

NOTITIE UITVOERINGSSCAN TIJDELIJKE WET OPVANG ONTKEEMDEN OEKRAÏNE (Tw Oek)

Onderwerp : Uitvoeringsscan Tijdelijke wet Opvang ontheemden Oekraïne

Van : Kenniscentrum Analyse (VNG Realisatie)
VNG

Datum : 11 januari 2023

1. Aanleiding

Op 12 december 2022 is de Tijdelijke wet Opvang ontheemden Oekraïne (hierna: Tw Oek) in consultatie gegaan. Tijdens de consultatieperiode konden gemeenten en andere betrokken ketenpartners hun reactie op de wet kenbaar maken.

VNG heeft tijdens deze (korte) consultatieperiode een eerste beeld opgehaald van de uitvoerbaarheid van de nieuwe wet. Hiervoor is een sessie met 25 gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden georganiseerd, met als doel de aandachtspunten en risico's ten aanzien van de uitvoerbaarheid in beeld te brengen¹. Daarnaast zijn enkele individuele gesprekken gevoerd met gemeenten en inhoudelijk experts op onderdelen van de wet.

De opgehaalde bevindingen gaan puur over de (verwachte) gevolgen voor de uitvoering door gemeenten en zijn zo feitelijk mogelijk weergegeven. De wenselijkheid is -zoals gebruikelijk- geen onderdeel van de uitvoeringsscan.

De hoofdpunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid, die in deze notitie nader toegelicht en onderbouwd worden, zijn:

- De verschuiving van de verantwoordelijkheid van de burgemeester naar het College van Burgemeester & Wethouders (B&W) leidt tot een betere democratische legitimatie, maar mogelijk ook tot langere besluitvormingsprocedures.
- Het is onduidelijk hoe de regionale coördinerende rol, die momenteel bij de Veiligheidsregio's ligt, onder de Tw Oek ingevuld gaat worden.
- Er is behoefte aan een lange termijnperspectief, zodat gemeenten meer structurele oplossingen kunnen zoeken voor de personele schaarste en het realiseren van opvanglocaties.
- Het is onduidelijk op welke wijze de overdracht van de taak naar het COA plaatsvindt op het moment dat de Tw Oek niet langer nodig is.
- De grondslag voor de inzage in de polisadministratie is niet afdoende geregeld in de Tw Oek.
- De wijze waarop gemeenten inzage krijgen in de polisadministratie moet nog nader uitgewerkt worden, op basis van een voldoende juridische grondslag.
- De afbakening van de verantwoordelijkheid van gemeenten ten aanzien van het zorgdragen voor feitelijke beschikbaarheid van medische zorg is onduidelijk.
- De noodzaak voor gemeenten om medische persoonsgegevens te verwerken is niet duidelijk.
- De Tw Oek sluit onvoldoende aan op andere aanpalende wetten, die in de uitvoering bij gemeenten bij elkaar komen.

¹ Zie voor een nadere toelichting op de aanpak van het onderzoek bijlage A

- Financiële consequenties die voortkomen uit de Tw Oek moeten meegenomen in de bekostiging, zodat gemeenten zekerheid hebben dat de kosten die zij maken voor de nieuwe taak ook gecompenseerd worden.

De notitie is opgebouwd langs vijf onderwerpen, die ook in de sessie achtereenvolgens besproken zijn:

Hoofdstuk 2: Overgang van regeling onder staatsnoodrecht naar Tw Oek

Paragraaf 2.1: Belegging van opvangtaak bij het College van B&W in plaats van de burgemeester

Paragraaf 2.2: Rol van en samenspel met de Veiligheidsregio's i.r.t. coördinatie en verdeling

Paragraaf 2.3: Tijdelijkheid van de wet en overdracht taak naar COA

Hoofdstuk 3: Grondslag voor inzage polisadministratie: randvoorwaarden voor nadere invulling en mogelijke uitvoeringsconsequenties

Hoofdstuk 4: Verantwoordelijkheid t.a.v. beschikbaarheid van medische zorg

Paragraaf 4.1: Zorgdragen voor feitelijke beschikbaarheid van medische zorg

Paragraaf 4.2: Verwerken medische persoonsgegevens

Hoofdstuk 5: Relatie met andere ontwikkelingen (waaronder aanpassingen ROOO, Spreidingswet asiel, ontwikkeling instroom van ontheemden)

Hoofdstuk 6: Financiële risico's en randvoorwaarden

2. Overgang van regeling onder staatsnoodrecht naar Tijdelijke wet Oek

Een belangrijke verandering van de Tw Oek is dat de taak van de opvang van ontheemden uit Oekraïne overgaat van een regeling onder staatsnoodrecht naar een Tw Oek. Hierbij zijn drie elementen van belang vanuit uitvoeringsperspectief.

