



Ministerie van Justitie en Veiligheid

nota

Programma
Directoraat-Generaal
Oekraïense
Ontheemden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
[www.Rijksoverheid.nl/
jenv](http://www.Rijksoverheid.nl/jenv)

Datum
30 juni 2023

Ons kenmerk
4753298

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Beslisnota: Aanpassing RooO i.v.m. aanpak overlast in de
gemeentelijke opvang

1. Aanleiding

Al geruime tijd geven gemeenten die ontheemden uit Oekraïne opvangen het signaal af dat zij te maken hebben met overlastgevend gedrag in de gemeentelijke opvang voor ontheemden uit Oekraïne (GOO).

Deze overlast heeft grote impact op de veiligheid en het welbevinden van het personeel en de bewoners, gaat ten koste van de publieke beeldvorming en het draagvlak voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Gemeenten hebben verzocht om een handelingsperspectief, juridische handvatten en meer regie vanuit het Rijk om overlast binnen de opvanglocaties beter te kunnen aanpakken. Aan deze oproep is gehoor gegeven door beschikbaarstelling van een “handelingsperspectief overlast door onaangepast gedrag in de gemeentelijke opvang”.

Het handelingsperspectief omvat een aantal instrumenten die gemeenten kunnen inzetten voor preventie en handhaving van overlast in de GOO. Om bij overlast te kunnen handelen is het nodig dat de Regeling opvang ontheemden uit Oekraïne (RooO) wordt aangevuld, waarmee de burgemeester in staat wordt gesteld om bij het niet naleven en/of overtreden van huishoudelijke reglementen in de opvanglocaties maatregelen te kunnen nemen.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
30 juni 2023

Ons kenmerk
4753298

2. Geadviseerd besluit

- U wordt gevraagd akkoord te gaan met het opnemen van twee nieuwe onderdelen in artikel 7 lid 1 van de RooO (artikel 7, 1e lid, sub C en D), waarmee de burgemeester de bevoegdheid krijgt om bij het niet naleven en/of overtreden van huishoudelijke reglementen, dan wel het plegen van geweld in de GOO, één of meer van de hieronder opgenoemde maatregelen te kunnen nemen.
- Tevens ligt ter instemming aan u voor de concept invulling van het handelingsperspectief, door middel van een aantal instrumenten die gemeenten als voorbeeld kunnen gebruiken.

3. Kernpunten

Aanvulling van de RooO

Art. 6 lid 3 RooO stelt een verplichting voor de burgemeester om voor iedere opvanglocatie voor ontheemden uit Oekraïne huishoudelijke reglementen op te stellen. Art. 6 lid 3 sub A stelt een verplichting voor ontheemden om huishoudelijke reglementen na te leven. Artikel 7 van de RooO regelt de mogelijkheden voor het beperken of intrekken van verstrekkingen door de burgemeester. In de RooO ontbreekt echter de bevoegdheid voor de burgemeester om de bij niet naleving en/of overtreding van huishoudelijke reglementen en bij geweldpleging in de GOO maatregelen te kunnen treffen. Uit een ambtelijke verkenning met de VNG en een aantal gemeenten over de aanpak van overlast in de gemeentelijke opvanglocaties is gebleken dat gemeenten hierdoor beperkte handelingsruimte hebben en dat het gewenst is dat deze bevoegdheid in de RooO wordt geregeld. Met het opnemen van twee nieuwe onderdelen in artikel 7 lid 1 van de RooO wordt dit geregeld. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor zowel de formulering als de uitvoering van de te nemen maatregelen. Na aanpassing van de RooO wordt het voor een burgemeester mogelijk om één of meer van de volgende maatregelen te nemen:

- het inhouden van leefgeld;
- beperken van deelname aan recreatieve of educatieve activiteiten;
- het ontzeggen van toegang tot de opvanglocatie gedurende de dag voor een maximale duur van 8 uur.

Het handelingsperspectief

Het handelingsperspectief overlast door onaangepast gedrag in de gemeentelijke opvang omvat maatregelen die gemeenten kunnen toepassen bij handhaving en preventie van overlast. Hierbij blijft de decentrale aanpak voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne gehandhaafd. Waar mogelijk is bij de invulling van de instrumenten, nauw aansluiting gezocht bij de bestaande aanpak van overlastgevende asielzoekers van het COA en de *toolbox* aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoekers van DGM. Dit handelingsperspectief biedt geen bindende kaders, maar reikt de gemeenten instrumenten aan voor de aanpak van overlast waar gemeenten gebruik van kunnen maken.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
30 juni 2023

Ons kenmerk
4753298

Ter ondersteuning van de aanpak van overlast in de GOO zijn er een aantal instrumenten uitgewerkt die tezamen het handelingsperspectief vormen om overlast in de GOO aan te pakken (zie bijlagen 1,2,3).

- een voorbeeld huishoudelijk reglement;
- een voorbeeld maatregelenpakket tegen overlast;
- een handreiking voor het inrichten van een decentrale time-outlocatie.

Deze onderdelen van het handelingsperspectief bieden aan gemeenten juridisch getoetste handvatten om overlast te kunnen aanpakken.

Plaatsing in de HTL

Naast de instrumenten in het handelingsperspectief wordt onderzocht of het mogelijk is overlastgevende Oekraïners in de HTL te plaatsen. Er zijn hiervoor geen juridische beletsels, het vereist dat er bestuurlijke afspraken worden gemaakt met de stakeholders in de vreemdelingenketen en gemeenten. Daarnaast zal er de komende weken, in overleg met gemeenten en VNG, gekeken worden naar andere denkbare constructies.

Preventie van overlast

Naast handhaving op overlast is preventie van overlast een belangrijk aspect om de GOO leefbaar, beheersbaar en veilig te houden. Daar wordt bij het COA veel tijd en inzet aan besteed. Voor de preventie van overlast zijn vanuit de bestaande Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) middelen beschikbaar voor bijvoorbeeld het opleiden van personeel dat werkzaam is in de GOO. De gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid om het personeel weerbaarder te maken in omgang met overlastgevende situatie. Ook is het mogelijk om experts in te huren en begeleiding binnen de GOO te organiseren. Er wordt een inventarisatie uitgevoerd naar de mogelijkheid om bij het COA bestaande trainingen zoals “ken je bewoner” en “omgang met agressie” beschikbaar te stellen aan de gemeentelijke opvanglocaties.

Rechten van Ontheemden

Ontheemden uit Oekraïne kunnen terecht bij medewerkers van de opvanglocaties en bij de ngo's aanwezig op de opvanglocaties als ze ongewenst gedrag ervaren of zich onveilig voelen. Daarnaast is het van toegevoegde waarde om de inzet van Oekraïens sprekende contactpersonen op opvanglocaties te organiseren. Ontheemden ervaren dit als een laagdrempelige manier om hun klachten kenbaar en bespreekbaar te maken. Net als Nederlanders kunnen ontheemden uit Oekraïne uiteindelijk verder terecht bij de Nationale Ombudsman voor behandeling van hun individuele klacht.

Ontheemden hebben, net als iedereen in Nederland, het recht om een klacht in te dienen bij een overheidsinstantie over de behandeling die zijzelf of een derde hebben ontvangen. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om klachten

over gemeentelijke opvanglocaties, het gedrag van het personeel op deze locaties of een maatregel die wordt opgelegd te behandelen en af te handelen. Om ontheemden hiertoe in staat te stellen, wordt er een beschrijving van de klachtenprocedure beschikbaar gesteld aan gemeenten, zoals vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht, evenals een voorbeeld klachtenformulier. Gemeenten worden verzocht om met ontheemden actief te communiceren over het klachtenformulier en de mogelijkheid om een klacht in te dienen (zie bijlage 4).

