

Aan de woordvoerders asielbeleid in de Tweede Kamer

cc Dhr. E. van der Burg, staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid

VluchtelingenWerk Nederland  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam  
Telefoon (020) 346 72 00  
Helpdesk (020) 346 72 50  
Fax (020) 617 81 55  
www.vluchtelingenwerk.nl  
info@vluchtelingenwerk.nl

Datum  
Betreft

23 februari 2024

Brief VluchtelingenWerk Nederland – Tijdelijke wet opvang ontheemden  
Oekraïne (36394)

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Op woensdag 28 februari behandelt u de [Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne](#). Hiermee wordt het staatsnoodrecht (de Wet verplaatsing bevolking) dat burgemeesters de wettelijke taak gaf zorg te dragen voor de verzorging en opvang van ontheemden uit Oekraïne na bijna twee jaar een nieuwe, doch tijdelijke basis gegeven. De opvang van inmiddels ruim 100.000 ontheemden is een belangrijke en aanzienlijke taak voor de Nederlandse gemeenten, die over het algemeen goed is georganiseerd. VluchtelingenWerk Nederland is in beleid en praktijk nauw betrokken bij de opvang en het verblijf van Oekraïners en ziet een aantal belangrijke punten die verbetering behoeven. Wij hopen dat u deze punten bij de behandeling van het wetsvoorstel wilt betrekken:

1. De opname in de wet zelf van het moment van overdracht van gemeenten naar het COA kan leiden tot zeer onwenselijke gevolgen zoals grootscheepse verplaatsing van mensen die hier al jaren zijn en uiteindelijk ook mogen blijven. Tevens is er grote behoefte, zowel bij de vluchtelingen als de uitvoeringsorganisaties, aan een toekomstperspectief;
2. De Opvangrichtlijn wordt ten aanzien van de opvang van kwetsbaren onvoldoende nageleefd;
3. De aanmeldlocaties ('hubs') moeten een formele grondslag krijgen met een betere procedure om het recht op opvang vast te stellen;
4. De onterechte beëindiging van opvang vanwege overlast moet voorkomen worden;
5. Betere toeleiding en toegang tot medische en psychische zorg is noodzakelijk;
6. De noodzaak van structurele bescherming.

### **1. Continuïteit en een duidelijk perspectief zijn essentieel**

Aangezien de [Richtlijn Tijdelijke Bescherming \(RTB\)](#) in september 2023 is verlengd naar de maximale termijn op 4 maart 2025, zal de wet slechts tijdelijk geldig zijn waarna de verantwoordelijkheid voor de opvang van ontheemden uiterlijk na één jaar (artikel 10) na het aflopen van de tijdelijke bescherming overgaat naar het COA. Hoe de toekomst van de Oekraïense vluchtelingen eruit zal zien is nog onduidelijk en hangt mede af van Europese besluitvorming. Naar alle verwachting, zie bijvoorbeeld de rapporten van instituut [Clingendael](#) en de [Adviesraad Migratie](#), zal in ieder geval een deel van de Oekraïense vluchtelingen in Nederland blijven waarbij mogelijk nog een asielprocedure doorlopen moet worden. Wellicht kunnen bepaalde groepen ook collectief voor een (reguliere) vergunning in aanmerking komen. Een groot deel van de vluchtelingen uit Oekraïne zal tegen die tijd al jaren, op vaak dezelfde locatie, in Nederland verblijven. Vanwege deze lange verblijfsduur is het daarom onwenselijk dat zij alsnog naar een COA-locatie elders in het land moeten verhuizen. Ook om te voorkomen dat kinderen

van school moeten wisselen en volwassenen hun werk verliezen. Meer dan de helft van de vluchtelingen uit Oekraïne heeft een baan. Ook voor degenen die een asielprocedure nog moeten afwachten en mogelijk moeten terugkeren is het beter wanneer zij dit vanuit hun huidige opvanglocatie doen, zodat ook in dat geval kinderen nog naar school blijven gaan en ouders – zolang de asielprocedures loopt – nog kunnen blijven werken.

Het is bovendien zeer de vraag of het COA in staat zal zijn op korte termijn de verantwoordelijkheid voor de opvang van grote aantallen (voormalig) ontheemden uit Oekraïne over te nemen, zelfs al zouden zij in veel gevallen op dezelfde locatie blijven. Ook de VNG plaatst hier in haar [uitvoeringsscan](#) vraagtekens bij. De kans is zeer groot dat de termijn van maximaal een jaar hiervoor te kort zal zijn.

Daarnaast is het van groot belang dat al veel eerder een lange termijn toekomstperspectief wordt geboden zowel aan de Oekraïense vluchtelingen als aan de betrokken (uitvoerings-)organisaties en gemeenten. Hierbij is relevant dat op grond van artikel 31 lid 5 Procedurerichtlijn (2013/32/EU) asielaanvragen maximaal binnen uiterlijk 21 maanden behandeld moeten zijn na indiening van de asielaanvraag. Eerder heeft [rechtbank Amsterdam](#) al geoordeeld dat, ook al is de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van kracht, de staatssecretaris binnen 21 maanden na datum van de asielaanvraag een besluit moet nemen op de reguliere asielaanvraag van een Oekraïner.

VluchtelingenWerk dringt erop aan om de termijn van maximaal een jaar (artikel 10 tweede lid) voor overdracht aan het COA niet in de wet zelf op te nemen en mensen die definitief mogen blijven of van wie de asielprocedure nog loopt niet te verplaatsen. Daarnaast benadrukken wij de grote behoefte aan een lange termijn toekomstperspectief voor ontheemden uit Oekraïne en pleiten we ervoor dat de keuze om al dan niet een verblijfsvergunning te verlenen wordt gemaakt ruim vóórdat de richtlijn afloopt.

## **2. Naleving Opvangrichtlijn voor kwetsbaren onvoldoende**

Met de inwerkingtreding van deze wet zal de coördinerende rol van de Veiligheidsregio's overgaan naar de Landelijke Regietafel Migratie & Integratie waarvoor een afsprakenkader zal worden ontwikkeld (MvT p.7). Inmiddels heeft de staatssecretaris een nieuw Bestuurlijk afsprakenkader Ontheemden uit [Oekraïne](#) aan de Kamer gezonden waarin ook de afspraken over de governance en de operationele uitvoering na de inwerkingtreding van de wet zijn weergegeven. VluchtelingenWerk constateert dat in dit afsprakenkader de zorg voor kwetsbaren met bijzondere opvangbehoeften, in strijd met de Opvangrichtlijn, onvoldoende wordt gewaarborgd. Ten aanzien van de opvang van ontheemden is de Opvangrichtlijn ook van toepassing, alleen al omdat zij allen op grond van de Vreemdelingenwet een asielverzoek hebben ingediend. Op drie punten schiet het afsprakenkader ten aanzien van de eisen op grond van de Opvangrichtlijn te kort. In de eerste plaats is de Staat verplicht om na binnenkomst een *assessment* te doen om vast te stellen of sprake is van bijzondere opvangbehoeften waarmee vervolgens bij de opvang rekening gehouden moet worden. Deze verantwoordelijkheid is in art.15 [RooO](#) bij iedere burgemeester neergelegd, maar vindt niet standaard in iedere gemeente plaats waar vluchtelingen uit Oekraïne worden opgevangen. Dit zou ook bij voorkeurregionaal georganiseerd moeten worden en, net als voor asielzoekers door een zorgprofessional moeten gebeuren. In de 'informele hub' voor vluchtelingen uit Oekraïne in Utrecht gebeurt dit ook door zorgprofessionals. In het afsprakenkader is hier echter niets over geregeld, hetgeen betekent dat iedere gemeente een eigen assessmentprocedure moet organiseren.

In de tweede plaats geldt dat in het afsprakenkader, en ook alleen in de bijlage, een zeer beperkte verwijzing naar opvangplekken voor kwetsbaren is te vinden. Dit betreft namelijk er nu al sprake van een groot tekort aan opvangplaatsen voor kwetsbaren met bijzondere opvangbehoeften. VluchtelingenWerk ziet in de praktijk dat bij de zogenoemde informele 'hub-locaties', die in een aantal veiligheidsregio's als aanmeldlocaties zijn ingericht, juist deze groepen kwetsbare personen daar het langst moeten blijven voordat er eindelijk een geschikte opvangplek is gevonden, terwijl de hub-locaties slechts ingericht zijn op kortstondig verblijf. Ook de VNG waarschuwt voor het wegvallen van de 'gemeentegrens overstijgende coördinatie' van de veiligheidsregio's in de [uitvoeringsscan](#). Dit moet ondervangen worden door in het afsprakenkader op te nemen dat in ieder van de maximaal 25 gemeentelijke samenwerkingsverbanden voldoende plekken beschikbaar worden gesteld voor kwetsbaren met bijzondere opvangbehoeften.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat in het afsprakenkader ook vastgelegd wordt dat in iedere regio/provincie voldoende specifieke plekken beschikbaar moeten zijn voor ontheemden met bijzondere opvangbehoeften zoals zwangere vrouwen, ouderen, mensen met een handicap of ernstige ziekten en oorlogsslachtoffers. Het gaat onder andere om aparte ruimtes met meer privacy, rolstoeltoegankelijke plekken en opvanglocaties vlak bij een ziekenhuis of met extra zorgbegeleiding. In de hub-locaties moet dit assessment, net als bij asielzoekers, door een professional uitgevoerd worden die gemeenten kan adviseren over de bijzondere opvangbehoeften.

### **3. Formele basis aanmeldlocaties en zorgvuldige procedure**

De hub-locaties vervullen een belangrijke rol bij het snel vinden van een geschikte opvanglocatie. Deze hebben nu geen formele rol en zelfs het gebied waarvoor zij werken is vaak onduidelijk. In de regelgeving voor asielzoekers hebben de aanmeldlocaties wel een formele basis gekregen. Ook geeft het in de hub aanwezige personeel een eigen oordeel of iemand onder de reikwijdte van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) valt terwijl daarvoor bij twijfel niet altijd de IND wordt geraadpleegd. Het komt voor dat ontheemden ten onrechte de toegang wordt geweigerd. Ook gemeenten weigeren soms een ontheemde in te schrijven in de BRP en vragen de IND niet om vast te stellen of iemand onder de reikwijdte van de richtlijn valt. Een vluchteling krijgt in dat geval geen beschikking en heeft zelf niet de mogelijkheid om een oordeel van de IND te vragen. Op grond van artikel 29 RTB moeten ontheemden die 'uitgesloten' zijn van tijdelijke bescherming beroep kunnen instellen tegen deze weigering. Dat betekent ook dat tegen de (mondelinge of schriftelijke) weigering om een ontheemde in de BRP in te schrijven rechtsmiddelen moeten openstaan en dat zij een gemotiveerde beschikking van de IND moeten kunnen krijgen.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat de hub-locaties, naast individuele gemeenten waar aanmelding voor opvang kan plaatsvinden, een formele basis krijgen in de RooO. Het recht op opvang onder de RTB moet altijd samen met de IND worden vastgesteld in een zorgvuldige procedure. Tegen de weigering van opvang moeten door een individu ook rechtsmiddelen aangewend kunnen worden.

### **4. Onterechte beëindiging van opvang voorkomen**

In de praktijk komt het voor dat vluchtelingen uit Oekraïne overlast veroorzaken. Vaak wordt het gedrag veroorzaakt door psychosociale problemen vanwege de oorlog of is er sprake van een conflict tussen bewoners onderling. Op grond van artikel 9 RooO kan de gemeente een bewoner

alleen overplaatsen naar een andere opvangvoorziening in diezelfde gemeente. Voor kleinere gemeenten die maar één locatie hebben, biedt dit geen oplossing.

In de antwoorden in het [nader verslag](#) erkent de staatssecretaris dat het voorkomt dat gemeenten, in strijd met de Europese jurisprudentie, bewoners vanwege overlast op straat zetten en geeft hij aan dat tegen het beperken of intrekken van verstrekkingen bezwaar gemaakt kan worden. De praktijk leert echter dat er meestal geen beschikking meegegeven wordt en hen niet wordt gewezen op de mogelijkheid om rechtsbescherming te zoeken. Vaak gaan mensen zwerven. Wel is inmiddels vanuit het Rijk een '[handelingsperspectief overlast](#)' gepubliceerd met een maatregelenpakket en een '[handreiking time-out locaties](#)'. Dit is echter niet genoeg. Ontheemden belanden namelijk na de beëindiging van opvang nog steeds op straat, ook al hebben zij recht op opvang. Daarnaast bestaat er behoefte aan training van personeel gericht op preventie, omgaan met verslavingsproblemen en tevens meer mogelijkheden voor 'collegiale' overplaatsing. Bij het COA zijn, voor asielzoekers, 'time-out plekken' met meer intensieve begeleiding regionaal georganiseerd waar overlastgevende bewoners tijdelijk geplaatst kunnen worden. Ook dit zou in het afsprakenkader een plek moeten krijgen.

VluchtelingenWerk vindt dat gemeenten er uitdrukkelijk op gewezen moet worden dat zij geen mensen op straat mogen zetten, ook al veroorzaken ze overlast. Er is meer ondersteuning van gemeenten nodig voor het omgaan met de problematiek in opvanglocaties, zoals trainingen voor locatiepersoneel voor betere begeleiding en om overlast preventief te voorkomen. Het moet daarnaast mogelijk zijn om mensen (bij conflicten onderling) over te plaatsen naar andere gemeenten. Ook moeten er, verspreid over het land, meer alternatieve opvangplekken komen zoals die ook voor asielzoekers bestaan met meer intensieve (zorg)begeleiding, zoals bijvoorbeeld het [initiatief van de gemeente Nijmegen](#).

##### **5. Betere toeleiding en toegang tot medische en psychische zorg**

Het is goed dat in artikel 2 wetsvoorstel nu ook de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van medische zorg bij de minister is gelegd in plaats van bij de gemeenten. Met betrekking tot de beschikbaarheid van medische zorg zijn er in de praktijk een aantal knelpunten en een aantal zaken minder goed geregeld dan voor asielzoekers, terwijl de vluchtelingen uit Oekraïne ook asielzoeker zijn.

Uit de panelonderzoeken met Oekraïense ontheemden die VluchtelingenWerk regelmatig organiseert, blijkt dat veel Oekraïense vluchtelingen niet weten waar ze met hun medische vragen terecht kunnen. Ook krijgt VluchtelingenWerk veelvuldig signalen over knelpunten ten aanzien van de toegang tot de zorg. Zo verloopt toeleiding naar de huisarts in meerdere GOO-locaties via de locatiemanager die als leek beoordeelt of huisartsenbezoek wel of niet aan de orde is. Daarnaast wordt in veel locaties vanwege het huisartsentekort gewerkt met de 'Arena-app' voor zorgtriage die in praktijk vaak drempelverhogend blijkt te werken. Ook zijn er wachtlijsten voor de GGZ en psychosociale ondersteuning, terwijl er veel psychosociale problematiek speelt. In het verslag wordt verwezen naar het Loket Ontheemden Oekraïne Psychosociale Hulpverlening (LOOP) en het consortium Empatia waarmee inzet van Oekraïense psychologen wordt georganiseerd. Dit zijn goede initiatieven maar zij bieden geen antwoord in die gevallen dat de noodzakelijke medische zorg niet beschikbaar blijkt te zijn. Ter vergelijking: voor asielzoekers hebben COA-medewerkers 'een niet-medische gidsfunctie' waarbij zij informatie geven over het Nederlandse zorgstelsel en kunnen doorverwijzen naar de

juiste zorgverlener. COA-personeel is hierop getraind. Overigens is getraind personeel ook een eis die de Opvangrichtlijn stelt (art. 18 lid 7).

Daarnaast zijn in alle asielopvangcentra praktijkondersteuners en verpleegkundigen van het GZA (GezondheidsZorg Asielzoekers) aanwezig die eveneens informatie en voorlichting kunnen geven en is er een apart landelijk aanbod van preventieve gezondheidsvoorlichting en informatie over het Nederlands zorgstelsel dat door de GGD en Pharos is ontwikkeld. Toeleiding tot de geestelijke gezondheidszorg verloopt via praktijkondersteuners met een specialisatie geestelijke gezondheidszorg. Daarnaast zijn er programma's voor preventieve psychosociale hulp. Ook voor Oekraïense vluchtelingen bestaan een aantal specifieke preventieve zorginterventies, samengebracht door LOOP, maar de financiering hiervan vindt plaats op incidentele basis.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat de toeleiding tot zorg voor Oekraïense vluchtelingen veel beter wordt georganiseerd en meer conform het model dat voor asielzoekers bestaat. Dit betekent onder andere dat locatiepersoneel getraind moet worden in de 'niet-medische gidsfunctie' en het ontwikkelen van een landelijk curriculum door GGD en Pharos voor preventieve gezondheidsvoorlichting en informatie over het Nederlandse zorgstelsel dat door de GGD landelijk of lokaal uitgevoerd kan worden. Daarnaast is het noodzakelijk dat er specifieke financiering beschikbaar komt voor het breder inzetten van preventieve zorginterventies.

## 6. Structurele beschermingsstatus nodig

De Russische inval in Oekraïne heeft geleid tot dood, verderf en grootschalige verwoesting. Er is helaas nog geen zicht op een einde van deze afschuwelijke oorlog. Na bijna twee jaar oorlog hebben ruim [6 miljoen mensen](#) het land moeten ontvluchten. Daarnaast zijn er ruim 5 miljoen mensen ontheemd in eigen land en zijn bijna 15 miljoen mensen afhankelijk van basis- en voedselhulp.

In reactie op deze agressie van Rusland en het groot aantal ontheemden hebben EU-lidstaten de Tijdelijke beschermingsrichtlijn geactiveerd. De Richtlijn heeft ervoor gezorgd dat mensen die het land ontvluchtten niet op gesloten grenzen stuiten, maar opgevangen zijn in de Unie. Het idee achter deze Richtlijn is verder dat de asieldiensten in de EU niet overbelast raken, deze zijn immers niet berekend op deze uitzonderlijke situatie van miljoenen ontheemden tegelijkertijd in 'de regio'. Door het direct toekennen van materiële rechten zoals toegang tot de arbeidsmarkt, hebben miljoenen Oekraïners werk gevonden en in hun eigen opvang voorzien.

De Richtlijn is een uitzonderlijke maar tijdelijke maatregel en geldt vooralsnog tot maart 2025. VluchtelingenWerk pleit ervoor dat – voordat de Richtlijn afloopt – er in Europees verband een structurele oplossing wordt gevonden voor deze mensen, waarbij de veiligheidssituatie op dat moment moet worden beoordeeld.

We hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken in het debat. Voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel  
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland