

Vergaderjaar 2021–2022

36 081

Regels over het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking en tot wijziging van die wet (Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de wettelijke verplichting in artikel 2, tweede lid, van de Wet verplaatsing bevolking (hierna: Wvb) om, na een koninklijk besluit tot inwerkingstelling van bepalingen uit die wet, onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te zenden omtrent het voortduren van de werking van de in werking gestelde bepalingen. Tevens voorziet het wetsvoorstel in enkele daarmee samenhangende en tevens noodzakelijke wijzigingen van de Wvb.

Deze memorie van toelichting wordt mede uitgebracht namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

2. Het koninklijk besluit van 31 maart 2022

De regering ziet de opvang van ontheemden uit Oekraïne als een humanitaire verplichting. Mensen die het conflict in Oekraïne ontvluchten verdienen bescherming in Nederland en hebben op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming recht op onder meer fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud en medische zorg.¹ In de brief van 8 maart 2022 heeft het kabinet aangekondigd dat het voornemens is om daartoe noodrecht in te zetten, indien zich buitengewone omstandigheden voordoen vanwege een zeer grote toestroom van ontheemden uit Oekraïne.²

¹ 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).

² Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2829.

De toestroom van ontheemden uit de Oekraïne is de afgelopen weken zodanig sterk toegenomen dat met de bestaande structuren niet in de benodigde opvang kan worden voorzien.³ Daarom is begin maart 2022 al aan de burgemeesters gevraagd de noodzakelijke opvang te realiseren, waarbij de voorzitter van elke veiligheidsregio op grond van de Wet veiligheidsregio's een coördinerende rol vervult. Er is immers sprake van een landelijke crisis ten aanzien van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, die elke gemeente en veiligheidsregio kan raken, en daarmee is er ook een crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Deze crisis is inmiddels tevens uitgegroeid tot een buitengewone omstandigheid die afwijking van bestaande structuren noodzakelijk maakt om deze het hoofd te bieden, ook omdat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, bij de huidige instroom, bezetting, en uitstroom, niet in staat is daarnaast in de opvang van ontheemden uit Oekraïne te voorzien.

2.1 Artikelen 2c en 4 Wvb

Bij koninklijk besluit van 31 maart 2022 (Stb. 2022, 133) zijn daarom de artikelen 2c en 4 Wvb gelijktijdig in werking gesteld.⁴

De noodzaak tot inwerkingstelling van deze artikelen is ook op het moment van indiening van dit wetsvoorstel nog aanwezig. Per 13 april 2022 zijn in totaal 4,7 miljoen personen uit Oekraïne ontvlucht. Hoewel een deel van deze ontheemden door de buurlanden van Oekraïne wordt opgevangen, is een groot aantal naar Nederland gereisd. In anderhalve maand tijd is dit aantal gestegen tot bijna 30.000. Die instroom duurt voort: er blijft zich een gestage stroom ontheemden in Nederland melden. Het kabinet houdt er rekening mee dat deze instroom de komende periode aanhoudt, dan wel groter kan worden.

De inwerkingstelling van artikel 2c Wvb maakt het mogelijk de Wvb toe te passen op een situatie zoals deze zich nu voordoet. Krachtens artikel 2c zijn de bepalingen uit de Wvb, waaronder het hierna te noemen artikel 4, immers tevens van toepassing op volksverplaatsingen op grote schaal die niet het gevolg zijn van een last tot verplaatsing (zoals bedoeld in de artikelen 2a en 2b Wvb). Bij de totstandkoming van de Wvb heeft de wetgever dit ook onderkend en er in de toelichting expliciet op gewezen dat het ook mogelijk is gebruik te maken van de Wvb in geval van een grote instroom van vluchtelingen, die niet het gevolg is van een last tot verplaatsing. Daarbij kan worden gedacht aan het overschrijden van onze grenzen door grote groepen van ontheemden.⁵

Met de inwerkingstelling van artikel 4 heeft de burgemeester van elke gemeente de wettelijke taak gekregen om zorg te dragen voor de opvang, waaronder begrepen de huisvesting, verzorging en de registratie, van ontheemden uit Oekraïne, alsmede de voorbereidingen daartoe. Daarmee is wettelijk geborgd dat in de huidige, buitengewone omstandigheden, de

³ Met «ontheemden uit Oekraïne» wordt bedoeld op personen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, 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 (PbEU 2022, L 71).

⁴ In de Wet verplaatsing bevolking is sprake van de Minister van Binnenlandse Zaken en Defensie gezamenlijk. Bij de portefeuilletoedeling in 2010 zijn onder meer crisis gerelateerde aangelegenheden de verantwoordelijkheid geworden van de Minister van Justitie en Veiligheid (toen nog: Veiligheid en Justitie).

⁵ Zie Kamerstukken II 1951/52, 2419, nr. 7. Het toenmalige artikel 24 is bij de inwerkingtreding van de Wvb vernummerd tot artikel 25, en in 1955 tot artikel 27. In 1996 is de bepaling als artikel 2c opgenomen in de Wet verplaatsing bevolking (Stb. 1996, 366 en Kamerstukken II 1995/96, 23 791, nr. 3).

gemeenten verantwoordelijk zijn voor de opvang van deze groep ontheemden.⁶ Ook is geborgd wie binnen het gemeentebestuur die taak heeft, namelijk de burgemeester. Hij handelt hiermee in medebewind.

Deze taak van de burgemeester is beperkt tot de personen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382. De burgemeester is dus niet belast met de opvang van (andere) groepen asielzoekers. De burgemeester voert zijn taak uit met inachtneming van de richtlijnen of aanwijzingen van de Minister van Justitie en Veiligheid. De grondslag daarvoor is gelegen in artikel 4, tweede lid, Wvb. Daartoe is op 1 april 2022 de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (Stcrt. 2022, 9469) in werking getreden. Deze regeling voorziet in een eenduidig en uniform verstrekkingenpakket. Daarbij is aangesloten bij de verstrekkingen krachtens de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

Met de activering van de artikelen 2c en 4 Wvb is gebruik gemaakt van op deze situatie toegespitste noodwettelijke bepalingen. Krachtens artikel 2c Wvb is de Wvb immers ook van toepassing op volksverplaatsingen die niet het gevolg zijn van een last tot verplaatsing, zoals bij de overschrijding van onze grenzen door grote groepen ontheemden. Volgens de systematiek van de Wvb is de burgemeester het aangewezen orgaan om in geval van buitengewone omstandigheden de opvang van, in dit geval, ontheemden te verzorgen. Nu dergelijke buitengewone omstandigheden zich voordoen omdat niet middels de bestaande structuren in de benodigde opvang kan worden voorzien, wordt daarbij aangesloten. Vanwege de uitzonderlijke aantallen ontheemden die dit betreft, legitimeert dat in dit specifieke geval de inzet van noodrecht om de burgemeesters hiermee te belasten.

Geen andere (nood)bevoegdheden

Deze wettelijke taak van de burgemeester gaat op dit moment niet gepaard met de activering van (verdergaande) noodwettelijke bevoegdheden. De activering van dergelijke noodbevoegdheden, waarbij ook grondrechten in het geding kunnen zijn, is op dit moment niet proportioneel. Indien de omstandigheden daar om vragen, kan dit echter opnieuw gewogen worden. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor activering van de bevoegdheid om verplaatsing van personen te gelasten (artikelen 2a en 2b Wvb) om zo spreiding over Nederland mogelijk te maken, of de mogelijkheid het gebruik van panden, niet zijnde woonruimten, te vorderen (artikel 7 Wvb). Op dit moment is daar echter geen aanleiding toe.

2.2 Verhouding tussen het koninklijk besluit en deze voortduringswet

Het besluit tot inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 Wvb berust op artikel 2, eerste lid, van die wet. Uit artikel 2, tweede lid, Wvb volgt dat onverwijld na deze inwerkingstelling een voorstel van wet aan de Tweede Kamer wordt gezonden omtrent het voortduren van de werking van deze bepalingen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe. Daarmee is geborgd dat de wetgever (waaronder de beide Kamers der Staten-Generaal als medewetgever) zich kan uitlaten over (het voortduren van) de inwerkingstelling van deze noodwettelijke bepalingen.