2.1. Belegging van opvangtaak bij het College van B&W in plaats van de burgemeester

De Tw Oek beoogt ten opzichte van de reeds in werking gestelde noodwettelijke bepalingen geen nieuwe taken, verantwoordelijkheden of bevoegdheden bij gemeenten te beleggen. Een uitzondering hierop is de belegging van de taak bij het college van B&W in plaats van de burgemeester. Omdat er niet langer een (acute) noodsituatie is, ligt het niet in de rede deze taak opnieuw bij de burgemeesters te beleggen. Ook vanuit het oogpunt van democratische legitimatie ligt attributie aan het college van B&W meer voor de hand, gelet op de verantwoordelijkheid van het college voor het dagelijks bestuur van een gemeente.

Betere verbinding met andere parallelle dossiers, doordat deze onder dezelfde vakwethouder vallen

Met de belegging van de opvangtaak bij het college van B&W zien gemeenten het voordeel dat de opvang van ontheemden een betere verbinding krijgt met dossiers die aan dit onderwerp raken, zoals asiel, huisvesting van statushouders en inburgering, doordat dit onder dezelfde vakwethouder kan komen te vallen.

Betere democratische legitimatie betekent een betere betrokkenheid van de raad, maar dit kan ook tot langere besluitvorming leiden

Daarnaast zien gemeenten als risico van deze wijziging dat dit tot langere besluitvorming kan leiden. Binnen een gemeente heeft de burgemeester in crisissituaties een grotere eigenstandige verantwoordelijkheid en momenteel is de opvangtaak onder het staatsnoodrecht bij de burgemeester belegd. Gemeenten vermoeden dat, nu de opvang van de ontheemden uit Oekraïne uit het staatsnoodrecht wordt gehaald en bij het College van B&W wordt belegd, dit mogelijk ook kan leiden tot meer sturing vanuit de raad of discussies op basis van de politieke kleur van de wethouder die dit dossier in de portefeuille krijgt en/of van het College als geheel.

2.2. Rol van en samenspel met de Veiligheidsregio's i.r.t. coördinatie en verdeling

Op dit moment vervullen de voorzitters van de veiligheidsregio's een coördinerende rol bij het realiseren en exploiteren van gemeentelijke opvanglocaties, vanwege de situatie van 'crisis van meer dan plaatselijke betekenis'. 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. Gezien de overgang van staatsnoodrecht naar de Tw Oek, betekent dit in de praktijk dat veiligheidsregio's deze coördinerende rol niet per definitie blijven invullen. De veiligheidsregio's hebben immers vooral een rol rondom de voorkoming, coördinering, beheersing en bestrijding van rampen en crises, waardoor hun rol onder het staatsnoodrecht logisch is. Doordat de opvang van ontheemden met de TW Oek uit de crisissituatie wordt getrokken is deze rol minder vanzelfsprekend. De TW Oek beschrijft niet wat dit betekent voor de coördinatie en verdeling van de opvangopgave.

Gemeentegrens-overstijgende coördinatie rondom gemeentelijke opvanglocaties blijft nodig

De instroom van ontheemden neemt steeds verder toe en in sommige gemeenten zitten de opvanglocaties vol. Gemeenten onderstrepen het belang dat er een gremium moet zijn dat

gemeentegrens-overstijgend met de coördinatie en verdeling belast blijft (of wordt). Gemeenten geven aan dat het niet voor de hand ligt als gemeenten dit onderling moeten regelen. In de huidige situatie wordt deze rol vervuld door de veiligheidsregio's. Gemeenten zijn overwegend tevreden over deze rolinvulling door de veiligheidsregio's. Wel geven gemeenten aan dat coördinatie op de particuliere opvang in de huidige regeling in praktijk lastig is en dat de Tw Oek hier geen oplossingen hiervoor voorziet.

Er is onvoldoende verbinding tussen de coördinatie rondom opvanglocaties voor ontheemden en die voor asielzoekers, terwijl de mogelijke opvanglocaties voor deze groepen vaak dezelfde locaties betreffen.

Voor de coördinatie van de opvang van ontheemde Oekraïners wordt onder de Tw Oek vooralsnog verwezen naar de veiligheidsregio's. Voor de Spreidingswet asiel zijn provinciale regietafels ingesteld, die zich bezighouden met verdeling van opvangplekken voor asielzoekers binnen de provincie. Gemeenten geven aan dat er met de opvanglocaties voor deze doelgroepen in dezelfde beperkte vijver gevist wordt en dat de mogelijke locaties die gebruikt kunnen worden voor de opvang van ontheemden vaak dezelfde locaties zijn die mogelijk kunnen worden aangewend als opvang voor asielzoekers. Gemeenten geven aan dat het van belang is dat er op zijn minst afstemming is tussen de veiligheidsregio's en de provinciale regietafels voor een integrale blik over hoe de locaties het best kunnen worden aangewend of dat er mogelijk gekeken kan worden om de gemeente-overstijgende coördinatie over de opvanglocaties op hetzelfde niveau te organiseren.

2.3. Tijdelijkheid van de wet en overdracht taak naar COA

Het is de bedoeling dat de materiële en immateriële opvang van ontheemden uit Oekraïne op termijn aan het COA wordt overgedragen. Voordat dit mogelijk is, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

- Het COA moet in elk geval beschikken over voldoende opvanglocaties, en over voldoende personele capaciteit om deze locaties te bemensen.
- Daarnaast kan in voorkomende situaties de bestuurlijke instemming van gemeenten noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om opvanglocaties (tijdelijk) ter beschikking te stellen aan het COA.

De ontwikkelingen in zowel het aantal ontheemden uit Oekraïne als de instroom, bezetting en uitstroom van asielzoekers zijn daarbij eveneens van belang. Hoe meer asielzoekers en ontheemden er immers zijn, des te meer opvanglocaties en personeel er nodig zijn en hoe groter de opgave wordt voor het COA om dit te kunnen organiseren.

Op voorhand staat niet vast op welk moment het COA weer in de opvang van álle 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.

Duidelijker perspectief voor de langere termijn vergroot de uitvoerbaarheid

De meeste gemeenten geven in de sessie aan dat zij tot op heden een perspectief voor langere termijn rondom de opvang van ontheemden uit Oekraïne gemist hebben. De Tw Oek geeft duidelijkheid voor de komende periode. Dit helpt gemeenten om keuzes te kunnen maken rondom bijvoorbeeld de verwerving van opvanglocaties of rondom de inzet van personele capaciteit.

Risico dat het COA ook op langere termijn de opvang van ontheemden niet kan overnemen

Gemeenten wijzen in de sessie op het risico dat het COA ook na de beoogde eindperiode niet in staat is om de opvang van de ontheemden te kunnen verzorgen en dat de opvangtaak daardoor bij gemeenten blijft liggen. Hoewel de Tw Oek gemeenten dus een duidelijker perspectief voor de langere termijn biedt, blijft hier nog een grote mate van onzekerheid bestaan. Dit is vooral voor het afsluiten van contracten voor opvanglocaties als voor het aannemen of structureel inhuren van personele capaciteit een risico.

Er is aandacht nodig voor de overdracht aan het COA nadat de Tw Oek afloopt

Gemeenten geven als randvoorwaarde mee dat er afspraken moeten worden gemaakt over de overname van panden en personeel bij de overdracht van de opvangtaken aan het COA. Dit zorgt voor een soepelere overgang van de taak van gemeenten richting COA en biedt gemeenten voor wat betreft de verwerving en inrichting van opvanglocaties en het werven van personeel meer langetermijnperspectief.

3. Grondslag voor inzage polisadministratie: randvoorwaarden voor nadere invulling en mogelijke uitvoeringsconsequenties

Om te kunnen voorzien in de materiële en immateriële opvang van ontheemden is het noodzakelijk dat persoonsgegevens worden verwerkt. De aan het college van B&W opgedragen wettelijke taak om in opvang te voorzien vormt tevens de grondslag voor de verwerking van deze persoonsgegevens. Hieronder vallen ook de gegevens uit de polisadministratie die door het UWV aan het college van B&W worden verstrekt. De grondslag voor deze verstrekking 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. De grondslag voor deze verstrekking die bij de Tw Oek wordt genoemd is gelegen in artikel 33, negende lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen. Het college van B&W ontvangt en verwerkt deze gegevens op grond van de hiervoor bedoelde aan het college van B&W 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 van B&W uit te keren verstrekkingen, zoals leefgeld.

De Tw Oek biedt nog onvoldoende juridische grondslag om de benodigde gegevens uit de polisadministratie aan gemeenten te kunnen verstrekken

Artikel 33, lid 9 Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (wet SUWI) levert geen voldoende grondslag voor de uitwisseling van de benodigde gegevens, omdat in dit artikel niet is opgenomen voor welk doel/taak deze gegevens verstrekt kunnen worden. Het UWV heeft, ook reeds in een eerder stadium, aangegeven dat de levering op basis van enkel artikel 33, lid 9 Wet SUWI te onbepaald is, omdat hieruit niet af te leiden is voor welk doel en voor welke wettelijke taak deze gegevens moeten worden verstrekt. De geheimhoudingsplicht van UWV kan enkel doorbroken worden indien in de wet duidelijk wordt aangegeven voor welk doel de levering noodzakelijk is. Daardoor dient de juridische grondslag voor de aanlevering van deze gegevens nog nader door JenV in samenspel met SZW uitgewerkt te worden.

Er dient nader onderzocht te worden hoe de juridische grondslag verworven kan worden. Het UWV heeft aangegeven dat zij de gegevens kan verstrekken door de gegevensuitwisseling in het kader van het leefgeld op grond van artikel 73 lid 7 Wet SUWI nader te regelen in een AMvB (Besluit SUWI). Door andere experts is aangegeven dat een grondslag ook mogelijk worden verkregen door aanpassing van artikel 62 Wet SUWI. Echter, de taken die in artikel 62 worden genoemd betreffen alleen de taken die voortvloeien uit de wetten die in artikel 9 zijn benoemd. De taak voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne die aan B&W wordt toegewezen door JenV valt daar niet onder. Dit zou daarom mogelijk ook in artikel 9 benoemd moeten worden.

Afhankelijk van de gekozen uitvoeringsvariant voor de inzage in de polisadministratie (zie hieronder), is het mogelijk dat ook medewerkers ook gebruik moeten kunnen maken van gegevens uit de BRP, waarvoor dan ook een goede juridische grondslag geboden moet worden. Ook dit moet nog nader uitgezocht worden, samen met de betrokken partijen.

Het is van belang dat JenV op korte termijn in overleg treedt met gemeenten (via VNG), UWV en SZW om de grondslag, en ook de hieruit voortvloeiende uitvoeringsvarianten (zie onder) op een goede wijze te regelen.

De set van gegevens die met gemeenten gedeeld mag worden is nog niet bepaald

Gemeenten geven aan dat vastgelegd dient te worden welke gegevens er op basis van de wettelijke grondslag precies gedeeld mogen worden met gemeenten. Door het vaststellen van een dergelijke set van gegevens kan voorkomen worden dat in de praktijk misverstanden ontstaan over welke gegevens wel en niet aangeleverd kunnen worden, waardoor benodigde gegevens niet verstrekt worden of er juist onnodige gegevens worden aangeleverd. Gemeenten geven aan graag op korte termijn in gesprek te willen gaan met JenV om de juiste gegevensset vast te kunnen stellen.

Zowel de inkijkfunctie als een maandelijkse signaalfunctie zijn nodig om gemeenten op efficiënte wijze toegang te geven tot de informatie

Er zijn twee uitvoeringsvarianten waarmee gemeenten kunnen nagaan of ontheemden inkomen uit arbeid hebben.

De eerste variant is directe inzage in de gegevens. Hiervoor dient met BKWI (beheerder Suwi) een gesprek plaats te vinden over hoe deze gegevens kunnen worden geraadpleegd. Zo zou BKWI bijvoorbeeld een aparte pagina kunnen maken voor gemeenten voor de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) om de benodigde gegevens in te kunnen zien, of mogelijk gebruikmaken van de bestaande pagina voor bijvoorbeeld de P-wet. Bij gemeenten dient vervolgens nagegaan te worden of de medewerkers die de RooO uitvoeren geautoriseerd zijn om toegang te krijgen tot deze gegevens. Indien dit niet het geval is dan kan de beheerder bij de gemeente dit doen door middel van het aanpassen van de autorisatiematrix. Het direct raadplegen van deze gegevens is waarschijnlijk vooral relevant voor gemeenten die een beperkt aantal ontheemden opvangen. Zij kunnen per ontheemde snel natrekken of deze inkomsten ontvangt uit arbeid.

Bij de tweede variant ontvangt de gemeente maandelijks signalen over ontheemden die inkomen uit arbeid hebben gehad terwijl zij verstrekkingen ontvangen. Bij het inrichten van deze signaalfunctie kan het Inlichtingenbureau een rol spelen. Hoewel hierdoor mogelijk enige weken vertraging ontstaat in het doorkrijgen van inkomen uit arbeid bij gemeenten en het moment dat een ontheemde daadwerkelijk aan het werk is gegaan, heeft deze uitvoeringsvariant het voordeel dat gemeenten niet maandelijks het hele bestand van ontheemden in de gemeente door te hoeven scannen, maar snel aan de hand van de geleverde informatie gericht kunnen toetsen. Met name voor gemeenten die grote aantallen ontheemden opvangen is deze uitvoeringsvariant daardoor een stuk efficiënter. Het is belangrijk dat de signaalfunctie twee kanten op werkt: zowel voor ontheemden die inkomen uit werk ontvangen en waarvan het leefgeld dus beëindigd dient te worden als voor ontheemden die niet langer inkomen uit werk ontvangen en waarvan het leefgeld dus opnieuw verstrekt moet worden.

Voor het uitwerken van deze uitvoeringsvarianten dient JenV met gemeenten (via VNG), UWV en SZW in overleg te treden. Het is belangrijk dat deze beide uitvoeringsvarianten, wanneer de juiste grondslag er is en de gegevenssets zijn bepaald, zo snel mogelijk beschikbaar zijn voor gemeenten. Wel dient daarbij rekening gehouden te worden met de tijd die softwareleveranciers nodig hebben om bijvoorbeeld instructies te schrijven, aanpassingen door te voeren en te testen. Indien er zaken gebouwd dienen te worden door de leveranciers (zoals inleesmogelijkheid en automatische verrekeningen) dan dient te worden uitgegaan van een periode van zes maanden tot een jaar. Wanneer dit niet ingebouwd zal worden zal dit meer handmatig werk en dus een hogere uitvoeringslast voor gemeenten betekenen.

Wanneer de uitvoeringsvarianten gebruikt kunnen worden door gemeenten, is het vervolgens aan de gemeenten om onder andere autorisaties op orde te maken, zodat alleen daartoe bevoegde medewerkers toegang hebben tot deze gegevens.

Voor wat betreft de polisadministratie dienen dus nog een aantal zaken verder onderzocht, besproken en uitgewerkt te worden. Hiervoor geldt onderstaande volgorde:

1. Grondslag voor gegevensuitwisseling op orde krijgen
2. Benodigde gegevensset in samenspraak bepalen
3. Beide uitvoeringsvarianten (directe inkiijkfunctie en signaalfunctie) mogelijk maken
4. Implementatie bij gemeenten (waaronder autorisaties regelen)

Inzage in de polisadministratie vergt meer uitvoeringscapaciteit van gemeenten

Hoewel de meeste gemeenten het kunnen raadplegen van de polisadministratie vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid een wenselijke wijziging vinden, heeft deze wijziging ook uitvoeringsconsequenties. Zo zal het raadplegen van de polisadministratie om na te gaan of ontheemden inkomen uit arbeid ontvangen extra werkzaamheden opleveren voor gemeenten, zoals het opvolgen van de maandelijks signalen van het Inlichtingenbureau, het doorlopen van het bestand van ontheemden in de polisadministratie en het handmatig stopzetten van de verstrekkingen van ontheemde (en na intreden van de herziene RooO ook de gezinsleden van de ontheemde) in het systeem.

Daarnaast geldt dat wanneer een gemeente over wil gaan tot terugvordering, dit vanuit de Tw Oek niet optimaal ondersteund wordt. Gemeenten kunnen niet, zoals bij de P-wet het geval is,

terugvorderen bij dwangbevel. Zij moeten een executoriale titel verkrijgen via een gang naar de rechter. Dit is tijdrovend en inefficiënt. Door in de Tw Oek meer aan te sluiten bij de betreffende artikelen van de P-wet kan het proces van terugvordering mogelijk beter ondersteund worden. Ook voor wat betreft terugvordering dient dus nader onderzocht te worden of hier een andere grondslag voor gebruikt kan worden en of er nog een inlichtingenplicht noodzakelijk is.

Aanpassing van de RooO is op onderdelen nodig

De bedoeling is dat de RooO wordt 'omgehangen' onder de nieuwe Tw Oek (zie MvT, pagina 4). Als gevolg van de Tw Oek is echter ook nodig dat enkele artikelen in de RooO worden aangepast. Het gaat in ieder geval om artikel 7, lid 2 en artikel 13, lid 2 van de RooO. Hierin staat in relatie tot beëindiging van het leefgeld '...en zulks blijkt uit de door de ontheemde opgegeven informatie over zijn inkomsten uit arbeid...'. Op het moment dat gemeenten inzage in de polisadministratie krijgen, dan moet dat ook voldoende grondslag bieden om het leefgeld te beëindigen. Deze artikelen uit de RooO dienen hier op aangepast worden.

4. Verantwoordelijkheid t.a.v. beschikbaarheid van medische zorg en verwerking medische persoonsgegevens

4.1. Zorgdragen voor feitelijke beschikbaarheid van medische zorg

De taak van het college van B&W omvat 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 basis van ervaringen uit de afgelopen periode wordt voorgesteld om de bestaande praktijk voort te zetten, waarbij gemeenten reeds vrijwillig voorzien in de organisatie van de beschikbaarheid van medische zorg voor ontheemden.

Afbakening van de taak van gemeenten is onduidelijk

Het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting bieden onvoldoende duidelijkheid over de afbakening van de taak van gemeenten met betrekking tot het zorgdragen voor de feitelijke beschikbaarheid van medische zorg. Gemeenten wijzen op het feit dat medische zorg niet altijd direct beschikbaar is. Zo zijn er voor de geestelijke gezondheidszorg vaak lange wachtlijsten en is er in veel gemeenten sprake van een huisartsentekort. Gemeenten hebben eerder geen rol gehad in het beschikbaar maken van medische zorg en kunnen hier ook niet op sturen. Daarom geven gemeenten aan dat de Tw Oek op dit punt verder aangescherpt dient te worden, waarbij onder andere duidelijk wordt aangegeven dat gemeenten niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld wanneer een ontheemde niet direct toegang kan krijgen tot medische zorg als gevolg van wachtlijsten of tekorten.

Ook met betrekking tot de vergoeding van zorgkosten bieden het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting onvoldoende duidelijkheid over de taak van gemeenten. Uitgangspunt is dat het

ministerie zorgdraagt voor de vergoeding van de kosten voor medische zorg. Indien gemeenten hier een taak in hebben, dan dient dit nader gespecificeerd te worden. Dit leidt dan mogelijk ook tot uitvoeringsconsequenties, maar dat kan in dit stadium niet beoordeeld worden.

4.2. Verwerken medische persoonsgegevens

Volgens het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is het noodzakelijk dat het college van B&W gegevens over gezondheid verwerkt, zodat passende opvang kan worden geboden. Voor de verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens over gezondheid, zijn passende en specifieke waarborgen vereist. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne zal daarin voorzien.

Noodzaak tot verwerking medische persoonsgegevens is onduidelijk

Op basis van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is onduidelijk wat de noodzaak is voor het kunnen verwerken van medische persoonsgegevens. Gemeenten moeten Oekraïense ontheemden verwijzen naar de juiste zorg, maar hiervoor is niet nodig dat medische gegevens worden vastgelegd in een dossier. Voor het dossier is vermelding dat iemand is doorverwezen naar een huisarts, ziekenhuis of andere medische instantie voldoende. De (medische) reden voor deze doorverwijzing hoeft niet vastgelegd te worden.

Indien de wetgever wel redenen ziet waarom gemeenten, bijvoorbeeld in specifieke uitzonderingssituaties, medische persoonsgegevens moeten kunnen verwerken, dan dient de grondslag hiervoor duidelijker onderbouwd te worden. Met de verwerking van (medische) persoonsgegevens dient terughoudend omgegaan te worden. Alleen wanneer het echt noodzakelijk is, kan hiervoor gekozen worden.

Verwerken van medische persoonsgegevens leidt tot extra uitvoeringskosten

Wanneer gemeenten (in specifieke uitzonderingssituaties) medische persoonsgegevens moeten verwerken, dan kan dit tot extra uitvoeringskosten leiden:

- Medewerkers die deze gegevens vastleggen in een dossier/systeem, moeten hiervoor een instructie ontvangen en geautoriseerd worden voor de systemen waarin zij dit kunnen doen. Medewerkers moeten zich immers bewust zijn van de gevoeligheid van deze informatie. In de autorisatie moet vastgelegd worden dat alleen medewerkers die toegang tot deze gegevens nodig hebben, ook daadwerkelijk toegang krijgen.
- Bij externe medewerkers levert dit mogelijk nog extra aandachtspunten op. Medewerkers bij opvanglocaties zijn deels medewerkers die extern ingehuurd zijn of die werkzaam zijn bij een organisatie waaraan het beheer van de locatie uitbesteed is. Als deze medewerkers de mogelijkheid moeten krijgen om medische persoonsgegevens te verwerken, dan is dit mogelijk extra complex.
- Hoe meer (gevoelige) gegevens vastgelegd worden in dossiers en systemen, hoe meer dit vraagt van het beheer hiervan. Dossiers moeten bijvoorbeeld regelmatig opgeschoond worden, omdat gegevens slechts voor een beperkte tijd bewaard mogen blijven. Dit beheer leidt tot extra uitvoeringskosten voor gemeenten. Ook om deze reden is het belangrijk om terughoudend te zijn in het verwerken van (medische persoons)gegevens.

5. Relatie met andere ontwikkelingen (waaronder aanpassingen RooO, Spreidingswet asiel, ontwikkeling van instroom van ontheemden)

De Tw Oek beperkt zich tot de opvang van Oekraïense ontheemden. Inhoudelijk worden ook geen taken of bevoegdheden toegevoegd ten opzichte van de RooO. Dit neemt niet weg dat de wet, zeker in de uitvoering, raakt aan aanpalende ontwikkelingen. Hierbij kan gedacht worden aan de aanpassingen die nog aan de RooO gedaan worden (onder andere op basis van de uitvoeringstoets die hiervoor recent is gedaan), de Spreidingswet asiel (waarop ook recent een uitvoeringstoets is gedaan), maar ook bredere autonome ontwikkelingen zoals het verloop van de oorlog en de ontwikkeling van de instroom van ontheemden.

Verschillende wettelijke kaders

Diverse taken komen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk bij dezelfde medewerkers terecht. Deze medewerkers hebben hierbij te maken met verschillende wettelijke kaders, die deels uitgaan van verschillende uitgangspunten of definities. Ook worden verschillende systematieken gebruikt, zoals goed te zien is in de verschillen tussen de taakstelling voor de huisvesting van statushouders, de verdeelsystematiek die in de Spreidingswet asiel wordt voorgesteld en de coördinatie bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Ook worden verantwoordelijkheden op verschillende niveaus gelegd: bij de opvang van Oekraïense ontheemden hebben de veiligheidsregio's (in ieder geval tot nu toe) een coördinerende rol, terwijl in de Spreidingswet asiel een belangrijke rol voor de provinciale regietafels voorzien wordt. Daarnaast verschillen de eisen die aan opvanglocaties gesteld worden deels per doelgroep. Ook de bekostiging van de verschillende taken wordt afzonderlijk van elkaar geregeld.

Vanuit uitvoeringsperspectief is behoefte aan een meer integrale benadering van deze verschillende, nauw aan elkaar gerelateerde vraagstukken. Deze integrale benadering hoort al bij de totstandkoming van wetgeving te beginnen, om te voorkomen dat knelpunten die uit een gebrek aan integraliteit voortkomen pas in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk aan het licht komen en daar dan opgelost moeten worden.

Bestuurlijke afweging en draagvlak

Zoals reeds benoemd in paragraaf 2.2 wordt voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne dikwijls een beroep gedaan op dezelfde, vaak schaarse, ruimtes en opvanglocaties die ook aangewend kunnen worden voor de opvang van asielzoekers en/of statushouders. Voor al deze groepen zijn er meer opvangplekken nodig. Door het woningtekort van op dit moment circa 315.000 woningen² stagneert de doorstroming in de AZC's. Zo hielden in november dit jaar circa 17.000 statushouders de plaatsen van asielzoekers bezet omdat voor hen geen passende woning beschikbaar was.³ Het COA geeft op haar website aan tegen het einde van volgend jaar 75.500 opvangplekken nodig te hebben. Met de aankomende sluitingen van locaties meegerekend, heeft COA eind volgend jaar 37.000 extra opvangplekken nodig.⁴ Ook voor de opvang voor Oekraïners zijn meer opvangplekken

² Ministerie van BZK, 'Het statistisch woningtekort nader uitgelegd', Geraadpleegd op 21 december 2022 via <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/berekening-woningbouwopgave>

³ COA, 'Eind volgend jaar 75.500 opvangplekken nodig' Geraadpleegd op 21 december 2022 via <https://www.coa.nl/nl/nieuws/eind-volgend-jaar-75500-opvangplekken-nodig>

⁴ COA, 'Eind volgend jaar 75.500 opvangplekken nodig' Geraadpleegd op 21 december 2022 via <https://www.coa.nl/nl/nieuws/eind-volgend-jaar-75500-opvangplekken-nodig>

nodig. Zo loopt het aantal geregistreerde vluchtelingen uit Oekraïne bij gemeenten (in de BRP) nog steeds op tot 86.710 op 16 december 2022.⁵ Daarvan zitten er 67.450 in gemeentelijke opvanglocaties. Ook dit aantal loopt op en de bezettingsgraad van de opvanglocaties is momenteel rond de 97%⁶, wat inhoudt dat als deze trends zich blijven voortzetten er meer opvangplekken zullen moeten worden gecreëerd. Gemeenten staan met deze vraag naar opvanglocaties voor een uiterst complexe opgave. Omdat al deze opvangplekken niet op korte termijn allemaal gerealiseerd zullen kunnen worden, zal in gemeenten een bestuurlijke afweging moeten worden gemaakt waarvoor de ruimtes en locaties zullen worden aangewend, waarbij ook (het behoud van) het maatschappelijk draagvlak een belangrijke rol speelt.

Inzet beschikbare capaciteit

Naast een schaarste van locaties is er bij gemeente ook een grote schaarste aan personele capaciteit. Zo blijkt uit diverse onderzoeken dat reguliere werkzaamheden bij gemeenten blijven liggen om uitvoering te geven aan de opvang van ontheemden uit Oekraïne:

- In een VNG-enquête over de opvang in begeleiding van Oekraïense ontheemden die in juni 2022 verscheen, gaf 72% van de 211 gemeenten die de enquêtevraag hadden beantwoord aan dat de gemeente niet voldoende personele capaciteit beschikbaar had voor de opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden. In dezelfde enquête gaf 94% van de 211 gemeenten aan dat er reguliere werkzaamheden zijn blijven liggen als gevolg van de opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden. Hierdoor waren bijvoorbeeld projecten op de lange baan geschoven of is de opvang en begeleiding van ontheemden ten koste gegaan van regulier beleid of dienstverlening, zoals vergunningverlening, het opstellen en uitvoeren van beleid, het onderhoud van openbare ruimtes, wijkcoördinatie, reguliere registratie en naturalisaties.⁷
- Ook bleek uit de evaluatie van de RooO dat gemeenten extra capaciteit nodig hadden en gaven zij aan dat bij voortzetting van de regeling de capaciteit uitgebreid zou moeten worden om te voorkomen dat werkzaamheden nog langer blijven liggen. Daarbij werd gewezen dat de uitvoering van de ROOO samenhangt met andere taken, zoals de opvang van reguliere asielzoekers, de energietoeslag, de uitvoering van de Participatiewet. De evaluatie gaf aan dat de voortzetting van de regeling in samenhang met die onderwerpen dient te worden bekeken, omdat de uitvoering vaak bij dezelfde medewerkers ligt.⁸
- Uit de in november verschenen uitvoeringstoets van de RooO bleek dat er nog steeds taken blijven liggen bij gemeenten om uitvoering te kunnen geven aan de opvang van Oekraïners en dat met de huidige arbeidsmarkt extra capaciteit niet goed te werven is. Met de herzieningen in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) die in februari 2023 in zullen gaan neemt de structureel benodigde capaciteit bij gemeenten om uitvoering te kunnen geven aan de

⁵ Ministerie van JenV, 'Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland', geraadpleegd op 22 december via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>

⁶ Ministerie van JenV, 'Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland', geraadpleegd op 22 december via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland>

⁷ VNG, *Opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden – analyse uitvraag gemeenten*, Den Haag, juni 2022

⁸ VNG Realisatie, *Evaluatie regeling opvang ontheemden Oekraïne*, Den Haag, 30 juni 2022

regeling verder toe⁹ en zal er daarnaast ook extra capaciteit nodig zijn voor de implementatie van de wijzigingen.

Ook extra werkzaamheden naar aanleiding van de Tw Oek, zoals de inzage in de polisadministratie en mogelijk ook rondom de verantwoordelijkheid voor medische zorg en de verwerking van medische gegevens, drukken op de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten. Ook hier zullen dus afwegingen moeten worden gemaakt hoe de schaarse personele capaciteit moet worden aangewend.

6. Financiële risico's en randvoorwaarden

De Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) en de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) moeten omgehangen worden naar de Tw Oek.

