Gemeente ROZENDAAL

Onderwerp
Stand van zaken Opvang Oekraïense vluchtelingen in Rozendaal (OOR)

Adviseur : I. Strating
Portefeuillehouder : E. Weststeijn
Datum : 19-09-2023

Aan de Raad

Geachte leden van de raad,

Sinds april 2023 is locatie De Bosrank open voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Afgesproken is dat de portefeuillehouder u in de raadsvergaderingen mondeling bijpraat over de meest recente ontwikkelingen. Waar nodig informeert het college u via een raadsinformatiebrief in meer detail.



Nu de locatie zo'n vijf maanden 'in bedrijf' is, zien we een logisch moment om de opstartfase af te sluiten en afspraken te maken voor de beheerfase. Dit is ook een goed moment om uw raad te informeren over:

1. de landelijke en regionale ontwikkelingen i.r.t. De Bosrank;
2. de dagelijkse praktijk op De Bosrank op hoofdlijnen;
3. (wijzigingen in de) organisatiestructuur en de financiën.

1. Landelijke en regionale ontwikkelingen

1.1 Instroom, bezetting en uitbreiding capaciteit

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne in februari 2022 spannen gemeenten en Veiligheidsregio's zich in om ontheemden uit Oekraïne op een goede manier op te vangen. Met resultaat: het is steeds gelukt alle ontheemden uit Oekraïne van menswaardige opvang te voorzien. Tegelijkertijd zien we dat de omvang van de opgave nog altijd groot is. De verantwoordelijk staatssecretaris stuurde lange tijd op een totaal van 90.000 plekken. Inmiddels is de prognose dat begin 2024 in totaal 97.000 opvangplekken nodig zijn om de ontheemden uit Oekraïne op te kunnen vangen. Het ministerie houdt hierbij rekening met het feit dat de bezettingsgraad van de noodopvang al geruime tijd zeer hoog is en daarmee de marge om een eventueel onverwachte piek in de instroom op te kunnen vangen erg klein. De staatssecretaris beklemtoont dat gemeenten moeten toewerken naar een marge, om zo het risico op een tekort aan gemeentelijke opvang te verkleinen. Ook wordt hierbij, kijkend naar het afgelopen jaar, gevraagd om het 'snijverlies' zo veel mogelijk te beperken. Dit snijverlies maakt dat niet alle gerealiseerde plekken daadwerkelijk beschikbaar zijn.[1]

[1] Denk bijvoorbeeld aan een familie-unit met vijf bedden, bezet door een familie van vier. Het resterende bed wordt dan, als het onbezet is, gezien als 'snijverlies'.

Consequenties voor de Veiligheidsregio Gelderland-Midden
De officiële vraag om verder op te schalen van 90.000 naar 97.000 plekken (inspanningsverplichting) is per brief dd. 4 september 2023 aan de voorzitters van de Veiligheidsregio's medegedeeld. Voor onze Veiligheidsregio Gelderland-Midden betekent dit (conform de verdeelsleutel vastgesteld door het Veiligheidsberaad) een verhoging van het aantal benodigde plekken met 264 bedden (van 3.504 naar 3.768 plekken). Dit aantal halen we op dit moment niet: er zijn momenteel 3.324 plekken gerealiseerd, waarvan 2.227 plekken in de Regio Arnhem, waaronder dus de 55 plekken in De Bosrank.

Consequenties voor Rozendaal/De Bosrank
Rozendaal dient, conform de 'oude taakstelling' (de 3.504 te realiseren plekken in Gelderland-Midden) 47 plekken te realiseren. Op basis van de 'nieuwe taakstelling' (de 3.768) gaat het om 48 plekken. Daar zitten we met 55 plekken dus boven. Echter, ook wij hebben te maken met het eerder genoemde 'snijverlies'. De werkelijke bezetting ligt bij De Bosrank de afgelopen twee maanden tussen de 48 en 52 bewoners[2]. In sommige situaties, bijvoorbeeld in het geval van families waarbinnen één of meer zorgdossiers spelen, is het onverstandig de vrije bedden in hun vertrek toe te wijzen aan alleenreizende vluchtelingen. We spannen ons desondanks maximaal in om het snijverlies tot een minimum te beperken.

1.2 Derdelanders

In Nederland zijn op dit moment (september 2023) ca. 4.660 zogenoemde 'derdelanders' uit Oekraïne. Zij zijn gevlucht uit Oekraïne, maar komen uit andere landen. Ze waren in Oekraïne op een studenten- of werkvisum, of al als oorlogsvluchteling uit een ander land. De groep derdelanders uit Oekraïne krijgt in Nederland opvang en leefgeld op basis van de Europese Richtlijn tijdelijke bescherming. Deze regeling geeft ook recht op medische zorg, leefgeld, onderwijs tot 18 jaar en de mogelijkheid om te werken. Deze tijdelijke bescherming liep tot 4 september 2023. Daarna moet de groep derdelanders uit Oekraïne ofwel terug naar het land van herkomst, ofwel een reguliere asielprocedure via de IND volgen (en dus verblijven in één van de asielzoekerscentra van het COA). Voor diverse regio's en gemeenten is dit een ingewikkelde groep in de gemeentelijke opvang. Het samenleven van vluchtelingen met een verschillende (culturele, etnische, religieuze) achtergrond brengt eigen problemen met zich mee; derdelanders uit Oekraïne wensen veelal niet vrijwillig te vertrekken uit de gemeentelijke opvanglocatie en de capaciteit in de asielzoekerscentra is, zoals bekend, ook zeer beperkt.

Enkele derdelanders uit Oekraïne hebben deze zomer rechtszaken aangespannen om hun vertrek uit de gemeentelijke opvang voor Oekraïners per 4 september (en het bijbehorende verlies van bepaalde rechten) te voorkomen. Op basis van een uitspraak van de Raad van State en het hoger beroep dat nog gaande is in een inviduele casus, heeft de staatssecretaris van J&V besloten om voor de gehele groep derdelanders de beëindiging van de tijdelijke bescherming per 4 september te bevriezen tot de uitspraak in het hoger beroep door de RvS is gedaan. Derdelanders mogen dus vooralsnog in de gemeentelijke opvang blijven. Meer informatie vindt u hier: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraine/derdelanders.

Consequenties voor Rozendaal/De Bosrank
Op De Bosrank worden op dit moment geen derdelanders uit Oekraïne opgevangen. Aangezien dit als gevolg van instroom kan wijzigen, monitoren we de ontwikkelingen, om een helder handelingsperspectief te hebben mocht de situatie veranderen.

[2] Op dit moment, 14 september: 52.

1.3 Verantwoordelijkheid van burgemeester naar college van B&W

Tijdelijke Wet Oekraïne
Sinds 1 april 2022 zijn de burgemeesters verantwoordelijk voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Dat doen zij op basis van het staatsnoodrecht. De toepassing van het staatsnoodrecht is op tijdelijke basis en mag niet langer duren dan noodzakelijk. Het kabinet is daarom al langere tijd aan het werk om een reguliere wettelijke basis voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne te creëren: de Tijdelijke Wet Oekraïne (TW Oek). Hierdoor kan het staatsnoodrecht weer buiten werking worden gesteld. Vanaf het moment dat de TW Oek inwerking treedt, óf uiterlijk 1 januari 2024, verschuift de verantwoordelijkheid van het faciliteren van de opvang Oekraïners van de burgemeesters naar de colleges van B&W.

Coördinatie in de opgaven rond opvang (vluchtelingen, asielzoekers, statushouders)
Sinds eind februari 2022 verloopt de coördinatie van de opvang van Oekraïnse vluchtelingen via de 25 Veiligheidsregio's in ons land (gelijk aan de coronacrisis), met de burgemeesters daarmee in een leidende rol. In mei 2023 is afgesproken dat de bestuurlijke afstemming over ontheemden uit Oekraine t.z.t. – bij voorkeur ook uiterlijk op 1 januari 2024 – overgedragen wordt van de Veiligheidsregio's naar de Provinciale Regie Tafels (PRT's). Aan deze tafel worden op provinciaal niveau vanaf dat moment álle opvangopgaven besproken: zowel de opvang van Oekraïners als die van asielzoekers (i.r.t. de aanstaande Spreidingswet[3]), alsook de huisvesting van statushouders. Naast de burgemeester krijgen dan ook andere portefeuillehouders (bijv. wonen) logischerwijs een intensievere rol.

De rol van de Veiligheidsregio vervalt per 1 oktober 2023. Dat is een logische stap, omdat allereerst de oorlog in Oekraïne geen 'acute crisis' meer is, maar een langdurige opgave die vormgegeven kan worden in de staande gemeentelijke structuren en vanuit de collegiale verantwoordelijkheid van het college van B&W. Daarnaast biedt de samenwerking op provinciaal niveau betere kansen om integraal de opvangvraagstukken te bezien. Dit betekent echter wel dat de ondersteuning vanuit onze Veiligheidsregio ten behoeve van de gemeenten op de opvang van Oekraïnse vluchtelingen (het zg. 'TOVO': Team Opvang Vluchtelingen Oekraïne) ook komt te vervallen. In de periode tussen 1 oktober en 1 januari kan de provincie deze rol nog niet overnemen. Omdat deze ondersteuning zeer waardevol is gebleken, hebben de gemeenten in Gelderland-Midden besloten te kiezen voor een coördinerende gemeente. Deze gemeente (gemeente Rheden) faciliteert namens alle vijftien gemeenten de coördinatie en spreiding van Oekraïense vluchtelingen binnen de regio. Het team vanuit de coördinerende gemeente blijft actief totdat een koppeling met het PRT mogelijk is.

Consequenties voor Rozendaal
Vooruitlopend op de TW Oek hebben wij er in het hele traject op weg naar de realisatie van De Bosrank al voor gekozen om de beslissingen over opvang in Rozendaal door het college als geheel te laten nemen en niet alleen door de burgemeester. Wij vonden en vinden dit passend bij de collegiale opgave waar we voor staan. Voor ons heeft deze verschuiving van verantwoordelijkheden dus geen gevolgen. Dat een regionaal ondersteunend team behouden blijft via de coördinerende gemeente Rheden is voor ons waardevol. Het TOVO is het afgelopen jaar voor ons meermaals zeer behulpzaam geweest met allerhande praktische adviezen en ondersteuning.

[3] De Wet Gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (vaak de Spreidingswet genoemd), is niet controversieel verklaard. Dat betekent dat de wet nog voor de verkiezingen in november behandeld wordt door de Tweede Kamer. In het PRT wordt gewerkt 'als ware de Spreidingswet al van toepassing'.

2. Ontwikkelingen op De Bosrank

Op De Bosrank wonen op dit moment (14 september) 52 mensen: 12 kinderen (< 18 jaar) en 40 volwassenen. In de voorbereidingen op weg naar de opening van de locatie veronderstelden we dat de doelgroep weerbaarder en zelfredzamer was dan wat we nu zien. We planden op een 'normale' woonsituatie met een tamelijk minimale inzet in locatiemanagement, woonbegeleiding en 'nachtwakers'. We namen aan dat bijvoorbeeld 24/7 aanwezigheid (beveiliging in de nacht) al snel afgeschaald kon worden, op basis van de ervaringen in andere kleinschalige opvanglocaties.

Ten opzichte van de initiële beelden zien we nu het volgende:

- Er loopt een hoog aantal zorgdossiers: op dit moment 13 personen (25%), inclusief kinderen. Dit is hoger dan waar we rekening mee hielden, op basis van informatie van andere locaties en het landelijk beeld. Het gaat bij een aantal bewoners ook om een complexere zorgbehoefte dan verondersteld, zowel op medisch als op psychisch vlak (zoals door trauma).
- Inzet van (standaard) zorglijnen vraagt meer ondersteuning vanuit woonbegeleiding dan voorzien. Denk daarbij aan begeleiding naar huisarts/specialistische zorg/ziekenhuisopname/ spoedtandarts, of het extra inregelen van doelgroepenvervoer.
- Het opleidingsniveau is (bij een aantal bewoners veel) lager dan gemiddeld verondersteld mag worden. De baankansen van de doelgroep zijn mede hierdoor lager dan gedacht. Op dit moment hebben 15 bewoners werk gevonden (dagkoers; 37,5%). Dit is fors lager dan percentages die we vaak ook in de media terugzien, waar gesproken wordt over > 60% van de volwassen Oekraïners die werk heeft. Dit betekent dat de overige bewoners (inclusief 12 kinderen) leefgeld ontvangen.
- Er zijn meer veiligheidsincidenten dan op voorhand aangenomen, uiteenlopend van diefstallen op locatie tot incidenten met inzet van 112-hulpdiensten. De Bosrank heeft in vier maanden tijd minimaal 10x een beroep moeten doen op 112-hulpdiensten (politie en/of ambulance). Overigens betreft het vrijwel uitsluitend incidenten óp locatie en tussen bewoners, zonder daarmee af te willen doen aan de ernst ervan. Het aantal incidenten c.q. overlastsituaties buiten de locatie is zeer laag.
- Het type incidenten maakt dat medewerkers over meer c.q. andere capaciteiten moeten beschikken dan eerder verondersteld (vakbekwaamheid).

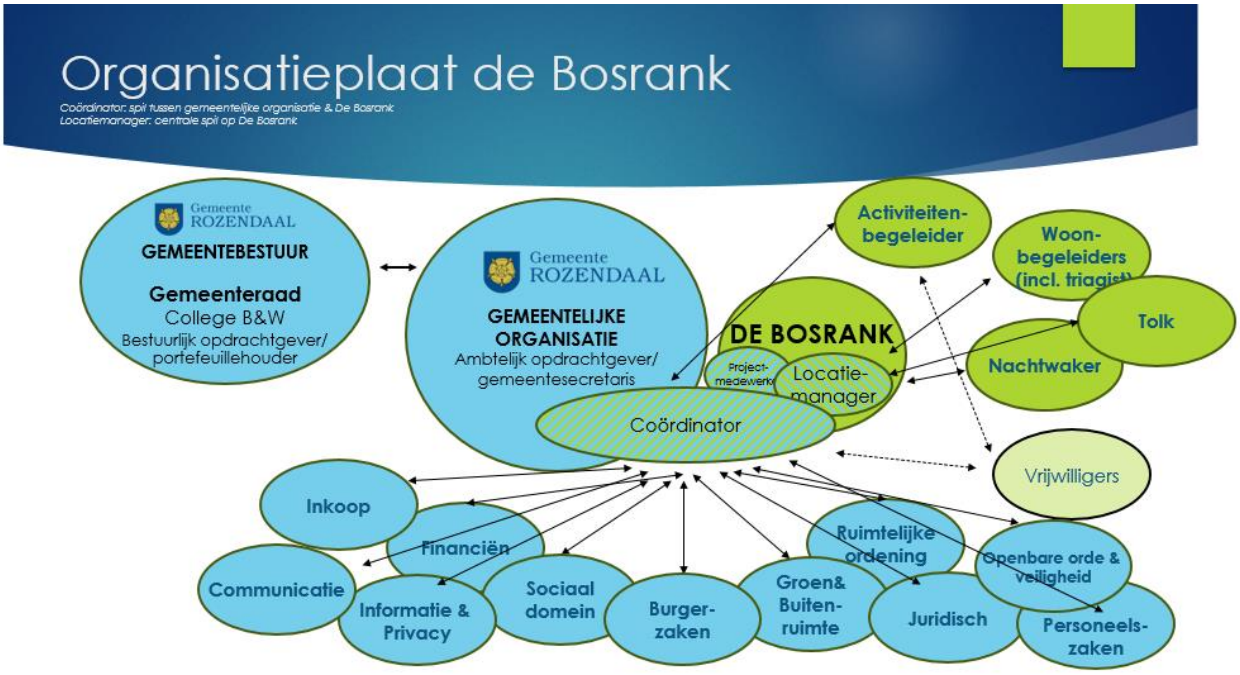
De verwachting, mede gestoeld op ervaringen bij andere locaties is dat, met de donkere dagen op komst, een deel van de bovengenoemde aspecten de komende maanden eerder meer dan minder impact zullen hebben op de situatie op De Bosrank. We willen onverminderd inzetten op 'normalisering' van de woonsituatie. We zien echter ook dat de huidige veiligheidssituatie aanleiding is om, anders dan voorheen en anders dan vooraf gedacht, te werken met een 24-uursbezetting. Daarnaast leidt het zorgniveau ertoe dat we meer pro-actief moeten voorzien in dagbesteding/activiteiten ('activerende begeleiding'). De consequenties hiervan in organisatie en financiën worden uitgewerkt in paragraaf 3.

3. Beheerfase

Na een opbouwfase werken we nu toe naar een fase waarin afspraken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn en waarin de personele bezetting stabiel is. Deze beheerfase loopt van 1 oktober 2023 tot 1 oktober 2024, de beoogde sluitingsdatum van de locatie. We zien dat we een deel van de aannames en uitgangspunten uit begin 2023 moeten herijken op basis van de praktijk, zoals geschetst in paragraaf 2. Daarmee is een scherper beeld van de organisatie en het benodigde personeel. Dit maakt dat we ook de begroting gewijzigd hebben.

3.1 Organisatie

Het college van B&W heeft op 19 september ingestemd met een (nieuwe) organisatieschets als uitgangspunt voor de beheerfase. Het scherper formuleren van de organisatie-inrichting was nodig voor een eenduidig beeld over en mandaat voor de verder te nemen stappen in de inrichting. Daarbij gaat het onder meer om het verlengen of herzien van (inhuur)contracten van woonbegeleiders en overige medewerkers en het concretiseren van rollen en verantwoordelijkheden. De (nieuwe) organisatieschets bevat de organisatie die we nodig vinden op basis van de recente inzichten op aspecten als zorg en veiligheid, coördinatie en financiën. Onderstaande figuur schetst de organisatieplaat op hoofdlijnen.



Waar de afgelopen periode (met resultaat) veel energie is gestoken in de organisatie op locatie, zal de focus de komende periode nadrukkelijk komen te liggen op het versterken van de samenwerking tussen de medewerkers op locatie De Bosrank en de medewerkers van onze kernorganisatie (gemeente). We voorzien daarbij een onverminderde druk op de kernorganisatie als gevolg van dit project. Die druk laat zich moeilijk wegnemen. We administreren de ambtelijke inzet om deze in te brengen voor vergoeding bij het rijk.

3.2 Financiën

Het Rijk stelt als uitgangspunt bij de vergoeding van kosten voor de opvang van Oekraïners voorop dat gemeenten er niet op toe mogen leggen (budgetneutraal). Ten tijde van het collegebesluit eind januari 2023 hebben we een eerste begroting voorgelegd aan het Rijk. Op basis daarvan is ook al een voorschot uitbetaald, waaruit we lopende kosten dekken.

De ervaringen van de afgelopen maanden maken dat we nu een bijgestelde begroting hebben opgesteld. Deze vormt de basis voor de declaratie die we indienen bij het Rijk. De begroting is getoetst aan de declaratieregeling voor vergoedingen vanuit het rijk voor opvang van Oekraïners. We gaan er van uit dat de kosten die we hier in opnemen volledig onder de vergoeding van het rijk vallen. Echter: we weten pas bij definitieve besluitvorming van het Rijk over de vergoeding of en in hoeverre dit ook daadwerkelijk het geval is.[4] Dit proces neemt ca. zes weken in beslag. Dit betekent een risico voor het geval dat het Rijk niet al onze aannames onder deze begroting onderschrijft. Om dit risico beheersbaar te maken zijn diverse mitigerende maatregelen genomen, waaronder voorbesprekingen met het Rijk; toetsen van de uitgangspunten met andere opvanglocaties; identificeren van 'knoppen waar we aan kunnen draaien' indien er een tekort mocht ontstaan etc. Het college acht het (overgebleven) risico op dit moment aanvaardbaar.

3.3 Communicatie

Afgelopen voorjaar hebben we een communicatieplan opgesteld dat de basis vormt voor de wijze waarop we communiceren met diverse doelgroepen (inwoners en direct omwonenden; vluchtelingen/bewoners De Bosrank; medewerkers; gemeenteraad; vrijwilligers; samenwerkingspartners; media en pers). We lichten er ten behoeve van deze raadsinformatiebrief enkele zaken uit.

Bewoners
Voor de bewoners op De Bosrank is schriftelijke informatie in het Oekraïens beschikbaar (informatiemap, huisregels, aankondigingen van activiteiten in Rozendaal en omgeving etc.) Daarnaast vindt geregeld een bewonersoverleg plaats, in aanwezigheid van de tolk. We hanteren in de omgang en de communicatie 'activerende begeleiding' als uitgangspunt: bewoners zoveel mogelijk actief begeleiden naar zelfredzaamheid.

Direct omwonenden
De mensen op De Bosrank hebben de afgelopen maanden in goed contact gestaan met de omwonenden uit de direct omliggende straten. De Open dag op 22 april en de buurt-BBQ op 12 juli hebben geholpen in de open communicatielijnen tussen gemeente/De Bosrank en omwonenden. Als er iets aan de hand is, weet men elkaar te vinden.

Inwoners
We geven regelmatig een update in 'In de Roos', bedoeld voor alle inwoners. We merken onder meer aan de telkens hoge respons wanneer we vragen om specifieke spullen, dat dit goed gelezen wordt. De website (liveblog en Q&A's) krijgen binnenkort een update.

[4] Een begroting bestaat uit twee delen: transitiekosten, eenmalige kosten die één op één vergoed worden (bijvoorbeeld voor het realiseren van de locatie en de aanschaf van allerhande goederen daarbij) en de kosten die vergoed moeten worden uit het daggeld dat gemeenten krijgen per beschikbare plek (bijvoorbeeld schoonmaakkosten moeten uit het daggeld betaald worden). We constateren dat een landelijk document ontbreekt waarin duidelijk staat wat wel of niet (volledig) als transitiekosten kan worden opgevoerd versus wat uit het daggeld moet worden gedekt.

4. Tot slot

De opvanglocatie sluit (uiterlijk) op 1 oktober 2024. Hierna wordt het terrein in de oorspronkelijke staat hersteld en aan de grondeigenaar teruggeven. Het is helaas voorstelbaar dat de oorlog in Oekraïne lange tijd voortduurt. We merken geregeld dat de situatie ná 1 oktober 2024 mensen bezighoudt. Dit geldt overigens niet alleen voor inwoners en omwonenden, maar juist ook voor de bewoners op De Bosrank zelf. Dit is begrijpelijk. Het college van B&W start de oriëntatie op mogelijke en wenselijke scenario's voor een opvang van Oekraïense vluchtelingen – samen met de raad en onze inwoners – vanaf januari 2024, om tijdig voorbereid te zijn op afbouw, of een evt. ander scenario. Vooralsnog blijft het collegebesluit van 31 januari 2023 leidend in al onze activiteiten (begroting, contracten met inhuurkrachten etc.). Daarin staat dat we opvang aanbieden voor een periode van 18 maanden, tussen 1 april 2023 en 1 oktober 2024.

Het college van burgemeester en wethouders,

Bas Pelgrum,
gemeentesecretaris

Ester Weststeijn,
burgemeester