⁶ Dit geldt derhalve ook buiten de in artikel 4, eerste lid, bedoelde uitvoering van een krachtens de artikelen 2a of 2b gelaste verplaatsing.

3. Duur van de inwerkingstelling

De inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 Wvb gebeurt op tijdelijke basis, en duurt derhalve niet langer dan strikt noodzakelijk. De duur van deze inwerkingstelling is op twee manieren begrensd.

In de eerste plaats verplicht artikel 2, derde lid, Wvb de regering ertoe om bij een verwerping van het onderhavige wetsvoorstel door één der Kamers van de Staten-Generaal onverwijld over te gaan tot het buiten werking stellen van de artikelen 2c en 4 Wvb.

Daarnaast verplicht artikel 2, vierde lid, Wvb de regering ertoe om de artikelen 2c en 4 buiten werking te stellen zodra de omstandigheden dit toelaten. Die situatie doet zich voor als blijvend op een verantwoorde wijze middels de reguliere (niet noodrechtelijke) wettelijke structuren weer in alle benodigde opvang is voorzien, en daardoor de noodzaak is vervallen om het toedelen van die taak en de uitvoering daarvan via de onderhavige noodwetgeving te reguleren. Het kabinet spant zich ervoor in om dit op zo kortst mogelijke termijn te realiseren. Het noodrecht kan immers geen oplossing bieden voor opgaven die om een duurzame oplossing vragen. In dat verband wordt gewerkt aan een landelijk gecoördineerde programmatische aanpak van de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

In beide hiervoor genoemde gevallen gebeurt deze buitenwerkingstelling bij koninklijk besluit. Een dergelijk besluit tot buitenwerkingstelling wordt op de kortst mogelijke termijn bekendgemaakt en treedt terstond na de bekendmaking in werking (artikel 2, vijfde lid, Wvb). Op het moment van bekendmaking van het buitenwerkingstellingsbesluit komt er een einde aan de wettelijke taak van de burgemeester om zorg te dragen voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Met de buitenwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 Wvb komt tevens de wettelijke basis aan de Regeling opvang ontheemden Oekraïne te ontvallen. Als gevolg daarvan houdt ook die regeling op dat moment op te gelden.

4. Overige wijzigingen

Dit wetsvoorstel strekt tevens tot schrapping van de artikelen 12 en 15 Wvb en tot wijziging van de artikelen 4, tweede lid, en 18 van die wet. Dit betreffen geen inhoudelijke wijzigingen, maar aanpassingen die noodzakelijk zijn om de (uit 1952 stammende) Wvb in de huidige situatie toe te passen.

Wijzigen artikel 4, tweede lid

Artikel 4, tweede lid, van de Wvb voorziet erin dat de Minister van Justitie en Veiligheid aan de burgemeester richtlijnen of aanwijzingen kan geven omtrent huisvesting en verzorging. Wat onder «richtlijnen» moet worden verstaan, is in de Wvb niet nader omschreven. Deze uit 1952 daterende term wordt thans ook niet meer gehanteerd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om enige onduidelijkheid over deze terminologie weg te nemen, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt artikel 4, tweede lid, zodanig te verduidelijken dat buiten kijf staat dat hierin een grondslag is gelegen voor een ministeriële regeling. Voor de materiële betekenis van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne en de binding daaraan maakt deze verduidelijking geen verschil: dit zijn voor de burgemeester bindende regels, die in acht

moeten worden genomen bij het bieden van opvang aan ontheemden uit Oekraïne.⁷

Schrappen artikel 12

Artikel 12 Wvb is op 21 augustus 1952 in werking getreden. Het artikel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) regels worden gegeven over de wijze waarop aan gemeenten een bijdrage uit 's Rijks kas beschikbaar wordt gesteld ter tegemoetkoming in of tot goedmaking van de gemeentelijke kosten ter zake van de verplaatsing van bevolking. Ingevolge het tweede lid van dit artikel wordt binnen drie maanden na vaststelling van deze AMvB een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden, ter bevestiging daarvan.

Anders dan in 1952 het geval was, bevat thans de Financiële-verhoudingswet (hierna: Fvw), in samenhang met artikel 4:23 van de Awb, de benodigde grondslagen voor het verstrekken van specifieke uitkeringen. In geval van tijdelijke uitkeringen geschiedt de toekenning hiervan bij AMvB of, in éénmalige gevallen, bij ministeriële regeling. Nu de inzet van bepalingen uit de Wvb naar zijn aard altijd tijdelijk is, heeft artikel 12 van die wet zijn functie verloren nu de Fvw en Awb reeds voorschrijven langs welke weg deze tijdelijke specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat ook decentralisatie-uitkeringen op grond van de Fvw een mogelijke financieringsvorm zijn voor de financiering van de uitvoering van taken op grond van de Wvb. Ook deze uitkering wordt op grond van de Fvw vastgesteld bij AMvB. In dat licht heeft de vaststelling van een aanvullende AMvB en de bevestiging daarvan bij wet in formele zin, zoals artikel 12 Wvb vergt, evident geen meerwaarde. Omdat de Fvw en de Awb al in de benodigde grondslagen voorzien, resteert er immers feitelijk niets dat kan worden opgenomen in een dergelijke AMvB. Dat geldt niet alleen voor het onderhavige geval, maar ook voor eventuele toekomstige gevallen waarin bepalingen uit de Wvb in werking worden gesteld. Daarom moet artikel 12 Wvb vervallen.

Schrappen artikel 15 en wijzigen artikel 18

Artikel 15 schrijft voor dat bij de uitvoering van de Wvb gebruik wordt gemaakt van één of meer (substituut) Commissarissen Verplaatsing Bevolking per provincie. Thans is niet in deze benoemingen voorzien. Belangrijker is dat de benodigde coördinatie op regionaal niveau reeds wordt voorzien door de (voorzitters van de) veiligheidsregio's. De onverkorte handhaving van de Commissarissen Verplaatsing Bevolking zou de vraag oproepen hoe deze coördinatie zich, ook territoriaal gezien, verhoudt tot de coördinatie die thans plaatsvindt krachtens de Wet veiligheidsregio's.

Als gevolg van het schrappen van artikel 15 worden ook de verwijzingen naar de Commissarissen Verplaatsing Bevolking en de Substituut Commissarissen Verplaatsing Bevolking in artikel 18, eerste en tweede lid, geschrapt.

⁷ In de toelichting bij artikel 4, tweede lid, Wvb is door de wetgever immers opgemerkt dat is beoogd «de burgemeester bij een en ander te binden aan richtlijnen of aanwijzingen van hogerhand» (Kamerstukken II 1951/52, 2419, nr. 7, p. 25–26). Dit verandert derhalve niet.

5. Financiële gevolgen en regeldruk

Zoals in de brief van 8 maart 2022 is toegezegd, zal het Rijk de kosten die gemaakt zullen worden door gemeenten integraal vergoeden. De grondslag daarvoor is gelegen in artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en de artikelen 2 en 17 Fvw. Met de VNG is afgesproken dat gemeenten er financieel niet op achteruitgaan. Op dit moment werkt het kabinet aan een regeling die voorziet in het verstrekken van een specifieke uitkering aan gemeenten voor het vergoeden van de kosten die zij maken ten behoeve van het realiseren en exploiteren van de opvang en verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne. Deze regeling ziet op de vergoeding van de kosten voor gemeenten voor de eerste fase van drie tot zes maanden en loopt vooruit op een specifieke uitkering die ziet op de vergoeding van de kosten aan gemeenten voor de langere termijn. Het kabinet is daarnaast in overleg ten aanzien van de kosten die veiligheidsregio's maken voor de coördinatie van de opvang.

Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

6. Consultatie en advies

Over dit wetsvoorstel heeft geen consultatie plaatsgevonden vanwege het spoedeisende karakter daarvan, alsmede het feit dat (onverwijld) indiening hiervan een wettelijke verplichting is krachtens artikel 2, tweede lid, Wvb.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius