunen dit uitgangspunt, maar wijzen ook op de motie-Podt c.s. waarin de regering wordt opgeroepen te stimuleren dat werken blijft lonen.[12] Zij vragen hoe het kabinet hier bij het vormgeven van de eigen bijdrage rekening mee zal houden.

Ter bevordering van een rechtvaardige uitvoeringspraktijk krijgt het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid om geen of een beperkte eigen bijdrage te vorderen, als dat noodzakelijk is om onevenredige gevolgen te voorkomen. Daartoe wordt voorzien in een hardheidsclausule, waarbij in ieder geval wordt gedacht aan ontheemden van wie het inkomen lager is dan het in te trekken leefgeld en de eigen bijdrage. Zoals eerder benoemd, heeft de VNG de invoering van een eigen bijdrage op uitvoerbaarheid getoetst. Er wordt niet gekozen voor bijvoorbeeld een inkomensafhankelijke eigen bijdrage vanwege de complexiteit in de uitvoering door gemeenten.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en de SGP
De leden van de fracties van het CDA en de SGP merken op dat zich onder de ontheemden steeds meer getraumatiseerde mannen bevinden. Zij vragen hoe het kabinet eraan gaat bijdragen dat deze doelgroep voldoende geestelijke gezondheidszorg krijgt, om een veilige opvang te kunnen garanderen.

Het kabinet herkent het beeld dat er meer ontheemden uit Oekraïne met psychische en/of psychosociale klachten in Nederland arriveren naarmate de oorlog voortduurt. Gelet op de kwetsbaarheid van deze ontheemden is het belangrijk dat zij passende (psychische) zorg ontvangen. Bij het leveren van zorg aan ontheemden uit Oekraïne wordt gebruikgemaakt van het reguliere zorgsysteem. Dit maakt dat ontheemden uit Oekraïne, net zoals andere bewoners van Nederland, te maken kunnen hebben met wachttijden. Daar waar mogelijk neemt het kabinet maatregelen die bijdragen aan het verbeteren van de geestelijke gezondheid van deze ontheemden, bijvoorbeeld door de inzet van Oekraïense psychologen om landgenoten met psychische of

[11] Kamerstukken II 2023/24, 36394, nr. 20.
[12] Kamerstukken II 2023/24, 36394, nr. 15.

psychosociale problemen in hun eigen taal te behandelen. Het consortium Empatia organiseert deze inzet van Oekraïense psychologen en heeft tevens een directe hulplijn voor ontheemden waar zij terecht kunnen met vragen over psychosociale hulp. Daarnaast worden gemeenten financieel ondersteund om op gemeentelijke opvanglocaties laagdrempelige psychosociale hulp aan te bieden. Gemeenten en zorgverleners kunnen met vragen over psychosociale hulp aan ontheemden terecht bij het Loket Ontheemden Oekraïne Psychosociale Hulpverlening.

6. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

De leden van de JA21-fractie vragen of de verschuiving van de opvangtaak van de burgemeester naar het college van burgemeester en wethouders de effectiviteit van de opvang van ontheemden verbetert.

Deze verschuiving heeft geen gevolgen voor de effectiviteit van de uitvoering van die taak. Het verschuiven van de opvangtaak van de burgemeester naar het college van burgemeester en wethouders is geen inhoudelijke wijziging, maar is ingegeven door de notie dat er niet langer een (acute)noodsituatie is en attributie van deze taak aan het college van burgemeester en wethouders daarom meer voor de hand ligt.

De leden van de JA21-fractie vragen voorts hoe gemeenten worden gecompenseerd voor de financiële risico's die zijn gerelateerd aan het aflopen of verlengen van tijdelijke huurcontracten voor de opvang.

Een gemeente draagt in principe het financiële risico voor contracten die de werkingsduur van het onderhavige voorstel van wet overschrijden, dat wil zeggen de duur van de Richtlijn tijdelijke bescherming plus maximaal één jaar. Aan gemeenten worden daarom de volgende richtlijnen uitgedragen:

- sluit contracten met hotels, appartementencomplexen en omgebouwde kantoren af voor maximaal 12 maanden;
- het aangaan van een lange termijncontract moet aanzienlijke financiële voordelen opleveren ten aanzien van korte termijncontracten;
- houd nauw contact met het coördinerend orgaan in de regio over de behoefte aan opvang, landelijk en in de regio. Naarmate de situatie in Oekraïne verandert, kan er behoefte zijn aan meer of minder lange termijn opvangplekken;
- neem contact op met het ministerie van Justitie en Veiligheid om afspraken te maken over de mogelijkheden van financiering langer dan 1 jaar;
- neem in de afweging ook de mogelijkheid mee om de locatie op enig moment in te zetten voor andere doeleinden zoals spoedzoekers en studentenhuisvesting.

De aan het woord zijnde leden vragen verder hoe het kabinet ervoor zorgt dat de invoering van de eigen bijdrage voor gemeenten uitvoerbaar, en rechtvaardig is.

Enerzijds geldt als uitgangspunt dat ontheemden eerlijk bijdragen in de kosten van hun levensonderhoud en onderdak. Anderzijds is het van belang dat de eigen bijdrage zo uniform mogelijk wordt uitgevoerd. Zoals is opgemerkt in antwoord op vragen van de BBB-fractie, is daarom gekozen voor een eenvoudig en uitlegbaar model. De hoogte van de eigen bijdrage is voor alle ontheemden gelijk, wat de uniformiteit en rechtsgelijkheid bevordert. Dat laat onverlet dat het mogelijk blijft om maatwerk te leveren. Daartoe krijgt het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid om geen of een beperkte eigen bijdrage te vorderen, als dat noodzakelijk is om onevenredige gevolgen te voorkomen.

De leden van de JA21-fractie vragen voorts of de regering kan verduidelijken hoe de eigen bijdrage bijdraagt aan het draagvlak voor de opvang van ontheemden, mede gelet op de gelijke behandeling ten opzichte van inwoners van Nederland in de bijstand of een soortgelijke regeling.

De invoering van een eigen bijdrage stimuleert de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van ontheemden. Daarmee wordt de situatie niet geheel gelijk getrokken met reguliere asielzoekers die in de opvang van het COA verblijven of bijstandsgerechtigde burgers, maar wordt wel een grotere bijdrage gevraagd van (werkende) ontheemden. Naar verwachting verlicht dit de druk op maatschappelijke voorzieningen en draagt het bij aan het draagvlak voor de opvang van deze groep.

De leden van de JA21-fractie vragen voorts hoe gemeenten worden ondersteund bij gesprekken over het draagvlak voor de opvang van ontheemden.

Het Rijk ondersteunt gemeenten bij de uitvoering van de in het wetsvoorstel beschreven taak. Dat gebeurt onder meer door de Nationale Opvang Organisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid, die gemeenten ondersteunt door als vraagbaak te fungeren en te stimuleren dat gemeenten van elkaar leren. Ook zijn tijdens de 'dag van de locatiemanager' workshops gegeven over het behoud van draagvlak in de gemeente. Daarnaast is er bij de ontwikkeling van nieuw beleid, bijvoorbeeld over de eigen bijdrage, aandacht voor de uitlegbaarheid en uniformiteit bij gemeenten. Zo wordt in klankbordsessies met gemeenten de uitvoerbaarheid van het innen van de eigen bijdrage voortdurend besproken. De opbrengst van deze gesprekken is bijvoorbeeld een handreiking voor gemeenteambtenaren en locatiemedewerkers die landelijk gebruikt kan worden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg