

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 3004

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

Inleiding

Ik hecht aan een tijdige en adequate informatievoorziening aan uw Kamer. In dat kader doe ik u deze Kamerbrief toekomen, waarbij ik beseft dat deze brief daags voor het wetgevingsoverleg over het begrotingsonderdeel migratie op maandag 7 november aanstaande komt. In deze brief informeer ik u over een tweetal beslissingen die zijn genomen inzake de herziening van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (hierna: RooO) en remigratiebeleid van derdelanders. Daarnaast informeer ik u over de uitvoering van de motie van het lid Van der Plas (Kamerstuk 36 081, nr. 13).

Herziening van de RooO

Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de wijzigingen die worden doorgevoerd in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne RooO. De RooO is in maart 2022 onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen en regelt de invulling van de opvangtaak van burgemeesters ten behoeve van ontheemden uit Oekraïne. In mijn brief aan uw Kamer van 30 maart 2022¹ heb ik toegelicht dat gezien de urgentie van de problematiek de nadruk bij het opstellen van de RooO lag op snelheid en praktische uitvoerbaarheid. Het bieden van opvang en voorzieningen aan ontheemden uit Oekraïne was een nieuwe, extra taak voor gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft constructief en proactief meegedacht bij het opstellen van de RooO.

Het belang van uitvoerbaarheid en snelheid is terug te zien in keuzes die zijn gemaakt in deze regeling. Zo is onder andere gekozen voor afgeronde bedragen, een vast bedrag per persoon (zonder staffel) dat op één peildatum uitgekeerd wordt en een eenvoudige consequentie bij inkomen

¹ Kamerstukken 19 637, nr. 2907.

uit arbeid (namelijk bij inkomsten uit werk, stopt het leefgeld). Omdat de nadruk lag op een snelle verstrekking van voorzieningen aan ontheemden uit Oekraïne had in deze eerste fase een snelle en eenvoudige uitvoering prioriteit boven het belang van handhaving op misbruik en oneigenlijk gebruik en het verrekenen van financiële verstrekkingen. Derhalve is afgesproken de RooO na drie maanden te evalueren door de VNG². De uitkomsten hiervan vormen, samen met de geconstateerde ongewenste effecten en aangedragen knelpunten door gemeenten, Veiligheidsregio's, en niet-gouvernementele organisaties, zoals het Nederlandse Rode Kruis, Vluchtelingenwerk Nederland, de basis voor de voorliggende aanpassingen die noodzakelijk zijn.

Met deze aanpassingen wordt getracht om de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van de regeling te verbeteren. Bij de verbeteringen wordt, waar mogelijk, ook beoogd deze meer in lijn te brengen met bestaande regelingen voor asielzoekers³, statushouders⁴ en ingezetenen in Nederland met een minimuminkomen.

De conceptwijzigingen voor de RooO zijn door de VNG getoetst op uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid, om zo tot werkbare én uitlegbare keuzes te komen voor de uiteindelijke aanpassing van de RooO. Uit de uitvoeringstoets van de VNG blijkt dat een aantal onderdelen van de herziene RooO die zien op de hoogte van de financiële verstrekkingen extra capaciteit gaan vragen van de gemeenten om dit in te regelen. Deze voorgestelde aanpassingen vergroten echter wel de uitlegbaarheid van de regeling.

Er is een tijdelijke wet in voorbereiding ten aanzien van de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De tijdelijke wet zal een juridische grondslag bieden voor een inlichtingenplicht en het UWV kan onder de tijdelijke wet gegevens delen met het college van B&W. Op die manier is het voor gemeenten mogelijk om na te gaan of een ontheemde werkt en is het eenvoudiger de financiële verstrekking te beëindigen wanneer de ontheemde inkomen uit arbeid ontvangt. Daarmee zal het risico op misbruik en (al dan niet per abuis) oneigenlijk gebruik worden verlaagd. Tot de Tijdelijke Wet in werking treedt is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik groter. Om die risico's te beperken zal JenV in november een handreiking voor gemeenten maken, waarin maatregelen staan die gemeenten kunnen nemen rondom misbruik en oneigenlijk gebruik (breder dan enkel in relatie tot arbeid). Met dergelijke maatregelen verkleinen we het risico op onrechtmatige verstrekkingen en zorgen we voor een gelijke uitvoering (waaronder handhaving) tussen gemeenten.

Er is weinig zicht op de verschillen in de geboden voorzieningen tussen EU-lidstaten. De Europese Commissie signaleert ook dat de EU-lidstaten hier meer zicht op willen krijgen en organiseert daarom medio november 2022 een eerste bijeenkomst waar de ervaringen kunnen worden gedeeld.

Wijzigingen van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Het is belang tijdig te communiceren over de herziene RooO naar de ontheemden uit Oekraïne, omdat de impact van de wijzigingen die gaan over de hoogte van de financiële verstrekkingen tijdig bekend moeten zijn. De VNG heeft daarnaast aangegeven dat gemeenten en hun softwareleve-

² Evaluatie Regeling opvang Ontheemden Oekraïne (ROOO), VNG Realisatie, 4 juli 2022, publicatie gedeeld met J&V en op VNG Site.

³ Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere vreemdelingen 2005

⁴ Besluit tijdelijk onderdak in hotels en andere accommodaties, d.d. 29 oktober 2021, nummer 3607824.

ranciers implementatietijd nodig hebben om de wijzingen die gaan over de hoogte van de financiële verstrekkingen op een goede wijze willen voorbereiden. Derhalve zal de gewijzigde regeling op 1 december 2022 in werking treden, maar zullen de artikelen die betrekking hebben op de hoogte van de financiële verstrekkingen op 1 februari 2023 in werking treden. Hieronder vindt u een overzicht van deze wijziging per voornoemde datum.

Wijzigingen per 1 december 2022

De wijzigingen die op 1 december 2022 ingaan zien grotendeels op meer technische aspecten in de RooO. Het gaat om de introductie en (nadere) duiding van de begrippen «ontheemde», «gezin», «gemeentelijke opvang» en «particuliere opvang», het uitbreiden van de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor informatieverstrekking aan ontheemden uit Oekraïne en een nadere precisering van het uitsluiten van toegang tot de opvang. Daarnaast wordt een artikel ingevoegd waardoor de burgemeester de financiële verstrekking voor kleding en persoonlijke uitgaven kan verstrekken aan ontheemden uit Oekraïne die langdurig in een zorginstelling verblijven en wordt een artikel ingevoegd waarin een vrijwilligersvergoeding van 14 euro per week is geregeld. Tot slot is het artikel over vertrek uit de opvang gewijzigd; hieraan is toegevoegd dat het mogelijk is tijdelijk de opvang te verlaten voor de duur van maximaal 28 dagen met behoud van de verstrekkingen uit de RooO, nadien kan de burgemeester de verstrekkingen stopzetten. Deze termijn van 28 dagen sluit aan bij huidige wet- en regelgeving, zoals de Participatiewet en de vertrekregeling van afgewezen asielzoekers.

Wijzigingen per 1 februari 2023

De wijzigingen die betrekking hebben op de hoogte van de verstrekkingen zullen per 1 februari 2023 in werking treden, vanwege de benodigde tijd die gemeenten en hun softwareleveranciers achten om de systeemwijzigingen door te voeren. Door middel van de wijzigingen in de regeling wordt beoogd om de hoogte van de verstrekkingen in lijn te brengen met bestaande regelingen voor andere doelgroepen. Het gaat hier om de volgende wijzigingen:

- 1) de burgemeester kan de verstrekkingen geheel of ten dele intrekken indien de ontheemde of een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid of loondervingsuitkeringen⁵ ontvangt,
- 2) het wijzigen van de wooncomponent in de particuliere opvang naar 93 euro per ontheemde uit Oekraïne per maand, en
- 3) de introductie van een staffel voor de verstrekkingen ten behoeve van de component voedsel naar de omvang van het gezin.

Budgettaire consequenties

Er zijn geen negatieve financiële gevolgen voor de Rijksbegroting. Er is sprake van een beperkte budgettaire besparing. Met de wijziging worden de maandelijkse financiële verstrekkingen verlaagd. De bekostiging van gemeenten voor de particuliere opvang vindt deels plaats op basis van werkelijke kosten. Nu met de wijziging van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne de maandelijkse verstrekkingen worden verlaagd, zullen de uitgaven aan de particuliere opvang dus dalen. De precieze omvang van de budgettaire besparing is afhankelijk van veel variabelen (onder andere de samenstelling van het gezin en arbeidsparticipatie) en is dus op voorhand niet exact in te schatten. De wijziging van de RooO heeft

⁵ Als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Toeslagenwet, zoals werkloosheidswet, ziektewet, arbeidsongeschiktheid.

geen budgettaire consequenties voor de uitgaven aan de gemeentelijke opvang. De gemeentelijke opvang kent immers een vast normbedrag waar de maandelijkse verstrekkingen voor voedsel, kleding, en persoonlijke uitgaven deel van uitmaken. De uitgaven aan de gemeentelijke opvang blijven dus – *ceteris paribus* – gelijk en zal de verlaging van de verstrekkingen bij gemeenten tot een vermindering van de kosten leiden.

Vervolg plan van aanpak terugkeer derdelanders

In de bestuurlijke afspraken die op 26 augustus jl. zijn gemaakt tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Veiligheidsberaad (VB), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Rijk, is toegezegd met een plan van aanpak te komen voor de derdelanders uit Oekraïne die voor 19 juli 2022 in de Basisregistratie Personen (BRP) zijn ingeschreven en na 4 maart 2023 niet langer onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) vallen. De afgelopen periode is met betrokken partijen zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gewerkt aan een aanpak voor derdelanders waarover u bent geïnformeerd in mijn brief van 14 oktober 2022.⁶

De aanpak bestaat uit drie pijlers. Ten eerste wordt door de IND gewerkt aan het verder inzichtelijk krijgen van de groep van 6630 derdelanders in de gemeentelijke opvang voor ontheemden uit Oekraïne die zijn ingeschreven in de BRP. Ten tweede is Vluchtelingenwerk Nederland bezig met gerichte toekomstoriëntatie aan deze doelgroep over het verblijfsrechtelijk perspectief en eventueel vertrek uit Nederland. Ten derde wordt er gericht remigratiebeleid ingezet voor deze doelgroep. Hierbij informeer ik u over het uitgewerkte remigratiebeleid dat is gericht op derdelanders die in de Gemeentelijke opvang voor Ontheemden uit Oekraïne (GOO) of de Particuliere Opvang voor ontheemden uit Oekraïne (POO) verblijven, waarvan het verblijfsrecht op grond van de RTB op 4 maart 2023 wordt beëindigd.

Remigratiebeleid van derdelanders

Het remigratiebeleid is erop gericht de derdelanders die tot 4 maart 2023 bescherming genieten op grond van de RTB en in de GOO of POO verblijven, op zo kort mogelijke termijn vertrekken naar het herkomstland of een ander land buiten de Europese Unie waar het verblijf duurzaam is geborgd. Dit wordt gedaan op de volgende wijze:

Ruimhartige financiële ondersteuning met een afbouwcomponent om vertrek op korte termijn, en dus remigratie, naar land van herkomst te stimuleren. Het beleid voorziet erin dat de betreffende groep derdelanders bij aanmelding tussen 15 november 2022 en 31 december 2022 5.000 euro aan financiële ondersteuning per persoon meekrijgt bij vertrek. Vanaf 1 januari 2023 daalt de hoogte van de financiële ondersteuning naar 2.000 euro en met ingang van 1 februari 2023 is enkel het bestaande (terugkeerondersteunings)beleid weer van toepassing. Budgettaire consequenties hiervan zullen worden ingepast binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De reikwijdte van de doelgroep is beperkt tot de groep derdelanders die voor 19 juli 2022 is ingeschreven in de BRP. Hierdoor is er geen mogelijkheid dat deze groep in samenstelling gaat veranderen en vanwege die peildatum wordt voorkomen dat van dit beleid een aanzui-gende werking uit zal gaan. Bovendien wordt in het beleid voorzien in

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

mogelijkheden om misbruik van het beleid tegen te gaan, onder meer door de mogelijkheid de bijdrage terug te vorderen bij het opnieuw Nederland inreizen door de derdelander.

Het uitgangspunt van het remigratiebeleid is het ontlasten van de reguliere asielketen door een substantieel deel van de derdelanders in de GOO en POO die tot 4 maart 2023 onder de RTB vallen, op korte termijn te stimuleren om vrijwillig terug te keren naar hun land van herkomst of een ander land buiten de Europese Unie waar het verblijf duurzaam is geborgd. Het beëindigen van verblijfsrecht op 4 maart 2023 zal anders zorgen voor bijkomende druk op de opvangcapaciteit enerzijds en de beslisbaarheid van de IND anderzijds.⁷ Veel derdelanders die op dit moment in Nederland verblijven, verbleven op grond van een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne, bijvoorbeeld omdat zij daar studeerden of werkten. Zij genieten daardoor geen internationale bescherming. Een eerste inschatting laat zien dat mogelijk meer dan de helft van de groep van 6630 derdelanders na 4 maart 2023 niet langer onder de RTB zal vallen.

De uitvoering van het remigratiebeleid verschilt fundamenteel met het reguliere vertrekproces. Voor de doelgroep die onder de reikwijdte van het remigratiebeleid zou komen te vallen is er immers (nog) geen sprake van een vertrekplicht, zij verblijven op grond van de RTB tot 4 maart 2023 rechtmatig in Nederland. Om die reden kan ook slechts sprake zijn van remigratie als daar een vrijwillig karakter vanuit gaat, wat eveneens de medewerking van de derdelander impliceert. De ontheemde derdelanders uit de Oekraïne zijn in de gelegenheid gesteld hier tijdelijk te verblijven, het remigratiebeleid stelt hen in staat te vertrekken vanuit die positie.

Kijkende naar de situatie bij andere lidstaten binnen de Europese Unie (EU) heeft een beperkt aantal lidstaten bij de implementatie van de RTB ervoor gekozen om hierbij ook bescherming toe te kennen aan derdelanders met een niet-permanente verblijfsstatus in Oekraïne. Spanje, Portugal en Ierland hebben op dit punt vergelijkbaar beleid met Nederland. Deze landen voeren voor zover bekend nog geen actief remigratiebeleid, waarmee Nederland het eerste EU-land is wat dit beleid start. Op 18 juli jl. is op nationaal niveau de doelgroep RTB aangepast.⁸ Dit onder meer na signalen over hogere instroom van derdelanders vanuit andere (Europese) landen, omdat zij in Nederland – anders dan in die landen – onder de RTB vallen en daarmee recht hebben op opvang en voorzieningen. De omvang van de groep ontheemde derdelanders uit de Oekraïne in Nederland is daarmee in zekere mate ook een uitzondering.

Het is onduidelijk in hoeverre het remigratiebeleid personen daadwerkelijk activeert om te vertrekken. Omdat het een bijzondere doelgroep met een gevarieerde samenstelling is en er voor deze groep (nog) geen vertrekplicht is, is het lastig om op voorhand een gewogen inschatting te maken van de effectiviteit van het remigratiebeleid. Wel zal doorlopend gemonitord worden hoe groot de doelgroep is die aanspraak maakt op het remigratiebeleid. Elk individueel geval, en de hoogte van de financiële bijdrage die wordt verstrekt, zal zorgvuldig geregistreerd worden.

Uitvoering motie van het lid Van der Plas (Kamerstuk 36 081 nr. 13)

Voorts wil ik u in deze brief informeren over de voortgang van de aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 102, item 40) motie van het lid

⁷ De derdelander doet tevens afstand van een eventueel lopende asielaanvraag in Nederland.

⁸ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 2945.

Van der Plas 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).⁹

Zoals reeds aangegeven door de Minister van Justitie en Veiligheid wordt continu bezien of de inzet van het staatsnoodrecht noodzakelijk is. Tot op heden is een zeer groot aantal opvangplekken voor ontheemden uit Oekraïne gerealiseerd, ruim 65.000 opvangplekken op 2 november 2022. De regering ziet geen alternatief voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne door de gemeenten.

Recente ontwikkelingen in Oekraïne en de aankondiging van de Europese Commissie tijdens de JBZ-Raad op 14 oktober 2022 (Kamerstuk 32 317, nr. 785) dat de Richtlijn Tijdelijke Bescherming met een jaar in ongewijzigde wordt verlengd, wijzen erop dat ook de komende tijd een zeer groot aantal opvangplekken nodig is. Om die reden is het noodzakelijk om in een juridische basis voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne door burgemeesters te blijven voorzien.

Zoals reeds gemeld werk ik aan tijdelijke wet waarmee de taak om te voorzien in opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne bij gemeenten wordt belegd. Met deze wet wordt via de reguliere wetgevingsprocedure een juridische basis voor de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne geborgd. Op dit moment is deze tijdelijke wet in voorbereiding. Ik verwacht dat de wet op korte termijn in consultatie zal gaan.

Op het moment dat dit voorstel via de reguliere wetgevingsprocedure tot wet is verheven en in werking treedt, worden de artikelen 2c en 4 Wvb buiten werking gesteld. Op dat moment kan immers weer in de noodzakelijke opvang worden voorzien zónder de voortduring van het staatsnoodrecht.

Tot slot benoem ik wederom dat de ontwikkelingen op het gebied van migratie en aangrenzende werkvelden 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

⁹ Kamerstuk 36 018, nr. 13.