

Vergaderjaar 2023–2024

19 637

Vreemdelingenbeleid

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 3180

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 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. Het aantal nieuwe inschrijvingen per week bedraagt ca. 400 Oekraïners per week.¹ Er zijn op 10 december jl. ca. 105.000 Oekraïners ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Daarnaast zijn er 34.270 Oekraïners uitgeschreven uit de BRP. Ook zijn er op 10 december 5.660 ontheemden uit Oekraïne met een andere nationaliteit ingeschreven in de BRP en ca. 2.270 personen die zich hebben uitgeschreven. Dit leidt tot een bezettingsgraad van 98,9% in de noodopvang. Eens per acht weken peilt onderzoeksbureau I&O Research het draagvlak voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne in Nederland. De uitkomsten van de 13e Flitspeiling² (november 2023) laten zien dat het draagvlak in de samenleving nog altijd hoog is (68%). 58% van de respondenten vindt dat Nederland voldoende ontheemden uit Oekraïne opvangt. Dit percentage is al maandenlang ongeveer gelijk. Op de vraag wat de komst van ontheemden uit Oekraïne voor gevolgen heeft voor de Nederlandse samenleving, wordt meer krapte op de woningmarkt het meest genoemd (80%), gevolgd door minder opvangplekken voor andere vluchtelingen (51%) en de oplossing van het tekort aan arbeidskrachten (50%).

In deze Verzamelbrief opvang Oekraïne informeer ik uw Kamer over derdelanders met een tijdelijk verblijf in Oekraïne, de vrijstelling mvv-vereiste, wijzigingen in de RooO en BooO, de opvolging van signalen

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

² Het volledige rapport van de flitspeiling vindt u op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/documenten/publicaties/2023/11/09/flitspeiling-13e-vluchtelingen-uit-oekraïne-november-2023>.

over de hoge bezetting en het herziene Bestuurlijk Afsprakenkader. Tevens informeer ik uw Kamer over een toezegging van mij tijdens het commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid van 28 juni jl. over de risicoanalyse van de Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne (Kamerstuk 19 637, nr. 3157). Met deze brief stuur ik u twee bijlages mee.

Het betreft: 1. De beslisnota en 2. De risicoanalyse van de Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden uit Oekraïne.

Derdelanders met tijdelijk verblijf in Oekraïne

Op 2 september 2023 (Kamerstuk 19 637, nr. 3161) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat de gevolgen van de beëindiging van de tijdelijke bescherming voor derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne bevroren wordt tot de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak doet in een hoger beroep. Het gaat om een richtinggevende uitspraak over de vraag of de tijdelijke bescherming voor deze groep beëindigd mag worden. Op 23 oktober jl. heeft de zitting over deze rechtsvraag plaatsgevonden bij de Afdeling, de uitspraak wordt in januari 2024 verwacht. Omdat de uitspraak consequenties kan hebben voor de uitvoeringspraktijk, zal de uitspraak geduid moeten worden. Hiervoor nemen wij één week de tijd waarin wordt bezien wat de uitspraak exact betekent voor de beoogde groep en welke vervolgstappen nodig zijn. Gedurende de duidingstijd wordt bekeken hoeveel voorbereidingstijd er nodig is om uitvoering te geven aan de uitspraak. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd.

Ik realiseer me dat dit onzekerheid voor de betrokken derdelanders, gemeenten en bijvoorbeeld de werkgevers met zich mee brengt, ook omdat nog niet duidelijk is op welk moment in januari 2024 de uitspraak van de Afdeling komt. Daarom heb ik besloten in het geval de Afdeling met mij van oordeel is dat ik de tijdelijke bescherming voor deze groep heb kunnen beëindigen, in ieder geval een voorbereidingstijd te hanteren. Deze tijd is nodig om goede duidelijke communicatie richting de derdelanders, gemeenten en COA voor te bereiden en om onder andere de systemen van de IND aan te passen. De gevolgen van de beëindiging van de tijdelijke bescherming blijven bevroren gedurende deze duidings- en voorbereidingstijd. blijven. Na afloop van deze voorbereidingsperiode start de vertrektermijn, tenzij de rechter in de individuele zaak een voorlopige voorziening heeft getroffen die maakt dat de derdelander het beroep in Nederland mag afwachten.

Vrijstelling mvv-vereiste

Een beperkt aantal derdelanders uit Oekraïne voldoet aan de inhoudelijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning regulier (vvr). Voor deze groep heb ik besloten vrijstelling te verlenen van het vereiste te beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv-vereiste). Handhaving van het mvv-vereiste acht ik ten aanzien van deze specifieke groep vreemdelingen onredelijk. Deze derdelanders werken of studeren in Nederland, hadden tijdelijke bescherming onder de Richtlijn tijdelijke bescherming (hierna: RTB) en genieten bovendien de eerdere rechten verbonden aan de RTB tot de uitspraak van de Afdeling. Vrijstelling van het mvv-vereiste geschiedt met toepassing van bestaande wet- en regelgeving. De inhoudelijke toetsing aan de criteria voor de reguliere verblijfsvergunning wijzigt niet. Vrijstelling van het mvv-vereiste kan worden verleend gedurende een periode van 6 maanden na het verlopen van de RTB, op voorwaarde dat de derdelander (procedureel) rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Voor gezinsleden van derdelanders geldt een vergelijkbare vrijstelling van het mvv-vereiste op voorwaarde

dat de derdelander aan de criteria voor gezinshereniging voldoet. Voor gezinnen met minderjarige kinderen die in aanmerking komen voor gezinshereniging, is toepassing van de hardheidsclausule reeds ingebed in de Vreemdelingencirculaire 2000.

Wijzigingen RooO en BooO

Uit de wijzigingen van Regeling opvang ontheemden uit Oekraïne (RooO) per 1 oktober jl. volgt dat als de tijdelijke bescherming onder de RTB is beëindigd of wordt geweigerd door de IND, het recht op opvang van rechtswege eindigt na ommekomst van deze weigering of beëindiging. Indien er door de IND een vertrektermijn wordt opgelegd, dan blijft er gedurende de vertrektermijn recht op opvang door de gemeente. Tijdens een vertrektermijn (van in principe 28 dagen) wordt iemand in de gelegenheid gesteld om vrijwillig Nederland te verlaten. Het kan voorkomen dat iemand na afloop van de vertrektermijn de opvang nog niet heeft verlaten. Het kan dan gaan om uitzonderlijke situaties waarbij bijvoorbeeld het voorgenomen vertrek nog niet kon worden gerealiseerd of wanneer iemand de opvang weigert te verlaten terwijl de gemeente wel aantoonbaar inzet heeft gepleegd op het realiseren van het vertrek van de betrokkene. Om in deze situaties opvang rechtmatig te kunnen bekostigen, wordt de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) aangepast per 1 januari 2024. In deze wijziging is ook opgenomen dat indien een gemeente over dient te gaan tot het ontruimen van de opvangplek en eventuele kosten voor juridische procedures niet binnen het normbedrag kunnen worden opgevangen, gemeenten kunnen worden gecompenseerd.

Opvolging signalen hoge bezetting

In mijn brief van 24 november jl. heb ik u geïnformeerd³ over de hoge bezetting in de gemeentelijke opvanglocaties en de zorgen die een aantal veiligheidsregio's en gemeenten heeft geuit over het voorzieningenniveau in Nederland, de omvang van de instroom en hun handelingsperspectief hierin. De hoge bezetting in de opvang evenals het feit dat het conflict nog niet ten einde lijkt en opvang nog langere tijd nodig zal zijn, onderstreept eens te meer het belang van participatie en zelfredzaamheid van ontheemden uit Oekraïne. Dit is nodig om zowel ontheemden uit Oekraïne een bijdrage te laten leveren aan de Nederlandse maatschappij als om het draagvlak voor opvang te behouden.

In de verzamelbrief opvang Oekraïne van 7 juli jongstleden⁴ is uw Kamer geïnformeerd dat het kabinet ervoor heeft gekozen om het voorlopig niet mogelijk te maken om een eigen bijdrage te vragen voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De reden hiervoor was dat uit een verkenning van het ministerie was gebleken dat het vragen van een uniforme eigen bijdrage grote uitvoeringslasten zou vragen van gemeentelijke organisaties. Naar aanleiding van de hoge bezettingsgraad in de opvang, signalen van gemeenten ten aanzien van draagvlak en uitlegbaarheid, en de oproep van het Veiligheidsberaad en de VNG kijkt de regering inmiddels opnieuw naar de mogelijkheden voor een eigen bijdrage. De mogelijkheid voor een eigen bijdrage is in de tussentijd ook meegenomen in een uitvoeringstoets door VNG Realisatie. Daarin is de conclusie naar voren gekomen dat de eigen bijdrage niet voor alle gemeenten redelijkerwijs uitvoerbaar is, maar de toets adviseert anderzijds om wel ruimte te geven voor pilots. Om dus toch stappen te kunnen zetten werkt de regering momenteel in samenwerking met de VNG aan het mogelijk

³ Kamerstuk 19 637, nr. 3176.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 19 637 en 36 045, nr. 3153

maken van het vragen van een eigen bijdrage, bijvoorbeeld in pilot-vorm. Naast de uitvoeringslasten brengt dit verschillende andere vraagstukken met zich mee, zoals de rol van verhuurder en het activeren van huurrechten bij het vragen van eigen bijdragen. Ook het gelijkheidsbeginsel speelt hier mee. Deze vraagstukken worden momenteel verder onderzocht om te kunnen bepalen of, en zo ja, onder welke voorwaarden een pilot opgestart zou kunnen worden. Ik zal u begin volgend jaar informeren over de voortgang.

Daarnaast heb ik gesproken met de diplomatieke vertegenwoordiging van Oekraïne in Nederland over de hoge bezetting en de gestaag voortdurende instroom van ontheemden uit Oekraïne naar Nederland. Hierbij heb ik benadrukt dat Nederland ontheemden uit Oekraïne bescherming blijft bieden zolang dit nodig is, maar dat er tegelijkertijd sprake is van toenemende uitdagingen in het realiseren van voldoende opvangplekken. Met de diplomatieke vertegenwoordiging is besproken dat het van belang is dat ontheemden uit Oekraïne hiervan op de hoogte zijn en daar waar mogelijk zelf woonruimte regelen indien zij hiertoe bereid zijn. De diplomatieke vertegenwoordiging heeft aangeboden te willen ondersteunen in het uitdragen van deze boodschap.

Een aantal gemeenten en veiligheidsregio's geeft aan dat zij ontheemden naar Nederland ziet komen die primair voor werk naar Nederland lijken te reizen. Hoewel ik de zorgen van deze gemeenten en veiligheidsregio serieus neem, wil ik benadrukken dat ontheemden uit Oekraïne, mits zij onder de RTB vallen, het recht hebben op bescherming in Nederland en toegang tot de arbeidsmarkt. Hierbij dienen we ervanuit te gaan dat het hier om ontheemden gaat en dat vluchten voor geweld in Oekraïne de primaire reden is om naar Nederland te reizen. Het kabinet heeft er bij de inwerkingtreding van de bescherming onder de RTB voor gekozen om in te zetten op een zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie van ontheemden en hierbij ook in te zetten op ondersteuning bij het vinden van werk op niveau of in lijn met eerdere werkervaring en diploma's. Veel werkgevers bieden ondertussen werk aan ontheemden en Nederland kent daarbij een van de hoogste arbeidsparticipaties van ontheemden in de EU. Werkgevers moeten zich er echter wel van vergewissen dat zij alleen ontheemden uit Oekraïne arbeid laten verrichten als zij onder de RTB vallen. Werkgevers kunnen dit controleren door Oekraïners naar het zogenaamde O-document, het document om rechtmatig verblijf onder de RTB aan te kunnen tonen, of een sticker in het paspoort of op een inlegvel, te vragen. Daarnaast zijn werkgevers verplicht om een melding te maken bij het UWV. Tevens is van belang dat dit gebeurt onder goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Ik wil opnieuw benadrukken dat werkgevers hiervoor verantwoordelijk zijn. Vanuit het Ministerie van SZW zijn werkgevers hierover geïnformeerd. Hoewel werkgevers ontheemden kunnen ondersteunen bij het vinden van huisvesting, is het verbinden van werk en huisvesting onwenselijk, vanwege de afhankelijkheid van de werkgever die hierdoor kan ontstaan en mogelijke toename van het risico op (arbeids-)uitbuiting en misstanden. Daar waar sprake is van gericht werven door werkgevers van ontheemden uit Oekraïne in andere lidstaten in combinatie met het adverteren met gratis door de overheid gefinancierde opvang in een gemeentelijke opvanglocatie beschouw ik dat als ongewenst. Via reguliere kanalen wordt deze ongewenste ontwikkeling onder de aandacht gebracht van werkgevers- en uitzendorganisaties.

Het herziene Bestuurlijk Afsprakenkader

Vanaf 1 januari 2024 zal het herziene Bestuurlijk Afsprakenkader (BAK) gaan gelden. Het BAK bevat de bestuurlijke afspraken voor een goede uitvoering van de opvangtaak van gemeenten ten aanzien van de

ontheemden uit Oekraïne. De aanleiding hiervoor is dat het acute karakter van de opvang van ontheemden uit Oekraïne voorbij is. De inzet van het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio's hierbij is daarom niet meer vanzelfsprekend. De afspraak is gemaakt, dat de landelijke bestuurlijke afstemming over de opvangopgave voor ontheemden uit Oekraïne van het Veiligheidsberaad naar de Landelijke Regietafel (LRT) overgaat. De overgang is gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne. De regionale (bestuurlijke) afstemming over de verdeling van de opgave en realisatie zal plaatsvinden aan de Provinciale Regietafels (PRT). De voornaamste reden om voor deze bestaande structuur te kiezen is dat het de mogelijkheid biedt om de opvangopgave voor ontheemden uit Oekraïne zowel landelijk als regionaal in samenhang te bekijken met de opvangopgave voor asielzoekers en het huisvestingsvraagstuk voor statushouders. Deze laatste twee onderwerpen liggen immers al op de LRT en de PRT's.

De afspraak dat de (operationele) coördinatie van de opvang standaard bij de veiligheidsregio berust wordt eveneens losgelaten. Deze wordt vervangen door de mogelijkheid om als gemeenten in een regio samenwerkingsverbanden aan te gaan die passen binnen lokale structuren. Deze samenwerkingsverbanden zijn niet groter dan de provincie en niet kleiner dan – en in elk geval congruent met – het gebied van de veiligheidsregio. Wanneer ondertekening heeft plaatsgevonden zal het BAK met u gedeeld worden.

Ik maak hier van de gelegenheid gebruik om mijn grote waardering uit te spreken voor de rol die het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio's vanaf het begin van deze crisis hebben gespeeld. De snelheid en professionaliteit die aan de dag gelegd is, is indrukwekkend.

Door het gewijzigde BAK, waarin de coördinerende rol eerste opvang die de Veiligheidsregio's op dit moment vervullen verschuift naar een regionaal openbaar lichaam per regio, moet ook de Bekostigingsregeling aangepast worden. Vanaf 1 januari 2024 geldt de nieuwe Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne. Het gaat om de bekostiging van de (operationele) coördinerende taken ten aanzien van de eerste opvang van ontheemden uit Oekraïne in de regio's. De bekostigingssystematiek blijft grotendeels gehandhaafd. De werkelijk gemaakte kosten worden vergoed op aanvraag. Zo zorgen we ervoor dat financiering ook in de toekomst geen drempel vormt bij het uitvoeren van deze rol.

Bekostigingsbesluit eerste opvang ontheemden Oekraïne – risicoanalyse

In het commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid van 28 juni 2023 heb ik uw Kamer toegezegd de risicoanalyse toe te zenden van de Bekostigingsregeling eerste opvang ontheemden Oekraïne. Bij deze doe ik deze toezegging gestand. De risicoanalyse richt zich specifiek op het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). De M&O beschrijving, de tabel met de M&O risico's vindt u als bijlagen bij deze brief. De analyse is opgesteld in november 2023 en gaat uit van de tekst van het Bekostigingsbesluit zoals dat op dat moment gold.

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