

Vergaderjaar 2023–2024

19 637

Vreemdelingenbeleid

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 3176

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2023

Inleiding

De voortdurende oorlog in Oekraïne zorgt voor een aanhoudende instroom van ontheemden naar Nederland. De verwachting is dat dit op korte termijn niet zal veranderen.

Er zijn op 19 november jl. ca. 103.850 Oekraïners ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Daarnaast zijn er 31.210 Oekraïners uitgeschreven uit de BRP. Ook zijn er op 19 november jl. 5.700 ontheemden uit Oekraïne met een andere nationaliteit ingeschreven in de BRP en ca. 2.210 personen die zich hebben uitgeschreven. In de afgelopen weken bedroeg het gemiddeld aantal netto inschrijvingen van ontheemden uit Oekraïne ca. 550 per week. Op 17 november jl. verblijven 85.090 ontheemden uit Oekraïne in de noodopvang en 410 in de crisis-noodopvang.¹ Dit leidt tot een bezettingsgraad van 99,0 procent in de noodopvang.

In deze Verzamelbrief opvang Oekraïne informeer ik uw Kamer over het rapport *Evaluatie programma-DG Oekraïense ontheemden en Nationale Opvangorganisatie*, gezinsleden onder de Richtlijn tijdelijke bescherming, de uitkering meerkosten 2023 gemeentelijke zorg ontheemden uit Oekraïne en signalen. Met deze brief stuur ik u meerdere bijlages mee. Het betreft: 1. De beslisnota; 2. Het rapport van de Rijksconsultants en 3. De onderliggende stukken bij de beslisnota Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne.²

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

² De beslisnota Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne is meegezonden met de Verzamelbrief opvang ontheemden van 3 november jl., Kamerstuk 19 637, nr. 3171. Per abuis zijn de bijlagen toen niet meegezonden, volledigheidshalve ontvangt u deze alsnog.

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

Evaluatie programma-DG Oekraïense ontheemden en Nationale Opvangorganisatie

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de ambitie een lerende organisatie te zijn. Een belangrijke stap in leren is evalueren. Daarom is geëvalueerd op welke wijze de twee organisaties die bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid ingesteld zijn om de uitvoering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) in goede banen te leiden er vanaf de start van de specifieke crisisstructuur Oekraïne op 10 mei 2022 tot 23 juni 2023 in geslaagd waren hun rollen uit te voeren, in hoeverre de achterliggende doelen gehaald zijn en welke lessen en aanbevelingen hieruit af te leiden zijn voor het vervolg van de uitvoering van de opdracht, alsmede voor toekomstige andere (crisis)opgaven zowel binnen als buiten het migratiedomein.

De onderzoekers hebben het eindrapport van de evaluatie opgeleverd onder de titel «*Steeds de juiste maatvoering weten te vinden*», wat ik u als bijlage bij deze brief aanbied. Hieronder volgt een korte beschrijving van de voornaamste conclusies en aanbevelingen en de reactie van het kabinet hierop. Conclusies en aanbevelingen vallen uiteen in twee hoofdgroepen: 1. het arrangement voor decentrale opvang en 2. de totstandkoming van de basisvoorzieningen en bekostigingsregels. De onderzoekers hebben gekeken naar de thema's besluitvorming, draagvlak en draagkracht, wetgeving, samenwerking binnen en buiten het rijk en fasering.

1. Arrangement voor decentrale opvang

De onderzoekers concluderen samenvattend dat een heel effectief arrangement is opgezet om de uitvoering van de RTB in de Nederlandse context gezamenlijk (met de (inter)departementale en decentrale partners] neer te zetten. Dit arrangement, afstemming en samenspel tussen staatsnoodrecht, de Regeling opvang ontheemden uit Oekraïne, de Bekostigingsregeling opvang ontheemden uit Oekraïne, het bestuurlijk afsprakenkader met VNG en Veiligheidsberaad, de landelijke afstemming en de ondersteuning in de informatievoorziening zijn bijzonder effectief gebleken voor het regelen van de opvang. De gekozen insteek van een relatiegerichte *governance* en een ontwikkelbenadering hebben hier in hoge mate aan bijgedragen.

In het arrangement zijn andere keuzes gemaakt dan in de reguliere asielketen zoals de decentraal coördinerende rol van de burgemeester, kleinere opvanglocaties, de mogelijkheid van lokaal beheer door onafhankelijke strategische partners, en in vergelijking met de ongeveer 200 asielzoekerscentra (AZC) zijn er veel meer locaties waar Oekraïners gevestigd zijn mede door de particuliere opvang.

In een volgende fase kan de opvang stapsgewijs in de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren terug worden gebracht. Het meest logisch in een volgende stabiele fase zou zijn om het arrangement zoveel mogelijk intact te laten met de volgende wijzigingen.

Het staatsnoodrecht kan niet meer worden voortgezet en omgezet naar een Tijdelijke wet; de verantwoordelijkheid verschuift naar het college van burgemeester en wethouders en een landelijke afstemming op de landelijke regietafel migratie en integratie (LRT). Daarnaast opereren dan

provinciale of regionale regietafels. En met name op deze aspecten het nieuwe bestuursakkoord aan passen. Op deze wijze wordt niet alleen voldaan aan de doelstelling het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit, en het voldoende beschikbaar en toegankelijk zijn van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg, maatschappelijke hulp.

2. Totstandkoming van de basisvoorzieningen en bekostigingsregels

Bij de totstandkoming van de basisvoorzieningen is intensief samengewerkt met de verschillende departementen waarbij de vakminister verantwoordelijk blijft voor zijn eigen beleid. De positie van Directoraat-Generaal (DG)Oekraïense ontheemden als programma-DG maakt dat de lijnen kort zijn en er rechtstreeks contact is met de verantwoordelijk bewindspersoon, zodat zaken die vastlopen of waar stagnatie dreigt niet eindeloos worden uit onderhandeld.

Kijk in hoeverre elementen van deze werkwijze behouden kunnen blijven: Speciale aandacht verdient hierbij de mogelijkheid om te werken conform de principes van zelfredzaamheid en participatie die in de RTB zijn vastgelegd en deze toe te passen in de asielketen. Voor de volgende fase ligt het voor de hand om de werkwijze en goede lessen van het programma Oekraïense ontheemden te behouden zoals de rechten (bijvoorbeeld de mogelijkheid om te werken) en het voorzieningenniveau in de regelingen terug te brengen naar het voorzieningenniveau van vergelijkbare doelgroepen in de asielketen. Dat bevordert ook de participatie, zelfredzaamheid en integratie op de langere termijn. En vergemakkelijkt een overgang naar de asielketen na een eventueel verlopen van de RTB. Die optie dient echter volgens de onderzoekers vergezeld te gaan met het begeleiden naar passend werk, zelfstandig te gaan wonen en onderwijsvoorzieningen. En dat vergemakkelijkt weer de overgang als Oekraïners meer willen kiezen voor zelfredzaamheid en participatie met het oog op de toekomst en langere termijn en biedt aan Oekraïners meer mogelijkheden om daarvoor te kiezen en begrenst het door de speciale gezant van de Europese Commissie gesignaleerde *«waiting dilemma»*. Door in te zetten op bovenstaande *no-regret*-strategie wordt ongeacht de Europese uitkomst beter invulling gegeven aan de huidige looptijd van de RTB en vergemakkelijkt het een schoksgewijze overgangsperiode naar een andere regime en wordt er tijdens de looptijd al gewerkt aan een voorkoming van de belasting van de uitvoeringsorganisaties. Onderzoek hoe meer aspecten van een relatiegerichte *governance* en werkwijze kunnen worden ingebed bij maatschappelijke vraagstukken.

Beleidsreactie

Er is ontegenzeggelijk een grote prestatie neergezet bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Dit is vooral de grote verdienste geweest van de gemeenten in Nederland die de opvang daadwerkelijk gerealiseerd hebben en dit nog steeds doen. Ook de inzet van ngo's als het Rode Kruis, Vluchtelingenwerk, de dierenwelzijnsorganisaties, RefugeehomeNL en vele regionale en lokale initiatieven moet hier genoemd worden: ook hun bijdrage was en is essentieel. Tot slot mag de inzet van veel individuele burgers niet onvermeld blijven: velen hebben zich ingezet als vrijwilliger om ontheemden uit Oekraïne te begeleiden, hebben hun huis opengesteld voor particuliere opvang of hebben spullen en geld gedoneerd om het leed van de ontheemden uit Oekraïne te verzachten. Het arrangement is effectief gebleken, maar er zijn wel enkele nuances te maken. De instandhouding van de gemeentelijke opvang verloopt vooralsnog goed, de uitbreiding van het aantal plekken echter steeds

moeizamer. De effectiviteit van het arrangement is mede toe te schrijven aan de omstandigheden waarin het tot stand kwam en functioneerde. De initiële schok die de brute invasie van Rusland in Oekraïne veroorzaakte mobiliseerde veel maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor het realiseren van opvang voor Oekraïense ontheemden. Daarnaast was er in deze periode ook veel vastgoed beschikbaar, dat direct geschikt of vlot geschikt te maken was voor opvang. Ondertussen eisen andere vraagstukken ook hun deel van de maatschappelijke en bestuurlijke aandacht en raken de makkelijke mogelijkheden om opvang te realiseren uitgeput. Dit in combinatie met een toenemende druk op onderwijsvoorzieningen en gezondheidszorg maken dat het lastiger wordt steeds voldoende opvangplekken voor ontheemden uit Oekraïne die hier bescherming komen zoeken tegen de verschrikkingen van de oorlog in hun land.

Desalniettemin vormt het evaluatierapport een rijke bron van waardevolle lessen voor de toekomst, die daar waar ze relevant zijn meegenomen worden in de doorontwikkeling van de aanpak van crises door het Rijk, in de doorontwikkeling van de asielketen en specifiek bij de aanpak van het vraagstuk van de ontheemden uit Oekraïne. Ik merk hierbij op, dat fundamentele besluiten over beleid aan het nieuwe kabinet zijn en dat veel van de lessen over de aanpak van crises vooral gericht zijn op de ambtelijke organisatie.

Gezinsleden onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming

Volgens de RTB en het Raadsbesluit kunnen gezins- en familieleden van ontheemden uit Oekraïne in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming in Nederland als het gezin bestond in Oekraïne en samenwoonde ten tijde van de uitbraak van het conflict op 24 februari 2022. Vanwege enige onduidelijkheid over de uitvoering van de RTB ten aanzien van gezins- en familieleden, is het beleid hierop verduidelijkt. De verduidelijking ziet op het precieze moment van samenwonen. Ontheemden uit Oekraïne die op 23 februari 2022, dan wel 27 november 2021, samenwoonden, vallen onder de RTB, ook als deze samenwoning niet plaatsvond in Oekraïne. Aanvullend daarop vallen ontheemden die na 23 februari 2022 zijn gaan samenwonen ook onder de RTB, mits de relatie ten tijde van het uitbreken van het conflict op 23 februari 2022 al bestond. Voor wat betreft de duur van het samenwonen geldt dat er geen termijn aan wordt gesteld, maar er moet wel sprake zijn van een duurzame relatie. Indien ontheemden hier een beroep op doen, checkt de IND op de stickerlocatie of aan deze en overige voorwaarden wordt voldaan.

Uitkering meerkosten 2023 gemeentelijke zorg ontheemden uit Oekraïne

Net als in 2022 ontvangen gemeenten voor 2023 compensatie voor de extra kosten die gemaakt zijn voor zorg aan ontheemden uit Oekraïne in het kader van de Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning en Wet publieke gezondheid. Het totale bedrag aan compensatie bedraagt circa 20,2 miljoen, de verdeling wordt gepubliceerd in de decembercirculaire over het Gemeentefonds. Dit bedrag is lager dan in 2022 (25,5 miljoen), aangezien de gemiddelde werkelijke kosten van gemeentelijke zorg lager zijn dan vooraf ingeschat.

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft de uitgaven aan ontheemdenzorg door gemeenten extern laten onder-

zoeken.³ Uit dit onderzoek komt een lager besteed bedrag aan gemeentelijke zorg per ontheemde naar voren dan het normbedrag 2022. Dat betekent dat over de hele linie gemeenten ruim uitkwamen met de verstrekte compensatie. Wel hebben gemeenten aangegeven dat zij verwachten dat de uitgaven zullen stijgen bij langer verblijf van ontheemden uit Oekraïne. Gemeenten ervaren dat bepaalde hulpvragen pas na verloop van tijd ontstaan, ook staan ontheemden uit Oekraïne op wachtlijsten als gevolg van schaarste. Daardoor komen de werkelijke zorgkosten vertraagd in beeld bij gemeenten. Mede om die reden is de Minister van VWS voornemens om ook in 2024 het onderzoek naar de meerkosten van gemeenten te herhalen, en de uitkomsten te verwerken in de volgende compensatie voor 2024.

Deze compensatieregeling wordt op grond van een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en gemeenten uit 2022 vormgegeven als Decentralisatie-uitkering. Hoewel het aantal opgevangen ontheemden in Nederlandse gemeenten is gestegen, ligt het werkelijk uitgegeven bedrag aan zorgkosten per ontheemde (P) lager dan vooraf geraamd. De tweede variabele, het aantal opgevangen ontheemden per gemeente (Q), wordt jaarlijks door het CBS in kaart gebracht. Door zowel de P als de Q aan te passen aan de werkelijke situatie, beweegt deze Decentralisatie-uitkering jaarlijks mee met de kostenstructuur van gemeenten, tegen beperkte administratieve lasten.

Signalen

Al enige tijd is er sprake van een hoge bezetting in de gemeentelijke opvanglocaties. Bij brief van 20 oktober jl.⁴ heb ik u geïnformeerd over zijn verzoek aan het Veiligheidsberaad om zo spoedig mogelijk 200 extra noodopvangplekken te realiseren per veiligheidsregio in ieder geval tot 1 januari 2024. Parallel hieraan kan doorgewerkt worden aan het realiseren van meer structurele opvangplekken conform de opvangopgave van 97.000 opvangplekken per 1 februari 2024.

Ik ben mij terdege bewust dat de hoge bezetting en de noodzaak om op korte termijn extra opvangplekken te realiseren de nodige druk legt op gemeenten. Hierbij heeft een aantal veiligheidsregio's en gemeenten zorgen geuit over het voorzieningenniveau in Nederland en hun handelingsperspectief hierin. Ik neem deze signalen en zorgen hierover serieus en daarom zet ik in op het verder vergroten van zelfredzaamheid van ontheemden uit Oekraïne om het draagvlak voor opvang te behouden. Ik zal u hier in een volgende brief nader over informeren.

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

³ Het onderzoek kunt u raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/11/onderzoek-uitgaven-gemeenten-aan-oekraiense-ontheemden-voor-jeugdzorg-wmo-en-wpg>

⁴ Kamerstuk 36 045, nr. 170.