Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Programmadirecteur-generaal Oekraïense ontheemden
De heer drs. T.H.W. ten Haaf
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Inspectie Justitie en Veiligheid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Ons kenmerk
4140911

Uw kenmerk
.

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 3 augustus 2022
Onderwerp signalen van veiligheidsregio's over de opvang van ontheemden uit Oekraïne

Geachte heer Ten Haaf,

In deze brief brengt de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) u op de hoogte van signalen over de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Deze signalen zijn opgehaald tijdens gesprekken die in juni en juli 2022 met veertien veiligheidsregio's zijn gevoerd. De Inspectie heeft de veiligheidsregio's bevraagd op hun coördinerende taak bij – en het daarmee gepaard gaande zicht op – de gemeentelijke opvang van ontheemden uit Oekraïne.

Vanuit de landelijke crisisaanpak bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne, heeft het kabinet de veiligheidsregio's de opdracht gegeven om aanvankelijk de opvang van 50.000 ontheemden uit Oekraïne te coördineren. Later kwam hier de inspanningsverplichting bij om 25.000 aanvullende noodopvangplaatsen voor ontheemden uit Oekraïne te realiseren. De Inspectie is zowel belast met toezicht op de gehele migratieketen als met het toetsen van de wijze waarop veiligheidsregio's en gemeenten uitvoering geven aan de taken met betrekking tot crisisbeheersing. De coördinerende rol van de veiligheidsregio's bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne vormde de aanleiding voor de Inspectie om in haar monitoring van deze taak met veiligheidsregio's in gesprek te gaan.

De Inspectie richt deze brief aan u vanwege uw coördinerende functie en integrale beleidsfunctie met betrekking tot de zorgvuldige opvang van Oekraïense ontheemden. Door de opgehaalde signalen op korte termijn met u als eerstverantwoordelijke te delen, beoogt de Inspectie een bijdrage te leveren aan deze taak.

<u>Zwaar ervaren opgave</u>
In de gesprekken met de Inspectie benadrukten veiligheidsregio's vanwege de coronacrisis al ruim twee jaar in een crisisstructuur te werken. Inmiddels is duidelijk dat ook de opdracht om de opvang van ontheemden uit Oekraïne te coördineren niet van kortdurende aard is. Dat dit veel vraagt van de betrokken medewerkers in de veiligheidsregio's en gemeenten en zwaar op hen drukt is meermaals geuit in de gesprekken met de Inspectie. Daar komt sinds eind juni de inspanning bij om het aanmeldcentrum in Ter Apel te ontlasten, door per regio 225 reguliere asielzoekers een plek te geven in een crisisnoodopvang en in totaal 7.500 statushouders versneld uit te plaatsen. Recent heeft de voorzitter van het Veiligheidsberaad aangegeven dat de veiligheidsregio's het organiseren van crisisnoodopvang per 1 oktober aanstaande niet meer kunnen garanderen.

Behoefte aan versterking expertise uit migratieketen
De functionarissen van de veiligheidsregio's en gemeenten die de Inspectie heeft gesproken, werkten voordat zij belast werden met de opvang van ontheemden uit Oekraïne op uiteenlopende onderwerpen, waarbij zij niet of in beperkte mate te maken hadden met de migratieketen en daardoor hooguit beperkte expertise hadden op het gebied van vreemdelingen. Een gemene deler onder de input van de veiligheidsregio's is daarom het aanvankelijke gemis van expertise uit de migratieketen. De inmiddels op gang gekomen ondersteuning door uitvoeringsorganisaties van de migratieketen wordt door hen als behulpzaam ervaren. Onder de veiligheidsregio's bestaat de wens dat deze ondersteuning gecontinueerd en verder versterkt wordt.

Onduidelijkheid en verschillende werkwijzen
Uit gesprekken met de veiligheidsregio's blijkt dat voor hen nog veel onduidelijk is rondom de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Daarnaast valt het de Inspectie op dat uitvoeringspraktijken op punten van elkaar verschillen. Veiligheidsregio's hebben op korte termijn behoefte aan duidelijkere richtlijnen en sturing vanuit het Rijk. De geschetste onduidelijkheden en verschillen doen zich bij meerdere processen voor, die hieronder puntsgewijs worden toegelicht.

- *Signalering minderjarige die niet wordt begeleid door zijn/haar ouder*
  In meerdere veiligheidsregio's worden de ontheemden uit Oekraïne, voordat zij in de Basisregistratie Personen (BRP) worden ingeschreven, geregistreerd in een regionale administratie. Deze administratie wordt bijgehouden zodat de ontheemden geplaatst kunnen worden in een gemeentelijke opvanglocatie die bij de kenmerken van de te plaatsen personen past. Niet bij elke regionale administratie doen de medewerkers van de veiligheidsregio of gemeente een goede uitvraag naar de samenstelling van de te plaatsen personen en de relaties tussen hen. De Inspectie signaleert dat bij deze eerste selectie de aanname bestaat dat de volwassene in het reisgezelschap de ouder en gezagsdrager is van de minderjarige(-n) in het reisgezelschap. Het is in het belang van het kind dat er al vanaf het eerste contact met een gemeente duidelijk is wie de formele gezagsdrager is van de minderjarige. Omdat de gemeenten bij deze eerste administratie wisselend omgaan met het beoordelen of de meereizende volwassene ook de gezagsdrager van de minderjarige is, nemen zij niet in alle gevallen tijdig contact op met het Nidos.

- *Opvang bij twijfel over behoren tot doelgroep*
  Ontheemden uit Oekraïne moeten door de gemeenten worden ingeschreven in de BRP. Voor beperkt gedocumenteerde personen geldt dat zij voorafgaand aan de inschrijving hun herkomst en identiteit en (indien relevant) rechtmatig verblijf in Oekraïne aannemelijk moeten maken. De Oekraïense ambassade kan Oekraïners verifiëren en een certificaat afgeven waarin de identiteit en nationaliteit wordt bevestigd. Sinds 19 juli 2022 vallen derdelanders die met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne verbleven niet meer onder de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Daarmee zijn inmiddels duidelijkere regels rondom hun recht op opvang gesteld. Een aanvullend herkomst- en identificatieproces door de IND blijft onverminderd van belang om duidelijkheid te scheppen in gevallen waarin twijfel bestaat of de betrokken derdelander onder de bescherming van de richtlijn valt. Dit onderschrijft het belang van een gedegen beoordeling van het recht op opvang direct na aankomst in Nederland.

In afwachting van de uitkomst of zij onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming vallen, hebben deze personen recht op verblijf in de gemeentelijk opvang.[1] De Inspectie heeft gesproken met veiligheidsregio's die een eigen invulling geven aan dit verblijf. Zo worden in één regio beperkt gedocumenteerden opgevangen in de (slechts voor tijdelijke opvang geschikte) crisisnoodopvang totdat ze zijn ingeschreven in de BRP. Een andere veiligheidsregio heeft aangegeven personen van wie de herkomst en identiteit nog niet aannemelijk was te hebben overgeplaatst naar een aan de regio grenzende gemeente die erom bekend staat nagenoeg geen personen te weigeren. Ook gaan veiligheidsregio's verschillend om met personen van wie gedurende het verblijf in de gemeentelijke opvang duidelijk is geworden dat zij niet aannemelijk kunnen maken te behoren tot de doelgroep die recht heeft op deze opvang. Een aantal regio's gaat ruimhartig om met deze doelgroep, omdat een verwijzing naar het aanmeldcentrum voor asielzoekers in Ter Apel gelet op de huidige problemen daar niet als een realistische oplossing wordt gezien.

- *Zicht op POO*
  De veiligheidsregio's hebben in verschillende mate zicht op de particuliere opvang in hun regio. Het is voor de veiligheidsregio's onduidelijk waar de grens tussen de Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO) en de Particuliere Opvang Oekraïners (POO) ligt. In sommige regio's hebben de gemeenten op het gebied van coördinatie een relatief grote rol bij de POO-locaties, terwijl in andere veiligheidsregio's onbekend is hoeveel POO-locaties er zijn en hoeveel personen daarin verblijven. Als gevolg van deze wisselende betrokkenheid bij particuliere opvang, tellen vijf van de gesproken veiligheidsregio's de POO-locaties mee bij hun GOO-capaciteit.

- *Verstrekken en beëindigen leefgeld*
  Ontheemden uit Oekraïne hebben recht op leefgeld om in hun levensonderhoud te voorzien. Met deze voorziening wordt niet in elke veiligheidsregio en gemeente hetzelfde omgegaan. Volgens de geldende handreiking is het leefgeld niet gekoppeld aan de BRP-registratie.[2] Echter, in sommige gemeenten of veiligheidsregio's wordt BRP-registratie wel als een vereiste beschouwd. Dat resulteert erin dat in de ene gemeente of veiligheidsregio zonder BRP-registratie leefgeld wordt verstrekt en in de andere gemeente of veiligheidsregio de ontheemde die nog niet in de BRP is opgenomen lang moet wachten op leefgeld.
  Volgens de geldende handreiking wordt het leefgeld beëindigd wanneer de ontheemde zelfstandig in zijn/haar onderdak en levensbehoeften kan voorzien of wanneer hij/zij de gemeente verlaat.[3] In de praktijk hebben gemeenten er slechts beperkt zicht op of er redenen zijn om verstrekking van het leefgeld te beëindigen. De geschetste omstandigheden leiden ertoe dat er ten aanzien van zowel het verstrekken als het beëindigen van leefgeld sprake is van onwenselijke ongelijke uitvoeringspraktijken in de verschillende veiligheidsregio's.

- *Zicht op vertrek*
  Gebleken is dat veiligheidsregio's beperkt zicht hebben op ontheemden uit Oekraïne die Nederland verlaten. Dit geldt zowel voor personen die terugkeren naar Oekraïne dan wel definitief naar een ander land vertrekken, als voor personen die Nederland voor kortere tijd willen

[1] Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners 4.0, pagina 12 en 13.

[2] Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners 4.0, pagina 17.

[3] Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners 4.0, pagina 17.

verlaten. Wanneer iemand uit Nederland vertrekt, is deze persoon verplicht dit door te geven aan de BRP.[4] Veiligheidsregio's hebben begrepen dat dit vaak niet gemeld wordt. Het is voor veiligheidsregio's onduidelijk binnen welke termijn gemeenten kunnen overgaan tot ambtshalve uitschrijving en welke werkwijze hierbij geldt. In sommige regio's wordt gedacht over een periodieke meldplicht om te bepalen of personen nog op de locatie verblijven, maar behoefte bestaat aan een uniforme werkwijze. Naast de personen die uit Nederland vertrekken hebben verschillende veiligheidsregio's te maken met ontheemden die de gemeentelijke opvanglocaties willen verlaten, maar nadien wel willen terugkeren. Dit is bijvoorbeeld het geval met personen die op vakantie of familiebezoek willen. De veiligheidsregio's zijn zoekende hoe hiermee om te gaan.

- *Omgang met overlast*
  Tenslotte hebben een aantal veiligheidsregio's uit zichzelf aangegeven dat zij handvatten missen bij de omgang met overlast gevende bewoners in de gemeentelijke opvanglocaties. Onder deze regio's leeft de vraag welke consequenties zij hieraan moeten verbinden voor het recht op opvang. Zij hebben behoefte aan een landelijke richtlijn.

Samenvattend geven de veiligheidsregio's aan dat zij de opdracht om de opvang van ontheemden uit Oekraïne te coördineren als zwaar ervaren en delen zij de wens dat ondersteuning vanuit de migratieketen gecontinueerd en versterkt wordt. Daarnaast bestaat er nog veel onduidelijkheid bij de veiligheidsregio's en constateert de Inspectie op een aantal punten verschillende uitvoeringspraktijken. De veiligheidsregio's hebben de behoefte geuit aan duidelijke richtlijnen en landelijke sturing op korte termijn. Mijn inzet is door dit beeld met u te delen een zinvolle bijdrage te leveren aan uw taak tot beleidscoördinatie, ondersteuning en planvorming ten behoeve van de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De Inspectie zal de komende periode de opvang van ontheemden uit Oekraïne in Nederland blijven monitoren, waaronder bovenstaande punten.

Een afschrift van deze brief zend ik aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de waarnemend directeur-generaal Migratie, de 25 veiligheidsregio's en de voorzitter van het Veiligheidsberaad.

Hoogachtend,

H.C. Faber
Hoofdinspecteur Rechtsbescherming en Executie,
waarnemend Handhaving en Migratie

[4] Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners 4.0, pagina 10.