

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 3153

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

Inleiding

Door de voortdurende oorlog in Oekraïne worden volgens gegevens van UNHCR 5,96 miljoen ontheemden uit Oekraïne opgevangen in Europa. De buurlanden vangen de meesten van hen op, sommigen van hen reizen verder door binnen de Europese Unie (EU), onder meer naar Nederland.

Er zijn op dit moment 94.830 Oekraïners ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Er zijn 24.980 uitschrijvingen van Oekraïners uit de BRP geregistreerd. Daarnaast zijn er 6.130 ontheemden uit Oekraïne met een andere nationaliteit ingeschreven in de BRP en 1.630 die zich weer hebben uitgeschreven. De instroom bedraagt ongeveer 640 Oekraïners per week. Op dit moment verblijven 76.050 ontheemden uit Oekraïne in de noodopvang en 270 in de crisisnoodopvang. Dit leidt tot een bezettingsgraad van 97,2 procent in de noodopvang.¹

In deze Verzamelbrief opvang Oekraïne stuur ik u de reactie op het rapport van speciaal adviseur voor Oekraïne de heer Asscher «*Integration of people fleeing Ukraine in the EU*». Tevens informeer ik de Kamer over de lange termijn opvang en huisvesting, verstrekkingen inrichten op participatie en zelfredzaamheid, de RMO en overgang zorgverzekering, het handelingsperspectief overlastgevers in de gemeentelijke opvang, de bekostigingsregeling opvang ontheemden uit Oekraïne voor gemeenten, de opgave noodopvang voor 2023, de tweede rapportage monitor taalonderwijs en de werkconferentie «*Passend en duurzaam werk voor Oekraïners*» van 28 juni jl.

Met deze brief stuur ik u zeven bijlagen mee. Het betreft 1. De beslisnota, 2. Het rapport «*Integration of people fleeing Ukraine in the EU*», 3. De

¹ De meest recente cijfers vindt u op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland.

beslisnota beleidskeuzes financiële verstrekkingen ontheemden uit Oekraïne, 4. De systematiek bekostigingsregeling 2024 5. Bijlage systematiek bekostigingsregeling 2024, 6. De brief opgave noodopvang Oekraïense vluchtelingen en 7. De monitor taalonderwijs.

Ik stuur als coördinerend bewindspersoon voor de aanpak van de opvang van ontheemden uit Oekraïne deze Verzamelbrief mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Reactie rapport «*Integration of people fleeing Ukraine in the EU*»

Met interesse heb ik kennisgenomen van het rapport van speciaal adviseur voor Oekraïne de heer Asscher getiteld «*Integration of people fleeing Ukraine in the EU – Nota to European Commission*». Dit rapport is door de heer Asscher opgesteld op verzoek van de Europese Commissie.

Het rapport richt zich op het identificeren van *good practices* en lessen uit de opvang en integratie van ontheemden en doet vervolgens een aantal aanbevelingen. In aanloop naar de totstandkoming van het rapport is er vanuit het kabinet met de heer Asscher gesproken over de ervaringen bij de opvang en participatie van ontheemden uit Oekraïne in Nederland. Het rapport biedt daarom veel herkenning. Daarnaast biedt het ook inzichten en aanknopingspunten om de opvang van ontheemden uit Oekraïne in Nederland verder te ondersteunen.

De heer Asscher concludeert in zijn rapport dat de invasie van Oekraïne door Rusland de Europese Unie (EU) confronteerde met een existentiële uitdaging op het vlak van internationale-en Europese waarden zoals soevereiniteit, democratie en de rechtsstaat. Het besluit van de Raad om de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) voor de eerste maal in de geschiedenis te activeren verschaftte ontheemden uit Oekraïne recht op opvang, werk, gezondheidszorg en onderwijs en dient in zijn visie gezien te worden als een succes. Ik onderschrijf deze conclusie van de historische betekenis van deze vorm van bescherming en blijf benadrukken dat in dit conflict Europa de regio is. De heer Asscher stelt dat de solidariteit in Europa die sinds de start van het conflict tot op heden zichtbaar is, evenzeer zichtbaar is in Nederland. Ik wil gemeenten, veiligheidsregio's, NGO's en vele vrijwilligers nogmaals bedanken voor hun voortdurende inzet bij het opvangen en ondersteunen van ontheemden in Nederland. Ik onderschrijf evenzeer de spijtige constatering dat dit conflict niet op korte termijn zal zijn beëindigd. In onze prognoses en scenario's houden we hier rekening mee.

In zijn rapport beschrijft de heer Asscher een aantal *good practices* in verschillende lidstaten, waaronder het inzetten van Oekraïense psychologen in Nederland door hen te begeleiden bij onder andere diploma-waardering en het matchen met potentiële werkgevers. In de brief van 12 mei jl.² heb ik u geïnformeerd over de landelijke uitrol en coördinatie van het traject inzet Oekraïense psychologen. Ik heb u eerder toegezegd dat het streven was om de eerste Oekraïense psychologen in het voorjaar aan het werk te krijgen. Ik kan u nu mededelen dat dit traject eerder dan verwacht al positieve resultaten heeft opgeleverd. Zo is gebleken dat meer dan honderd Oekraïense psychologen zich hebben gemeld sinds de landelijke uitrol op 12 mei. Uit deze groep zijn inmiddels vijftien psychologen gematcht met een werkplek (GGZ-instellingen, gemeenten en GGD-locaties). Het traject van de Oekraïense psychologen is een voorbeeld waar we veel van kunnen leren, ook voor andere beroeps-

² Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3106.

groepen. Ook doet de heer Asscher een aantal aanbevelingen. Hieronder ga ik in op de aanbevelingen die mij vanuit het Nederlands perspectief in het oog springen.

De heer Asscher onderschrijft het belang van het geven van duidelijkheid over de periode na afloop van de maximale looptijd van de RTB in EU-verband. Ik onderschrijf de noodzaak om waar mogelijk duidelijkheid te verschaffen en in te zetten op een gecoördineerde aanpak vanuit de EU om verschillen in beleid met mogelijk secundaire migratiestromen tegen te gaan. In mijn brief van 9 juni jl.³ heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de verkenning van strategische beleidskeuzes voor de langere termijn rondom verblijf en terugkeer. De concrete suggestie die de heer Asscher doet over de bescherming onder de RTB te verlengen zolang de wederopbouw van Oekraïne hierom vraagt «mogelijk met tien jaar» zal het kabinet verder bestuderen. De veiligheidssituatie in Oekraïne, het belang van de ontheemden uit Oekraïne evenals de druk op voorzieningen, moeten steeds gewogen worden bij het nemen van volgende stappen.

Een volgende aanbeveling ziet op het monitoren van de implementatie van de RTB waarbij het rapport voorstelt om te onderzoeken of de RTB een model kan zijn voor toekomstig integratiebeleid van onderdanen uit derde landen en erkende vluchtelingen. Het kabinet probeert waar mogelijk lessen te trekken uit de implementatie van de RTB. Op dit moment voer ik een evaluatie uit naar de mate waarin het programmadirectoraat-generaal Oekraïense Ontheemden en de Nationale Opvangorganisatie (NOO) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hun opdrachten hebben gehaald sinds de start van de specifieke crisisstructuur Oekraïne die in mei 2022 van start ging en welke lessen en aanbevelingen daaruit af te leiden zijn voor het vervolg van de uitvoering van deze opdrachten, alsmede voor anderen in het migratiedomein. Ook de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in haar brief aan uw Kamer van 22 februari 2023⁴ («Lessons learned Oekraïense ontheemden in Nederland») gereflecteerd op factoren die bijdragen aan de (arbeids)participatie van Oekraïners in Nederland en hoe deze lessen kunnen worden meegenomen ten aanzien van andere nieuwkomers in Nederland. Praktische lessen, zoals het inzetten van informele initiatieven bij bemiddeling naar werk en het versterken van de onderlinge netwerkfunctie, zijn meegenomen in het plan van aanpak «Statushouders aan het werk», dat op 9 maart 2023 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met uw Kamer is gedeeld⁵. Een brief met de verdere uitwerking van dit plan van aanpak ontvangt uw Kamer op korte termijn. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft tijdelijke onderwijsvoorzieningen mogelijk gemaakt onder de RTB. Het effect van deze wet specifiek gericht op ontheemden wordt gemonitord en geëvalueerd. Voor 13 juli 2025 wordt de evaluatie naar de Kamer gestuurd.

Tot slot benoemt de heer Asscher het belang van het aanpakken van het zogeheten *waiting dilemma* wat inhoudt dat ontheemden uit Oekraïne afwachten met het maken van keuzes in onderwijs en arbeid vanwege hun vlucht uit Oekraïne en de daarmee gepaard gaande onzekerheid over de duur van hun verblijf in de EU. Ook het kabinet is zich bewust van dit dilemma bij het vormgeven van beleid. Het kabinet heeft eind vorig jaar besloten om langetermijnbeleid te ontwikkelen voor ontheemden uit Oekraïne gericht op het vergroten van participatie en zelfredzaamheid. Dit

³ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3121.

⁴ Kamerstukken 36 045 en 29 861, nr. 149.

⁵ Kamerstuk 32 824, nr. 381.

is niet alleen van belang voor de ontheemden zelf, maar ook voor de Nederlandse maatschappij als geheel en voor de wederopbouw van Oekraïne. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in mijn brief van 16 december 2022.⁶ Het rapport van de heer Asscher wordt naar verwachting binnenkort door de Europese Commissie geagendeerd ter bespreking met de lidstaten. Nederland wil hieraan een actieve bijdrage leveren in lijn met deze reactie.

Lange termijn opvang en huisvesting

Gemeenten staan dit jaar voor een grote uitdaging bij het realiseren van voldoende opvangplekken voor zowel ontheemden uit Oekraïne als reguliere asielzoekers. Daarom blijft het realiseren van voldoende opvangplekken een hoge prioriteit. In mijn brief van 16 december 2022⁷ heb ik aangegeven om te kijken hoe de opvang waar mogelijk duurzamer gemaakt kan worden zodat deze beter geschikt is voor ontheemden uit Oekraïne om langer in te verblijven. In samenwerking met betrokken partijen is de afgelopen maanden verkend hoe financiële drempels voor de gemeenten zoveel mogelijk weggenomen kunnen worden voor de realisatie van duurzame opvang en huisvesting voor ontheemden uit Oekraïne. Hierbij wordt steeds de samenhang gezocht met de opvang en/of huisvesting van andere groepen zoals asielzoekers, statushouders en spoedzoekers zodat zoveel mogelijk voor alle groepen bijgedragen kan worden aan een passend onderkomen. Via de Woningbouwimpuls, de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen 2023 en de stimuleringsregeling Flex- en Transformatie worden gemeenten door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteund in het sneller vergroten van de (sociale) woningvoorraad. Na de zomer zal ik uw Kamer verder informeren over de uitkomsten van de toezegging in mijn brief van 16 december.

Verstrekkingsinrichtingen op participatie en zelfredzaamheid

Als onderdeel van het langetermijnbeleid is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheid voor gemeenten om ontheemden uit Oekraïne een eigen bijdrage te vragen voor de opvang als de ontheemde inkomsten heeft. In mijn brief van 16 december 2022⁸ heb ik toegezegd u hier voor het zomerreces over te informeren.

Een eigen financiële bijdrage van ontheemden uit Oekraïne aan hun opvang lijkt in principe wenselijk, ook gezien het belang van het behoud van draagvlak. De mogelijkheden hiertoe en de consequenties zijn uitgelopen in gesprekken met partijen met expertise op dit vlak, zoals een aantal gemeenten, een softwareleverancier, het COA, het CAK, en het CJIB. Hierbij is geconcludeerd dat het invoeren van een regeling met een uniforme bijdrage gelijk aan de Regeling eigen bijdrage Asielzoekers (Reba), grote uitvoeringslasten zou vragen van gemeentelijke organisaties. De inschatting is dat dit niet voor alle gemeenten redelijkerwijs uitvoerbaar is en dat de baten voor de resterende periode van tijdelijke bescherming niet opwegen tegen de lasten. Het kabinet kiest er daarom voor om op dit moment het niet mogelijk te maken voor gemeenten om een bijdrage in de kosten voor hun opvang van ontheemden uit Oekraïne te vragen. In plaats daarvan wordt gewerkt aan het verplichtstellen voor gemeenten leefgeld te korten wanneer de ontheemde inkomsten uit arbeid heeft. Op dit moment hebben gemeenten nog eigen vrijheid om te

⁶ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3021.

⁷ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3021.

⁸ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3021.

kiezen of zij het leefgeld wensen te korten wanneer een ontheemde inkomsten uit arbeid heeft.

RMO en overgang zorgverzekering

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid werkt in nauw contact met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport continu aan de organisatie en toegankelijkheid van zorg en welzijn voor ontheemden uit Oekraïne. Dit betreft onder meer de communicatie daarover aan ontheemden uit Oekraïne en zorgaanbieders. Voor wat betreft de medische zorg vallen de ontheemden uit Oekraïne op dit moment onder de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO). Dit werkt goed.

Voor de langere termijn worden voorbereidingen getroffen voor een eventuele overgang naar de zorgverzekering, mocht langer verblijf aan de orde zijn. Ten behoeve van gemeentelijke zorg en ondersteuning vanuit de Jeugdwet, Wmo en Wet publieke gezondheid (i.c. basistakenpakket JGZ, het Rijksvaccinatieprogramma en het prenataal huisbezoek) voor ontheemden uit Oekraïne, heeft het Rijk een meerkostenregeling opgezet via het Gemeentefonds.

Handelingsperspectief overlastgevers in de gemeentelijke opvang

Gemeenten hebben met enige regelmaat te maken met overlastgevend gedrag van ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke opvang. Omdat overlast verschillende oorzaken heeft, is er helaas niet één gerichte oplossing voor deze problematiek en is er daarom een stapsgewijze aanpak nodig.

Voor de aanpak van overlast als gevolg van onaangepast gedrag binnen de opvanglocaties, is er in afstemming met gemeenten en de VNG een handelingsperspectief opgesteld. Het handelingsperspectief heeft als doel om gemeenten te ondersteunen en handvatten te bieden bij de aanpak van overlast. Dit handelingsperspectief zal voor het zomerreces met de gemeenten worden gedeeld. Het geheel bestaat uit een voorbeeld huishoudelijke reglementen, een maatregelenpakket en een handreiking voor het kunnen inrichten van lokale time-outlocaties. Daarnaast wordt in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) de bevoegdheid voor de burgemeesters ingeregeld om maatregelen te kunnen nemen bij overtreding van huishoudelijke reglementen. Voor de preventie van overlast zijn er mogelijkheden tot het bekostigen van opleidingen van het personeel en zal er ook een klachtenprocedure voor de ontheemden beschikbaar worden gesteld. Dit is een eerste stap in de aanpak van overlast.

Voor de aanpak van overlast die niet onder de categorie onaangepast gedrag valt, is er in afstemming met de VNG een uitvraag gedaan bij gemeenten. De komende periode zal ik de uitkomsten van deze uitvraag en mogelijke vervolgstappen nader inventariseren.

Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne voor gemeenten

Sinds de grootschalige militaire invasie in Oekraïne op 24 februari 2022 staat Nederland voor de opgave om grote aantallen ontheemden uit Oekraïne op te vangen. Het kabinet compenseert gemeenten voor de realisatie van noodopvangplekken en andere verstrekkingen aan ontheemden uit Oekraïne met de Bekostigingsregeling opvang

ontheemden Oekraïne⁹ (BooO). Het doel van de BooO is tweeledig: zorgen dat gemeenten geen financieel nadeel ondervinden van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, en daarnaast bijdragen aan de creatie van meer opvangplekken door financiële drempels weg te nemen.

Volgens zowel een kostenonderzoek in het najaar van 2022¹⁰ als signalen vanuit gemeenten bestaan er grote verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de kosten per opvangplek. Nu de opvang langer zal duren zal in de komende maanden door een externe partij opnieuw een onderzoek worden gedaan naar de samenstelling van de kosten die gemeenten maken voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Het onderzoeksrapport moet na afronding als basis kunnen dienen om een besluit te nemen over de systematiek van de bekostigingsregeling per 1 januari 2024. Het doel is om het goede van het oorspronkelijke systeem zo veel mogelijk te behouden, en tegelijkertijd te verkennen of de bekostiging beter aan kan gaan sluiten bij de verschillen in kosten tussen gemeenten.

Opgave noodopvang voor 2023

Op 20 juni 2023 zijn Veiligheidsregio's en gemeenten geïnformeerd over de prognose instroom van ontheemden uit Oekraïne voor 2023 en wat dit betekent voor het benodigde aantal opvangplekken van 90.000 per 1 juli 2023. In de brief is ook kort uitgelegd hoe zij vanuit het Rijk geïnformeerd zullen worden over de opgave voor het begin van 2024. Deze brief aan Veiligheidsregio's en gemeenten is ook bijgevoegd bij deze Verzamelbrief.

Eerder, per brief op 16 december 2022¹¹, zijn de Veiligheidsregio's en gemeenten gevraagd om gefaseerd op te schalen van 75.000 naar 90.000 opvangplekken per 1 juli 2023. Hierin is ook de systematiek toegelicht om te komen tot een heldere en voorspelbare opgave voor het aantal benodigde opvangplekken. Deze systematiek gaat uit van een prognose op basis waarvan elke twee maanden wordt geëvalueerd of de huidige opgave moet worden aangepast. Hierbij wordt rekening gehouden met een voorbereidingstijd van zes maanden voor gemeenten.

Inmiddels hebben de eerste evaluaties plaatsgevonden. Deze evaluaties zijn gebaseerd op de eerste prognose instroom Oekraïense ontheemden voor 2023. De evaluaties gaven geen aanleiding tot aanpassing van de opgave van 90.000 opvangplekken per 1 juli 2023. Ondanks dat er geconstateerd wordt dat de instroom van ontheemden uit Oekraïne de afgelopen periode lager ligt dan verwacht, blijft de situatie in Oekraïne precair. Daarnaast is er nog steeds sprake van een aanhoudende netto-instroom en moeten we rekening houden met een onverwachte of plotselinge verhoging in de instroom. De gestelde inspanningsverplichting van 90.000 opvangplekken per 1 juli 2023 blijft daarom ongewijzigd. Vanuit het Rijk wordt de ondersteuning hierbij voortgezet.

Op dit moment is de onzekerheid rond de ontwikkeling van de instroom nog te groot om de opgave voor begin 2024 te bepalen. De ontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd waarbij de realisatie van de instroom wordt afgezet tegen de te verwachte instroom. Op korte termijn zal de prognose worden herijkt. Aan de hand van de herijkte prognose zal het benodigde aantal opvangplekken richting het begin van 2024 worden vastgesteld. Aan de Veiligheidsregio's en gemeenten is toegezegd dat zij in augustus worden geïnformeerd over de opgave richting februari 2024.

⁹ De BooO vindt u op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046732/>.

¹⁰ Het kostenonderzoek vindt u op bijlage bij Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 2994.

¹¹ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3021.

We vragen Veiligheidsregio's en gemeenten om tot die tijd toe te werken naar 90.000 opvangplekken.

Tweede rapportage Monitoringsonderzoek taalonderwijs aan volwassen Oekraïense ontheemden

Berenschot heeft dit voorjaar in opdracht van het Ministerie van OCW het tweede monitoringsonderzoek uitgevoerd naar taalonderwijs aan volwassen ontheemden uit Oekraïne. Voor de doelgroep van volwassen ontheemden uit Oekraïne willen we zicht krijgen op de vraag naar taalonderwijs, de omvang en vorm van het onderwijsaanbod, de manier waarop dit door gemeenten georganiseerd wordt en of de middelen toereikend zijn om te voldoen aan de vraag. Het onderzoek omvat in totaal drie metingen (november 2022, mei 2023 en november 2023). Het onderzoek laat zien dat in het overgrote deel van de ondervraagde gemeenten er een vorm van taalonderwijs wordt aangeboden aan ontheemden uit Oekraïne (92%) en dat de vraag groot is. De rapportage zelf vindt u als bijlage bij deze brief.

Werkconferentie «*Passend en duurzaam werk voor Oekraïners*»

Op 28 juni jl. organiseerde het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met NLwerktaanwerk een werkconferentie over «passend en duurzaam werk voor Oekraïense ontheemden». Deze werkconferentie vond plaats ter afsluiting van een reeks van zeven (regionale) verdiepingssessies waar ontheemden, werkgevers, overheden, NGO's en andere stakeholders belemmeringen en acties rondom matching, bemiddeling naar passend werk en een goede informatievoorziening van de rechten op de Nederlandse arbeidsmarkt voor ontheemden uit Oekraïne in kaart hebben gebracht. Tijdens de conferentie is in het kader daarvan met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesproken over eerlijk, veilig en gezond werk, matching en erkenning van diploma's en vaardigheden, en de rol van werk in relatie tot eventuele terugkeer en wederopbouw. Op deze thema's zijn met alle partijen concrete werkafspraken gemaakt, die de komende tijd verdere uitwerking behoeven en waar in een volgende Verzamelbrief opvang Oekraïne verder op in zal worden gegaan.

Conclusie

Tot slot benoem ik wederom dat de ontwikkelingen op het gebied van migratie en aangrenzende werkvelden die zich ten gevolge van de oorlog in Oekraïne razendsnel kunnen opvolgen, zowel op nationaal, Europees als internationaal niveau. Ik blijf mij, samen met mijn collega's, inspannen om uw Kamer tijdig en adequaat te blijven informeren.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg