

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 3021

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2022

Inleiding

Door de voortdurende oorlog in Oekraïne worden volgens gegevens van UNHCR 7,83 miljoen ontheemden uit Oekraïne opgevangen. De buurlanden vangen de meesten van hen op, sommigen van hen reizen verder door binnen de Europese Unie, onder meer naar Nederland.

Er zijn tot op heden 86.160 Oekraïners ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Er zijn 14.660 uitschrijvingen van Oekraïners uit de BRP geregistreerd. Daarnaast zijn er 6.710 ontheemden uit Oekraïne met een andere nationaliteit ingeschreven in de BRP waarvan er 510 zich weer hebben uitgeschreven. De instroom bedraagt ongeveer 750 Oekraïners per week. Op dit moment verblijven 66.580 ontheemden uit Oekraïne in de noodopvang en 170 in de crisisnoodopvang.¹ Dit leidt tot een bezettingsgraad van 96,5 procent in de noodopvang.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken ten aanzien van het langetermijnbeleid, de beoogde systematiek voor de uitbreiding van de opvangcapaciteit, de stand van zaken Tijdelijke wet Opvang Ontheemden Oekraïne, de stand van zaken ten aanzien van het remigratiebeleid derdelanders en de stand van zaken van de motie van het lid Podt c.s. (Kamerstuk 19 637, nr. 2926) over de inzet van Oekraïense psychologen. Met deze brief stuur ik u de volgende bijlages mee. Het betreft 1. De beslismaatregelen (inclusief presentatie aan het Veiligheidsberaad). 2. de nieuwste *early-warning*-rapportage van Clingendael en 3. De brief (en twee bijlages) aan gemeenten en Veiligheidsregio's om de capaciteit voor de GOO gefaseerd op te schalen naar 90.000 per 1 juli 2023.

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

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 voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister voor Langdurige Zorg en Sport en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Stand van zaken langetermijnbeleid

In de Verzamelbrief opvang Oekraïne van 14 oktober jl. is uw Kamer geïnformeerd over de inzet van het kabinet met betrekking tot het langetermijnbeleid ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne.² Zoals aangegeven in die brief is de tijdelijke bescherming op EU-niveau verlengd met een jaar tot maart 2024 en is de verwachting dat veel Oekraïners niet op korte termijn zullen kunnen terugkeren. De ontwikkelingen sinds oktober 2022 bevestigen deze eerdere verwachtingen. Ook de nieuwste *early-warning*-rapportage van Clingendael, die net gereed is en die ik uw Kamer in de bijlage toestuur, bevestigt dit beeld. Of het nodig is de bescherming na maart 2024 verder te verlengen is nog niet duidelijk, maar het is waarschijnlijk dat het nog lange tijd zal duren voordat Oekraïne weer duurzaam veilig is.

In deze situatie richt het kabinet zich, zoals aangegeven in de genoemde Verzamelbrief uit oktober, op de bevordering van participatie en zelfredzaamheid van Oekraïense ontheemden gedurende de periode dat zij zich in Nederland bevinden. In de afgelopen twee maanden hebben de Ministeries van Justitie en Veiligheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties, zoals de Nationale Opvang Organisatie (NOO) en IND en met andere betrokkenen, zoals de VNG, gewerkt aan beleidskaders die hierbij aansluiten. In deze Verzamelbrief informeert het kabinet u over de stand van zaken hierover.

Over verschillende onderwerpen is daarbij wel nader onderzoek nodig en volgt de uitwerking in de loop van 2023. Het kabinet vindt het echter belangrijk om uw Kamer en de maatschappij tijdig mee te nemen en informeert u daarom nu al over de stand van zaken.

Financiële uitgangspunten

Dit voorjaar zal het kabinet, zoals aangekondigd in de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200), een integrale weging maken over het verlengen en/of wijzigen van de regelingen voor ontheemden uit Oekraïne en de dekking hiervan. Dan zal er ook besluitvorming plaatsvinden over eventuele nieuwe regelingen voor ontheemden uit Oekraïne. In beginsel zal het kabinet twee keer per jaar, ten behoeve van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota, de aantallen ontheemden uit Oekraïne waar rekening mee wordt gehouden en de (termijnen van de) regelingen herijken. Op deze wijze proberen we meer (budgettaire) voorspelbaarheid in de aanpak richting uw Kamer, maar ook de diverse partijen betrokken bij de uitvoering, te brengen. Gegeven de verschillende onzekerheden ten aanzien van het aantal ontheemden uit Oekraïne in Nederland en het al dan niet verlengen van de beschermingsrichtlijn neemt het kabinet daarbij telkens verschillende scenario's in ogenschouw. Daarbij geldt dat we hier

² Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 2994.

in het geval van onverwachte ontwikkelingen, bijvoorbeeld in relatie tot de situatie in Oekraïne, altijd zullen blijven monitoren wat nodig is.

Inhoudelijke uitgangspunten

Centraal in de aanpak staan de uitgangspunten van participatie en zelfredzaamheid. Ontheemden uit Oekraïne worden ondersteund om maximaal mee te doen in Nederland. We zetten consistent in op optimale arbeidsparticipatie, onderwijsdeelname en maatschappelijke participatie. Daarbij verwachten we ook dat ontheemden uit Oekraïne zoveel mogelijk een bijdrage leveren aan de samenleving. Van ontheemden uit Oekraïne wordt verwacht dat zij aan de slag gaan, bijvoorbeeld in tekortsectoren, en dat ze indien mogelijk een financiële bijdrage leveren, bijvoorbeeld aan de kosten van hun opvang (als dat qua uitvoering haalbaar blijkt).

Opvang

Bij het volwaardig deelnemen aan de maatschappij hoort ook dat men zoveel mogelijk zelfstandig kan wonen. Bij het inrichten van opvang hebben de gemeenten en Veiligheidsregio's na de start van de oorlog grote inspanningen verricht om ontheemden uit Oekraïne op te vangen. Deze opvanglocaties waren in eerste instantie bedoeld als tijdelijke locaties en hiervoor werd veelal gebruik gemaakt van tijdelijk beschikbare gebouwen of gebouwen die afgestoten zouden worden. Nu duidelijk wordt dat de opvang langer nodig zal zijn, is het ook nodig te kijken hoe de opvang waar mogelijk duurzamer gemaakt kan worden zodat deze ook geschikt is voor ontheemden om langer in te verblijven. Hierbij kan gedacht worden aan eigen kook- of sanitaire voorzieningen die eraan bijdragen dat men zo zelfstandig mogelijk kan wonen. Het is echter nog niet zeker of dit vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid ook haalbaar is. Het kabinet verkent wat de mogelijkheden zijn en voert een kosten-batenanalyse uit op de wenselijkheid en haalbaarheid hiervan en informeert uw Kamer hier voor het zomerreces over. Om gemeenten te ondersteunen bij opvang wordt in de eerste helft van 2023 gekeken welke financiële afspraken hierbij nodig zijn. Vervolgens wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

Verstrekingen inrichten op zelfredzaamheid

Op 4 november jl. is uw Kamer geïnformeerd over de gefaseerde herziening van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO), waarbij de burgemeester de mogelijkheid krijgt verstrekingen geheel of deels in te trekken als de ontheemde inkomsten uit arbeid of loondervingsuitkeringen krijgt.³ Op deze manier wordt beter aangesloten bij het uitgangspunt van zelfredzaamheid. Een vervolgstap kan zijn dat de gemeente van de ontheemde een eigen bijdrage vraagt voor de opvang als de ontheemde inkomsten heeft. Het is echter nog niet zeker of dit vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid ook haalbaar is. Het kabinet verkent wat de mogelijkheden zijn en voert een kosten-batenanalyse uit op de wenselijkheid en haalbaarheid hiervan en informeert uw Kamer hier voor het zomerreces over.

Participatie op de arbeidsmarkt en verbeteren arbeidsmarktpositie

Een groot deel van de ontheemden uit Oekraïne is in Nederland reeds aan het werk. Onderzoek van het CBS, gepubliceerd op 30 november jl., stelt dat 35 procent van de Oekraïense ontheemden tussen de 15 en 65 jaar die op 1 juli 2022 in Nederland verbleven aan het werk waren. Dit bevestigt

³ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3004.

het beeld dat veel Oekraïense ontheemden in korte tijd en snel na hun aankomst in Nederland aan het werk zijn gegaan. Het is aannemelijk dat momenteel, vijf maanden later, nog meer ontheemden uit Oekraïne werk hebben gevonden. Het kabinet waardeert dat als positief, zeker gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is het aannemelijk dat de sectoren waarin veel ontheemden uit Oekraïne werken, zoals de agrarische sector en de horeca, niet altijd aansluiten bij het opleidingsniveau en de opleidingsachtergrond van de ontheemden. Om optimaal te kunnen bijdragen aan de Nederlandse maatschappij en de opvang betaalbaar te houden, alsmede om hun vaardigheden te onderhouden met het oog op mogelijk toekomstige terugkeer, is het wenselijk dat Oekraïners zoveel als mogelijk aan het werk kunnen in sectoren die passen bij de genoten opleiding en/of in maatschappelijk essentiële sectoren waar krapte bestaat. In de aankomende periode verkent het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de beleidsopties die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van ontheemden. Vervolgens wordt uw Kamer hier nader over geïnformeerd.

In- en doorstroom in het onderwijs

Onder de ontheemden uit Oekraïne zijn ook veel leerplichtige kinderen en jongeren. Sinds maart 2022 is er veel inzet geweest bij scholen, onderwijsinstellingen en gemeenten om deze kinderen van onderwijs te voorzien. Daarbij wordt rekening gehouden met de bijzondere situatie van deze kinderen. Oekraïense kinderen gaan naar reguliere scholen (waaronder nieuwkomers- voorzieningen) of naar het speciaal onderwijs. Oekraïense jongeren stromen ook in het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs. Speciaal voor Oekraïense leerplichtige kinderen is er ook de mogelijkheid om les te krijgen in een tijdelijke onderwijsvoorziening, waarbij ruimte is voor afstandsonderwijs vanuit Oekraïne.

Nu het er naar uitziet dat ontheemden langer in Nederland zullen verblijven, bevordert het kabinet de doorstroom van leerlingen naar een onderwijsaanbod dat past bij het niveau van een kind, ten behoeve van een soepel verloop. Daarnaast werkt het kabinet maatregelen uit om instroom van leraren te bevorderen, de nieuwe tijdelijke onderwijsvoorzieningen uiterlijk in 2024 uit te faseren, samen met partners in het veld de doorstroom van leerlingen naar reguliere scholen te bevorderen, het nieuwkomersonderwijs te evalueren en om scholen, gemeenten, onderwijspersoneel, ouders en leerling goed te informeren over maatwerk mogelijkheden.

Op 15 december jl. heb ik met mijn collega voor Primair en Voortgezet Onderwijs gesproken over een vroegtijdige informatie- en registratievoorziening voor leerplichtige kinderen in de asielketen en ontheemden uit Oekraïne, zodat het onderwijs snel en gericht kan aansluiten waar dit nodig is. In de komende periode wordt de registratie verder uitgewerkt. Mijn collega zal u begin volgend jaar nader informeren over de afspraken en vervolgstappen, zoals toegezegd in het debat onderwijs aan vluchtelingen van 30 november jl.

Volksgezondheid

Aansluitend bij de opvang en de verstrekkingen voor levensonderhoud komen ontheemden ook in aanmerking voor een vergoeding voor medische zorg via de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO). Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in de afgelopen periode onderzocht wat de meest wenselijke regeling is nu de tijdelijke bescherming met een jaar wordt verlengd. Een overstap naar de zorgverzekeringsplicht voor alle of een deel van de ontheemden is op dit

moment lastig uitvoerbaar en daarom niet gewenst. Tot en met Q2 2023 blijft de RMO van toepassing en wordt de zorgverzekeringsplicht voor werkende ontheemden niet gehandhaafd. Indien het kabinet in het voorjaar van 2023 besluit om dit beleid aan te passen, wordt daar een implementatietermijn bij in acht genomen. Wel verkent het kabinet of er binnen de RMO een mogelijkheid is om van ontheemden met inkomen een eigen bijdrage te vragen. Net als bij de RooO is echter de uitvoerbaarheid daarvan onzeker. Wanneer hier meer duidelijkheid over is wordt u verder geïnformeerd.

Daarnaast komen Oekraïense ontheemden ook in aanmerking voor de zorg die gemeenten moeten verlenen op basis van de Jeugdwet, de Wmo en de Wpg. Voor de Wpg gaat het specifiek om het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg, het Rijksvaccinatieprogramma en het Prenataal huisbezoek. Hiervoor is op dit moment een meerkostenregeling voor gemeenten van toepassing. Zodra de besluitvorming op het gebied van huisvesting of de verblijfsstatus daartoe aanleiding geeft, of op het moment dat de zorgvraag van ontheemden zich sterk ontwikkelt, zal worden bezien of aanvullend beleid aan de orde is zoveel mogelijk aansluitend bij reguliere momenten.

Verblijfsrecht en voorbereidingen op terugkeer

Nu de tijdelijke bescherming op EU-niveau tot 4 maart 2024 is verlengd, geeft dit voor de aankomende periode duidelijkheid aan ontheemden uit Oekraïne en aan de maatschappij. De tijdelijke bescherming kan voorts na politieke besluitvorming op Europees niveau met nog een jaar worden verlengd, tot 4 maart 2025. Of de bescherming verder wordt verlengd hangt onder meer af van de toekomstige ontwikkelingen en de veiligheidssituatie op dat moment. Dat is nu nog onzeker.

Aangezien ontheemden uit Oekraïne in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend, betekent dit dat de Nederlandse migratieketen na afloop van de tijdelijke bescherming (of dat nu in 2024 of 2025 is) mogelijk met een groot aantal asielaanvragen wordt geconfronteerd waar nog over moet worden beslist. Dit vormt een grote capacitaire uitdaging. Vooruitlopend daarop onderzoekt het kabinet, als onderdeel van het langetermijnbeleid, alvast hoe Nederland zich het beste kan voorbereiden op het aflopen van de tijdelijke bescherming. Dit beziet het kabinet zowel vanuit nationaal perspectief als vanuit het Europees perspectief.

Deze verkenning is in de afgelopen maanden gestart, maar vraagt verdiepend onderzoek samen met verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Een diepgaande nadere verkenning is nodig vanwege de impact die de te maken keuzes kunnen hebben. Naast de impact op de migratieketen is ook de potentiële impact op andere organisaties en sectoren groot. Denk aan gemeenten, het UWV, de gezondheidszorg, de volkshuisvesting, het onderwijsveld en verschillende ministeries. Voordat er keuzes kunnen worden gemaakt moet dit alles goed worden uitgezocht. Deze verkenning wordt in de aankomende periode dan ook voortgezet. Voorts verkent het kabinet ook op welke wijze Oekraïners die willen of moeten terugkeren het beste kunnen worden ondersteund op het moment dat de veiligheidssituatie het toelaat. Mogelijke handelingsperspectieven zijn echter onlosmakelijk verbonden met de keuzes die nationaal dan wel in Europees verband worden gemaakt ten aanzien van eventueel verblijfsrecht voor deze groep. Een geïntensiveerde inzet ten aanzien van terugkeer is, gelet op de huidige situatie en onzekerheden op dat punt, nog niet aan de orde. Ik zal u hier voor het zomerreces over informeren.

Systematiek uitbreiding capaciteit opvangplekken

Samen met de VNG en Veiligheidsregio's is een systematiek vastgesteld die moet leiden tot een heldere en voorspelbare opgave voor de Gemeentelijke Opvang Oekrainers (GOO). Hierbij wordt flexibiliteit behouden gezien de onzekerheid, maar tegelijkertijd rekening gehouden met de budgettaire besluitvormingssystematiek. Vandaag, 16 december 2022, heb ik de gemeenten en veiligheidsregios per brief geïnformeerd over deze nieuwe systematiek.

Deze systematiek gaat uit van een prognosemodel voor de instroom en uitstroom van ontheemden uit Oekraïne. Elke twee maanden zal op basis van deze prognose worden bezien of de opgave voor de GOO, zoals deze er ligt, moet worden aangepast. Hierbij wordt rekening gehouden met een voorbereidingstijd van zes maanden, door twee keer per jaar, ten behoeve van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota, deze getallen budgettair te herijken en te besluiten. Op deze manier trachten wij ervoor te zorgen dat de opgave voor gemeenten en Veiligheidsregios tijdig en helder is maar ook flexibel kan worden op- en afgeschaald.

Op basis van de huidige instroomcijfers wordt op dit moment verwacht dat er op 1 juli 2023 90.000 GOO plekken nodig zijn. In mijn brief heb ik de gemeenten en Veiligheidsregios daarom gevraagd om de capaciteit voor de GOO gefaseerd op te schalen naar 90.000 per 1 juli 2023. Deze brief stuur ik u ook als bijlage met deze Verzamelbrief mee.

Uiteraard doen ze dit met maximale ondersteuning vanuit het Rijk. Zo geldt de bekostigingsregeling ook voor deze aanvullende plekken. De gefaseerde opschaling past binnen de huidige budgettaire kaders doordat het normbedrag naar beneden is bijgesteld. Daarbij geldt wel dat als we in het voorjaar meerjarig herijken dit tot een wijziging in de verwachte aantallen benodigde plekken kan leiden.

Ik realiseer me dat extra instroom van ontheemden uit Oekraïne druk uitoefent op de voorzieningen zoals zorg en onderwijs. Het kabinet neemt maatregelen om de druk op deze voorzieningen te mitigeren en gemeenten op deze manier te ondersteunen.

Stand van zaken tijdelijke wet Opvang Ontheemden Oekraïne

Maandag 12 december jl. is de tijdelijke wet Opvang Ontheemden Oekraïne in consultatie gegaan. Conform de motie van het lid Van der Plas (Kamerstuk 36 081, nr. 13) en de bijbehorende toezegging van de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens het plenaire debat over de Voortduringswet (Handelingen II 2021/22, nr. 101, item 18) informeer ik uw Kamer regelmatig over de proportionaliteit van de inzet van het staatsnoodrecht.

Op het moment dat de tijdelijke wet via de reguliere wetgevingsprocedure tot wet is verheven en in werking treedt, worden de artikelen 2c en 4 Wvb buiten werking gesteld. Zoals eerder aangegeven in mijn brief van 4 november jl. ziet het kabinet geen alternatief voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne door de gemeenten en blijft de inzet van dit staatsnoodrecht noodzakelijk.⁴

⁴ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3004.

Stand van zaken remigratiebeleid derdelanders

In de brief van 4 november 2022 jl. is uw Kamer geïnformeerd over het plan van aanpak derdelanders en specifiek het remigratiebeleid.⁵ Vanaf 15 november 2022 geeft de DT&V inmiddels uitvoering aan dit remigratiebeleid. Het remigratiebeleid is erop gericht de derdelanders die tot 4 maart 2023 bescherming genieten op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) en in de GOO of POO verblijven, op zo kort mogelijke termijn te laten vertrekken naar land van herkomst of een ander land buiten de Europese Unie waar het verblijf duurzaam is geborgd. Dit wordt gedaan door financiële ondersteuning te bieden en daarbij een afbouwcomponent te hanteren. Tot 6 december jl. hebben ongeveer 100 derdelanders zich aangemeld voor ondersteuning onder het remigratiebeleid. Dit remigratiebeleid loopt tot 1 februari 2023.

Beantwoording motie van het lid Podt c.s. over inzet van Oekraïense psychologen (Kamerstuk 19 637, nr. 2926)

Zoals ik in de Kamerbrieven van 14 oktober 2022⁶ en 2 december 2022 jl.⁷ heb toegezegd, informeer ik uw Kamer hierbij over de uitvoering van de motie van het lid Podt c.s., waarin het kabinet wordt verzocht om te bezien hoe Oekraïense psychologen zo snel mogelijk aan het werk kunnen.

Eerder heb ik uw Kamer medegedeeld dat dit het snelst gerealiseerd kan worden via een constructie waarbij de zorgverleners, afhankelijk van hun diplomawaardering, als basispsycholoog of coach ingezet gaan worden. De uitwerking van deze constructie moet zorgvuldig gebeuren, met name gelet op de kwaliteitsborging van de geleverde zorg en de algehele coördinatie van dit proces, zoals de waardering van Oekraïense diplomas, het proces van de te declareren geleverde psychologische zorg en de matching tussen vraag en aanbod van psychologen en cliënten.

Dit proces zal de aankomende periode door DG Oekraïense ontheemden in samenwerking met het Ministerie van VWS, branchevereniging de Nederlandse GGZ en zorgverzekeraar DSW verder worden uitgewerkt. Ik verwacht dat komend voorjaar de eerste Oekraïense psychologen ingezet kunnen worden.

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

⁵ Idem.

⁶ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 2994.

⁷ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 3015.