In de financiële ramingen is rekening gehouden met een maximaantal van 75.000 ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke opvang en ca. 19.000 in de particuliere opvang, tot en met juni 2023. De daartoe totale geraamde kosten voor de eerste helft van 2023 bedragen 1,7 miljard euro.

Mogelijk financiële consequenties, die meegenomen moeten worden in bekostigingsregeling

In de sessie met gemeenten is aangegeven dat de Tw Oek mogelijk ook financiële consequenties met zich meebrengt. Daarbij worden onder andere oplossingen voor de langere termijn die tot extra kosten kunnen leiden, extra kosten door inzage in de polisadministratie, extra kosten door de verantwoordelijkheid voor beschikbaarheid van medische zorg en het verwerken van medische persoonsgegevens als voorbeelden genoemd. Deze financiële consequenties moeten worden meegenomen in de bekostigingsregeling.

Zekerheid dat daadwerkelijk gemaakte kosten ook vergoed worden

Gemeenten willen zekerheid dat de kosten die zij zullen maken voor de opvang van ontheemde Oekraïners ook daadwerkelijk vergoed zullen worden. Daarvoor is nodig dat niet alleen op basis van vooraf bepaalde normbedragen gewerkt wordt, maar dat er ook ruimte is voor het achteraf verrekenen van daadwerkelijk gemaakte kosten. Ook is er behoefte aan meer duidelijkheid over de bekostiging. Zo willen gemeenten bijvoorbeeld weten of de medische zorg voorgeschoten dient te worden en hoe en wanneer gemeenten dit vergoed zullen krijgen. Daarnaast willen zij meer duidelijkheid over de financiële kant rondom het overnemen van contracten met opvanglocaties en medewerkers bij de overdracht van de taken aan het COA. Tot slot geven gemeenten aan dat er oog moet zijn voor regionale verschillen in prijsniveaus en voor de indexering van de normbedragen.

⁹ VNG Realisatie, *Uitvoeringstoets gewijzigde Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne*, Den Haag, 7 november 2022

Bijlage A – Onderzoeksverantwoording

In de interbestuurlijke afspraken zoals vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is vastgelegd dat het Rijk gemeenten bij nieuwe voorstellen van Wet tijdig betreft en consulteert. Daarvoor staat een standaard termijn van twee maanden. Een uitvoeringstoets is onderdeel van de beleidsvoorbereiding door een departement en vindt normaliter plaats voorafgaand aan deze consultatie.

Rondom dit wetsvoorstel zijn afwijkende termijnen gehanteerd, waardoor zowel de consultatie als de uitvoeringstoets gelijktijdig in een periode van vier weken uitgevoerd moesten worden. Er is daarom gekozen om geen volledige uitvoeringstoets uit te voeren. In de beschikbare periode is een uitvoeringsscan uitgevoerd, waarin gestreefd is om, gezien de beperkte tijd, zo veel mogelijk aandachtspunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid in kaart te brengen. De uitkomsten van deze uitvoeringsscan zijn in deze notitie beschreven.

De onderzoeksvragen die tijdens een uitvoeringstoets beantwoord worden en op hoofdlijnen ook tijdens de sessie rond uitvoerbaarheid centraal stonden, luiden:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?¹⁰
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

De volgende activiteiten hebben tijdens de uitvoeringsscan plaatsgevonden om te komen tot onderhavige notitie:

- Op basis van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is een omschrijving gemaakt van de inhoud van het wetsvoorstel inclusief enkele vragen met betrekking tot de uitvoerbaarheid. Deze omschrijving is afgestemd met het Ministerie van J&V en gebruikt in een achtergrondnotitie voor gemeenten.
- Er is een sessie georganiseerd waaraan vertegenwoordigers deelnamen vanuit 25 gemeenten en andere organisaties. In de sessie is gesproken over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, aan de hand van vijf verschillende deelaspecten van de wet. Ter voorbereiding ontvingen gemeenten de achtergrondnotitie over het wetsvoorstel.
- Op enkele onderwerpen is gebruik gemaakt van specifieke expertise binnen VNG of bij gemeenten.
- De conceptnotitie is schriftelijk toegestuurd aan en besproken met gemeenten tijdens een webinar.
- De definitieve notitie vormt een separate bijlage bij de consultatiereactie die vanuit VNG is toegestuurd aan JenV.

¹⁰ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting)

De volgende 25 gemeenten en andere organisaties hebben deelgenomen aan de sessie en hiermee input geleverd voor de uitvoeringsscan:

Amersfoort	Montferland	West Betuwe
Amsterdam	Nijmegen	West Maas en Waal
Doesburg	Noordenveld	Zoetermeer
Doetinchem	Oldenzaal	Zwartewaterland
Dordrecht	Peel en Maas	Zwolle
Heemstede	Rotterdam	Regionale Sociale Dienst
Hollands Kroon	Stadskanaal	Kromme Rijn Heuvelrug
Krimpenerwaard	Venray	Veiligheids- en Gezondheids- regio Gelderland-Midden
Leidschendam-Voorburg	Wageningen	

Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met het UWV en vertegenwoordigers van de G4-gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.