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
30 juni 2023

Ons kenmerk
4753298

4. Toelichting

De aanvulling van de RooO heeft betrekking op het volgende:
Artikel 7 lid 1 van de RooO wordt aangevuld met twee onderdelen waarmee de burgemeester de bevoegdheid krijgt om maatregelen te nemen in geval van niet-naleving en/of overtreding van de huishoudelijke reglementen en bij geweldpleging in de GOO. De burgemeester is verantwoordelijk voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne en daarmee ook verantwoordelijk voor zowel het formuleren als het handhaven van de te nemen maatregelen, als ook de leefbaarheid en veiligheid op een locatie. Vanuit het Rijk wordt een maatregelenpakket aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Dit pakket heeft tot doel gemeenten te ondersteunen bij het inrichten en het uitvoeren van het maatregelenbeleid teneinde overlast aan te pakken, en waar nodig, preventief daartegen op te treden. De burgemeester kan binnen de grenzen van de wettelijke kaders hiervan afwijken en andere maatregelen nemen bij niet-naleving en/of overtreding van de huishoudelijke reglementen en bij geweldpleging op de locaties. De burgemeesters worden er op gewezen om bij het nemen van maatregelen de geldende hogere wetgeving en jurisprudentie, zoals onder andere het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak *Haqbin*¹, in acht te nemen.

In het maatregelenpakket staan maatregelen beschreven die progressief zwaarder worden. Dit is afhankelijk van de ernst of frequentie van de overlast. Het maatregelenpakket omvat o.a.:

- het voeren van correctiegesprekken
- Het inhouden van leefgeld;
- beperken van deelname aan recreatieve of educatieve activiteiten;
- het ontzeggen van toegang tot de opvanglocatie gedurende de dag voor een maximale duur van 8 uur;
- Tijdelijk overplaatsen naar een andere opvanglocatie.

Mocht er sprake zijn van overlast voortkomend uit een mogelijk strafrechtelijk feit dan wordt de politie ingeschakeld en wordt aan het slachtoffer geadviseerd om aangifte te doen bij de politie. Indien het inschakelen van de politie leidt tot 'het rechtens ontnemen van de vrijheid van de ontheemde', dan kan de burgemeester de opvang direct beëindigen op grond van artikel 4 sub A RooO.

Overplaatsing naar een andere locatie

In situaties waarin het huishoudelijk reglement wordt overtreden en dit aanzienlijke gevolgen heeft voor de overige bewoners of medewerkers van de opvanglocatie, en waarbij andere maatregelen ontoereikend blijken te zijn, wordt het wenselijk geacht dat de ontheemde, al dan niet tijdelijk, uit de opvanglocaties wordt verwijderd alwaar hij overlast heeft veroorzaakt. Het is echter belangrijk op

¹ HvJ EU, 12 november 2019, ECLI:EU:C:2019:956.

te merken dat als gevolg van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Haqbin, het niet is toegestaan om sancties op te leggen waarbij, zelfs tijdelijk, de materiële opvangvoorzieningen met betrekking tot huisvesting, voedsel of kleding worden ingetrokken.

In artikel 3 van de RooO is een procedure opgenomen voor in het geval dat er binnen een eigen gemeente geen geschikte opvang beschikbaar is. Dan kan de burgemeester of de gemeente in contact treden met het Landelijk Centrum Vluchtelingen Spreiding als onderdeel van het Knooppunt Coördinatie en Informatie Oekraïne (KCIO). Dit centrum gaat over de verdeling en plaatsing van de Oekraïners over de verschillende gemeenten en een burgemeester/gemeente gaat slechts over plaatsing binnen de *eigen* gemeente. Deze optie is te gebruiken in het geval van herplaatsing van Oekraïners bij het vervallen van opvangplekken en de behoefte aan een landelijke herverdeling. In geval van individuele overlastgevers past dit niet in de huidige opdracht van het KCIO. Zij beschikken niet over de benodigde expertise, noch capaciteit om daar invulling aan te geven. Het heeft daarom de voorkeur om in onderling overleg tussen burgemeesters over gemeentegrenzen te verplaatsen, zoals hieronder uitgewerkt.

Uit de ambtelijke gesprekken is naar voren gekomen dat gemeenten het Rijk vragen naar een centraal georganiseerde locatie, waar overlastgevende ontheemden naartoe overgeplaatst kunnen worden. De opvang en aanpak van overlast blijft echter een taak die gemeenten decentraal moeten uitvoeren en op centraal niveau niet over kan worden genomen. Daarom bieden we als alternatief een tweetal mogelijkheden aan gemeenten:

Overplaatsing naar een andere opvanglocatie binnen en buiten de gemeente

De burgemeester heeft op basis van artikel 9, 1^e lid RooO de bevoegdheid om een bewoner over te plaatsen naar een andere opvangvoorziening in dezelfde gemeente, indien dit in het belang van openbare orde of de veiligheid van andere ontheemden noodzakelijk wordt geacht. Aangenomen mag worden dat gemeenten in onderling overleg een alternatieve opvangplek voor een bewoner kunnen regelen in een andere gemeente. Van belang is dat de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne evenmin een systematiek hiervoor aanreikt. Er ontstaat zo een grote afhankelijkheid van het bestuurlijk oplossend vermogen van de gemeenten. De juridische vorm is hiervoor niet zonder meer gegeven. Het kan gaan om een besluit van de latende gemeente en de ontvangende gemeente, mogelijk ook een gezamenlijk besluit. Hierover zullen afspraken gemaakt moeten worden. Zie ter toelichting het wettelijk en juridisch kader in bijlage 3. Voor een overplaatsing buiten de gemeente is in beginsel de instemming van de ontheemde die wordt overgeplaatst verkregen. Bij overplaatsing naar een time-outlocatie is van belang dat eenheid van gezin zoveel als mogelijk wordt bewaard.

Overplaatsing naar een time-out locatie

Gemeenten kunnen ook een (boven)regionaal georganiseerde time-out locatie realiseren, waar ontheemden tijdelijke naartoe overgeplaatst kunnen worden. Een time-out locatie is een verlengde GOO, die gemeenten in (boven)regionaal verband met elkaar kunnen organiseren, waar een ontheemde voor een periode van maximaal 14 dagen naartoe overgeplaatst kan worden. Vanuit het Rijk wordt een handreiking time-outlocaties aan de gemeenten beschikbaar gesteld die gemeenten kunnen gebruiken als voorbeeld voor het inrichten van een time-outlocatie.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
30 juni 2023

Ons kenmerk
4753298

Overplaatsing naar een time-out locatie binnen de eigen gemeente vindt plaats middels een overplaatsingsbesluit, waarbij indien van toepassing de eenheid van het gezin in acht wordt genomen.² Overplaatsing naar een time-out locatie buiten de eigen gemeente vindt plaats in onderling overleg tussen gemeenten, vereist in beginsel instemming van de bewoner, en indien van toepassing, dient hierbij ook de eenheid van het gezin in acht te worden genomen.

Het is aan de gemeenten om een afspraak te maken om een ontheemde bij verblijf in een time-outlocatie in de BRP ingeschreven te laten in de oorspronkelijke gemeente of in de gemeente in te schrijven waar de ontheemde in de time-outlocatie wordt opgenomen. Het ingeschreven laten in de oorspronkelijke gemeente heeft juridische risico's omdat er onduidelijk kan bestaan over de vraag waar de verantwoordelijkheden liggen. Het overschrijven naar een andere gemeente brengt vooral administratieve lasten met zich mee.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
30 juni 2023

Ons kenmerk
4753298

Plaatsing in de HTL

In het Commissiedebat migratie van 28 juni jl. heeft u aangegeven te onderzoeken of de HTL ook voor overlastgevende Oekraïners ingezet kan worden. Er zijn geen harde juridische beletsels om Oekraïners die onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) vallen in de HTL of een vergelijkbare locatie te plaatsen. Wel zijn er belangrijke juridische en bestuurlijke randvoorwaarden die moeten worden vervuld.

Ten eerste hebben de Oekraïense ontheemden onder de RTB een andere (sterkere) status dan asielzoekers, waardoor een maatregel eerder onevenredig zal zijn. Met name indien er gebruik wordt gemaakt van het recht om te werken. Plaatsing in de HTL zal samengaan met een vrijheid beperkende maatregel die daardoor alleen in zeer ernstige, goed onderbouwde gevallen proportioneel zal zijn. Dossieropbouw bij de gemeenten is daarmee cruciaal.

Ten tweede is er geen ondubbelzinnige juridische basis om de vreemdeling over te plaatsen naar een andere gemeente. Dit is nu niet geregeld en wordt ook niet geregeld in de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne. Dat maakt dat de plaatsing een juridische kwetsbaarheid vormt, en bovendien afhankelijk is van bestuurlijke afspraken tussen gemeenten.

Gelet op deze overwegingen is het van belang om nu snel te werken aan een beleidsmatige en bestuurlijke beoordeling of plaatsing van ontheemde Oekraïners in de HTL, naast de juridische mogelijkheid, ook wenselijk en uitvoerbaar is. In de toelichting bij de Wvb m.b.t. de opvangtaak is aangegeven dat het COA niet wordt belast met de opvang van ontheemden. In de TW staat duidelijk dat de wet COA zal worden aangepast en de opvangtaak niet van toepassing is op ontheemden uit Oekraïne.

Dat hoeft ons echter niet te weerhouden na te denken of er centrale opvang voor extreme overlastgevers kan worden georganiseerd, in een GOO-constructie, of misschien wel in een gedeelde faciliteit met/van het COA, zoals een HTL. Deze afweging wordt de komende maanden uitgewerkt, door gesprekken samen met gemeenten en de VNG en ambtelijke afstemming o.a. met het COA. Daarbij zetten we volop in op het proberen in te zetten van de HTL voor deze doelgroep.

4.1 Politieke context

Kamerlid Podt (D66) heeft op 18 november 2022 schriftelijke Kamervragen

² Zie artikel 9 lid 2 RooO.

gesteld met betrekking tot overlast in de gemeentelijke opvang van ontheemden uit Oekraïne. Op 13 december zijn deze Kamervragen beantwoord met de toezegging dat gemeenten een handelingsperspectief wordt aangeboden voor de aanpak van overlast in de gemeentelijke opvang.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
30 juni 2023

Ons kenmerk
4753298

4.2 Financiële overwegingen

Beleidskeuze uitgelegd Onderbouwing doeltreffend, doelmatig en evaluatie (CW 3.1)	
1. Doel	Het doel is om mogelijkheden te creëren voor de burgemeester om bij het niet naleven of overtreden van huishoudelijke reglementen en geweldpleging in de gemeentelijke opvanglocatie maatregelen te kunnen nemen.
2. Beleidsinstrument(en)	Juridische bevoegdheid.
3A. Financiële gevolgen voor het Rijk	n.v.t.
3B. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke factoren	n.v.t.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	De burgemeester kan handhavingsmaatregelen nemen bij het niet naleven of overtreden van huishoudelijke reglementen of geweldpleging. Deze bevoegdheid maakt de aanpak overlast in de gemeentelijke opvang mogelijk.
5. Nagestreefde doelmatigheid	Bij het formuleren van de instrumenten is nauw aansluiting gezocht bij de aanpak van overlast op de COA locaties, de Toolbox aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoeker en zijn <i>best practices</i> beschreven.
6. Evaluatieparagraaf	n.v.t.

4.3 Juridische overwegingen

De juridische aspecten zijn verwerkt in de passende onderdelen van de nota.

4.4 Krachtenveld

Met de voorgestelde wijziging van de RooO en het bieden van een handelingsperspectief komen we niet tegemoet aan het verzoek vanuit verschillende gemeenten om centrale opvangvoorzieningen te creëren voor deze specifieke doelgroep, waar gemeenten naar uit kunnen plaatsten. De opvang en aanpak van overlast blijft een taak die gemeenten decentraal moeten uitvoeren. Dit is ook de gekozen invulling in de Tijdelijke Wet Ontheemden Oekraïne.

4.5 Strategie

n.v.t.

4.6 Uitvoering

De verdere uitwerking van het voorgestelde handelingsperspectief gebeurt in nauwe samenwerking met de betrokken partners.

4.7 Implementatie

Gemeenten bepalen, gelet op hun werkcontext, op welke wijze zij het handelingsperspectief implementeren.

4.8 Communicatie

De wijziging van art. 7, 1^e lid van de RooO wordt in de Staatscourant gepubliceerd. Daarnaast wordt de wijziging bekend gemaakt aan de gemeenten via de VNG en externe nieuwsbrief van DG Oekraïne. Het handelingsperspectief, met de daarbij behorende instrumenten wordt via de VNG aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Daar wordt een communicatieplan voor gemaakt.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

n.v.t.

**Programma Directoraat-
Generaal Oekraïense
Ontheemden**

Datum
30 juni 2023

Ons kenmerk
4753298