

TIJDELIJKE BESCHERMING VOOR OEKRAÏENSE ONTHEEMDEN OP DE LANGERE TERMIJN

Signalering



De **Adviesraad Migratie (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet en adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Colofon

Tijdelijke bescherming voor Oekraïense ontheemden op de langere termijn

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, september 2022

Adviesraad Migratie (ACVZ)

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

1 Inleiding: op korte termijn keuzes maken voor de langere termijn

De Nederlandse lokale en nationale overheid, maatschappelijke organisaties en burgers hebben na de Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022¹ een bewonderenswaardige inspanning geleverd. Een zeer groot aantal Oekraïners en derdelanders dat in Oekraïne verbleef is hier opgevangen. In de eerste fase is door goed samenspel tussen de centrale overheid en lokale overheden, maatschappelijke organisaties en private personen veel bereikt op het terrein van huisvesting, werk, gezondheidszorg en onderwijs om ontheemden een bestaansbasis te bieden. Dit is des te knapper omdat ontheemden op grond van de EU-richtlijn Tijdelijke Bescherming een aparte juridische status hebben die afwijkt van die van asielzoekers en vluchtelingen. Hierdoor moest er veel geregeld worden bijvoorbeeld op het terrein (van de financiering) van gezondheidszorg voor ontheemden.

Het is echter belangrijk nu al onder ogen te zien dat tijdelijke bescherming mogelijk niet zo tijdelijk zal zijn als het lijkt. De Raad van de Europese Unie (EU) heeft op 4 maart 2022 het besluit genomen tot de allereerste activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming² voor mensen afkomstig uit Oekraïne.³ De tijdelijke bescherming duurt in beginsel één jaar, maar kan door de Raad tot uiterlijk 4 maart 2025 verlengd worden. De tijdelijke bescherming eindigt dus wanneer de maximale duur is verstreken of eerder, indien de Raad vaststelt dat een *veilige en duurzame terugkeer* naar het land van herkomst mogelijk is. Uit een analyse van de algehele situatie in Oekraïne volgt dat niet te voorzien is hoe het militaire conflict zal verlopen en hoe, mede als gevolg daarvan, migratiestromen van ontheemden zich gaan ontwikkelen. Hoe langer de oorlog duurt, hoe groter de groep ontheemden zal worden die zal (willen) blijven. Het is van groot belang dat de overheid snel een langetermijnvisie ontwikkelt op zowel de integratie van ontheemden als op de terugkeer van ontheemden die terug willen of moeten keren. Deze tweeledige visie voor de langere termijn moet binnen afzienbare tijd gecommuniceerd worden naar de ontheemden en naar de samenleving. Duidelijke keuzes bieden de ontheemden perspectief om zich verder te ontwikkelen en plannen te maken voor de toekomst. En het faciliteert de vroegtijdige voorbereiding door de Nederlandse overheid op de zeer waarschijnlijke langetermijnaspecten van tijdelijke opvang. Een langetermijnvisie is dus nodig voor ontheemden zelf, als ook voor de overheid en samenleving.

¹ Als gevolg van de Russische invasie waren op 23 augustus 2022 volgens de UNHCR ruim 6,8 miljoen mensen Oekraïne ontvlucht. De eerste landen van opvang zijn voornamelijk Polen, Roemenië, de Russische Federatie, Moldavië, Hongarije en Slowakije, [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](#).

² EU-richtlijn 2001/55/EG.

³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022.

Los van de opvang van ontheemden zelf, kunnen uit de aanpak van de ontheemdenproblematiek bredere lessen worden getrokken voor de opvang en integratie van asielmigranten. De aanpak van de ontheemdenopvang verdient dus ook vanuit dat perspectief grondige evaluatie.

2. Verschillende scenario's die tot langetermijnbeleid nopen

Bij de inrichting van het beleid ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne moet met meerdere scenario's rekening worden gehouden; hoe het militaire conflict in Oekraïne zich zal ontwikkelen is immers lastig te voorspellen. De migratiebewegingen van Oekraïners zijn fluïde. Hoewel per saldo nog steeds Oekraïners het land verlaten, keren er ook Oekraïners terug naar Oekraïne.⁴ Gelet op de omvang van het conflict, zowel qua inzet van militair materieel als de mate waarin de infrastructuur in Oekraïne wordt vernietigd, is het waarschijnlijk dat het voor grote aantallen ontheemden niet op korte termijn mogelijk zal zijn om permanent terug te keren. Het is zeer waarschijnlijk dat de Raad van de EU de periode van tijdelijke bescherming onder de richtlijn zal moeten verlengen. Dit alles maakt het voor Nederland noodzakelijk zich vroegtijdig voor te bereiden op een mogelijk lang verblijf van Oekraïense ontheemden.

Het totale aantal ontheemden dat in Nederland verblijft is afhankelijk van drie migratiestromen. In de eerste plaats mensen die Oekraïne ontvluchten en naar Nederland migreren, ook in het kader van gezinshereniging. Een tweede stroom bestaat uit ontheemden die opgevangen zijn in andere landen en van daaruit doorreizen naar ons land (secundaire migratie). Daarnaast bestaat een derde migratiestroom uit ontheemden die terugkeren naar Oekraïne, al kunnen die bij het opvlammen van het conflict ook weer terugkeren naar Nederland. Het beleid dient zich dus gelijktijdig te richten op ontheemden die in Nederland zullen verblijven én op de belangen van ontheemden die van plan zijn om zo snel als dat verantwoord is terug te keren naar Oekraïne.

Implicaties van het voortduren van het militaire conflict

De inzet is vanzelfsprekend primair gericht op de opvang van ontheemden die momenteel Nederland inreizen. Hun aantal blijft stijgen, maar niet met heel grote aantallen tegelijk. Aangenomen mag worden dat onder de ontheemden die hier nu verblijven een deel al het plan had om zich buiten Oekraïne te vestigen. Uit onderzoek van Delmi⁵ blijkt dat al voor het uitbreken van het militaire conflict met

⁴ De UNHCR heeft tot 23 augustus 2022 bijna 5 miljoen grensoverschrijdingen geregistreerd naar Oekraïne, [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situations/ukraine).

⁵ The Swedish Migration Studies Delegation (Delmi) is an independent committee that initiates studies and supplies research results as a basis for future migration policy decisions and to contribute to public debate. Delmi is formed in November, 2013 through a decision by the Swedish Government.

Rusland een kwart van de volwassen bevolking van Oekraïne zich - indien mogelijk - wilde vestigen in een ander land.⁶ Militaire analisten houden er rekening mee dat de militaire strijd in het oosten van Oekraïne jaren gaat duren.⁷ Zelfs na afloop van een militair conflict kan veilige en duurzame terugkeer voor ontheemden en vooral (Russische) minderheden moeilijk zijn.⁸ Een nieuwe stroom van ontheemden zou kunnen bestaan uit mannen die na beëindiging van de gewapende strijd toestemming krijgen om Oekraïne te verlaten en in het kader van gezinshereniging hun gezin achterna reizen.⁹ Nadrukkelijk dient er rekening mee te worden gehouden dat deze ontheemden langdurig aangewezen zijn op tijdelijke bescherming.

De mogelijkheid van nog komende (grootschalige) secundaire migratie

Terwijl het militaire conflict voortduurt, bestaat de mogelijkheid dat ontheemden naar Nederland doorreizen vanuit landen van eerste opvang, waaronder Polen, waar zeer grote aantallen ontheemden verblijven. De EU-lidstaten hebben afgesproken om geen ontheemden die gebruik maken van secundaire migratie, te claimen bij landen van eerste ontvangst.¹⁰ Indien verblijf in een land van eerste ontvangst niet veel perspectief biedt, kan de wens ontstaan om door te reizen naar andere EU-landen.

Conclusie

Het Nederlandse langetermijnbeleid, waar het gaat om tijdelijke bescherming, dient zich gelet op de analyse van de militaire situatie en de bestaande migratiestromen zowel te richten op het scenario dat ontheemden hier langere tijd verblijven als op mogelijk sterk toenemende aantallen ontheemden. Daarnaast dient het beleid toegerust te zijn op facilitering van vrijwillige terugkeer naar Oekraïne.

3. Implicaties ontheemdenstatus voor verblijfsstatus op langere termijn

De Richtlijn Tijdelijke Bescherming is in het Nederlandse migratierecht geïmplementeerd als een besluitmoratorium.¹¹ Een ontheemde heeft rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f of h, van de Vreemdelingenwet. Om voor tijdelijke bescherming in aanmerking te kunnen komen, moeten ontheemden een

⁶ Policy brief, How large will the Ukrainian refugee flow be, and which EU countries will they seek refuge in?, *Delmi*, maart 2022, [delmi-policy-brief-2022_3-eng-webb \(2\).pdf](#).

⁷ [Navo-chef Stoltenberg: Oorlog in Oekraïne kan nog jaren duren | Oorlog in Oekraïne | bndestem.nl](#).

⁸ H. Adelman en E. Barkan, 'No Return, No Refuge. Rites and Rights in Minority Repatriation, Colombia University Press, 2011.

⁹ Het recht op gezinshereniging is vastgelegd in artikel 15 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

¹⁰ Punt 15 uitvoeringsbesluit van 4 maart 2022, zie voetnoot 2.

¹¹ Artikel 43a Vreemdelingenwet.

asielaanvraag indienen bij de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND). Het besluitmoratorium heeft tot gevolg dat, zo lang de tijdelijke bescherming van toepassing is, niet op asielaanvragen van ontheemden hoeft te worden beslist. De tijdelijke bescherming eindigt door een besluit van de Raad van de EU met gekwalificeerde meerderheid dat een *veilige en duurzame terugkeer* naar Oekraïne mogelijk is, of na het aflopen van de (maximale) activeringstermijn van de richtlijn. Ontheemden verblijven dus in 'dubbele onzekerheid', zowel over de duur van de tijdelijke bescherming als over de status die zij daarna hebben in Nederland.

Aan de ontheemdenstatus zijn rechten verbonden onder meer met betrekking tot huisvesting, medisch zorg, werk en onderwijs.¹² Hierdoor zijn ontheemden in staat te integreren in de Nederlandse samenleving. Zij mogen in Nederland in loondienst werken; minderjarige kinderen volgen onderwijs (ook) in de Nederlandse taal. De bestaande onzekerheden voor wat betreft de toekomst maken het echter moeilijk om regie te nemen over het eigen leven. Zo zijn er vragen of ontheemden die een arbeidsverleden opbouwen na beëindiging van de tijdelijke bescherming nog mogen werken. Deze vraag is niet alleen relevant voor ontheemden, maar ook voor anderen, waaronder werkgevers.

Rechtmatig verblijf, de juridische status die Oekraïners nu hebben, is niet hetzelfde als een verblijfsvergunning. Een verblijfsvergunning kan recht geven op voortgezet verblijf. De vraag is hoe rechtmatig verblijf zal worden beoordeeld voor ontheemden na de periode van tijdelijke bescherming. Leidt een periode van tijdelijke bescherming tot aanspraken op een verblijfsvergunning? In het verlengde hiervan kan de vraag worden gesteld of de periode van rechtmatig verblijf op grond van een ontheemdenstatus gelijkgesteld wordt aan legaal verblijf als bedoeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het is aan de overheid om op korte termijn duidelijkheid te geven over deze vragen. Hierdoor weten ontheemden wat het perspectief is ten aanzien van integratie in de Nederlandse samenleving en terugkeer naar het land van herkomst. Duidelijkheid draagt bij aan het welbevinden van mensen waardoor zij zich beter kunnen ontwikkelen, dat is ook in het belang van onze samenleving.

¹² Het gaat volgens richtlijn 2001/55/EG onder meer om de volgende rechten:

- het recht om een verblijfstitel te ontvangen;
- het recht om in loondienst of als zelfstandige te werken;
- Het recht op toegang tot volwassenenonderwijs en beroepsopleidingen;
- Het recht op een fatsoenlijk onderkomen;
- Het recht op sociale bijstand, financiële ondersteuning en medische zorg;
- het recht op kinderen jonger dan 18 jaar om onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van een EU-landen onderwijs te ontvangen;
- het recht op gezinshereniging, indien de gezinsleden verspreid zijn over verschillende EU-lidstaten of wanneer bepaalde gezinsleden zich nog buiten de EU bevinden.

Conclusie

Het is van groot belang dat de overheid op korte termijn aan ontheemden duidelijkheid verschaft over hun kansen en mogelijkheden om in de toekomst in Nederland te blijven. Ook als die mogelijkheden beperkt zijn is het van belang om daarover te communiceren. Zowel de ontheemden als onze samenleving hebben duidelijkheid nodig over de verblijfsstatus op de langere termijn.

4. Infrastructuur

De langetermijnvisie van de overheid zal daarnaast moeten bestaan uit een aantal componenten. In deze paragraaf vraagt de Adviesraad Migratie aandacht voor huisvesting, de capaciteit van de IND om op asielaanvragen te beslissen en voor de organisatie van de gezondheidszorg voor ontheemden op langere termijn.

Huisvesting

Op 24 juni 2022 waren ruim 68.000 mensen uit Oekraïne geregistreerd in de Basisregistratie personen (BRP), waarvan ruim 49.000 ontheemden zijn opgevangen door gemeenten.¹³ Op dit moment lukt het om het aantal noodopvangplekken te laten stijgen anticiperend op de komst van nieuwe ontheemden.¹⁴ Ontheemden verblijven vaak in onzekerheid over hun huisvesting doordat gemeenten - gelet op de tijdelijkheid van de financiering door de rijksoverheid voor huisvesting - kortlopende overeenkomsten aangaan. Dit vergroot de bestaande onzekerheid voor zowel gemeenten als ontheemden. De staatssecretaris heeft burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's op 29 april 2022 verzocht om het aantal opvangplekken uit te breiden van 50.000 naar 75.000.¹⁵ Het lukt de Rijksoverheid en lokale overheden om iedereen die daarvoor in aanmerking komt een dak boven het hoofd te bieden dat aan de vereisten die aan noodopvang worden gesteld, voldoet.¹⁶

Voor de langere termijn ligt er een grote opdracht om ontheemden die mogen blijven bestendige huisvesting te bieden. Het bieden van passende huisvesting is echter een maatschappelijk probleem dat zich niet beperkt tot ontheemden. Ook andere groepen in de Nederlandse samenleving hebben het moeilijk om aan passende huisvesting te komen. De regering zet, in lijn met het programma '*Een thuis voor iedereen*' en het Woningbouwprogramma, in op de transformatie van bestaande gebouwen en de bouw van nieuwe flexwoningen.¹⁷ Om het draagvlak

¹³ Brief van 8 juli 2022, *Kamerstukken II*, 2021/22, 19637, nr. 2942.

¹⁴ [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2021/22, 19637, nr. 2886.

¹⁶ Onder een toereikend huisvestingsniveau wordt verstaan de aanwezigheid van adequate bescherming tegen weersinvloeden, van verwarming, sanitaire voorzieningen en zit- en slaapplekken. Artikel 5, eerste lid, regeling opvang ontheemden Oekraïne.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2021/22, 19637, nr. 2942, p. 11.

voor de opvang van asielzoekers en ontheemden te behouden wordt er gebouwd voor meerdere groepen woningzoekenden waaronder ontheemden, statushouders en spoedzoekers. Het is inderdaad verstandig om bij de bouwopgave die Nederland heeft, rekening te houden met de Oekraïners die in Nederland zullen blijven.

Capaciteit van de IND

Ontheemden uit Oekraïne moeten een asielaanvraag indienen om in aanmerking te komen voor een ontheemdenstatus. Maar zo lang de tijdelijke bescherming van kracht is, hoeft de IND niet op deze aanvragen te beslissen. Na beëindiging van de tijdelijke bescherming worden de aanvragen door de IND inhoudelijk in behandeling genomen. Het betreft nu al een zeer groot aantal zaken, dat naar alle waarschijnlijkheid nog zal groeien richting een onbekende einddatum van tijdelijke bescherming, waarop dan toch binnen de voor asielaanvragen geldende beslistermijnen dient te worden beslist. Behandeling van deze aanvragen kan complex worden. Dat is niet alleen zo vanwege de beoordeling van de beschermingsbehoefte, maar met name gelet op de ambtshalve toetsing van het privé-, familie- en gezinsleven. Ontheemden hebben immers op het moment van beoordeling waarschijnlijk al geruime tijd rechtmatig in Nederland verbleven en banden met onze samenleving opgebouwd. Punt van zorg is of de IND te zijner tijd voldoende afdoeningcapaciteit heeft om deze opgebouwde bulk aan asielaanvragen tijdig te behandelen.

Financiering van de gezondheidszorg

De financiering van de medische zorg is op twee manieren geregeld. De zorg van ontheemden die staan ingeschreven in de Brp wordt vergoed door de Regeling medische zorg ontheemden (RMO). De medische zorg van ontheemden die niet zijn geregistreerd in de Brp wordt gefinancierd uit de Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg voor onverzekerden (SOV). Aan de orde is gesteld dat declaratie van kosten op grond van de subsidieregeling veel administratieve lasten voor zorgverleners met zich meebrengt. Om de administratieve lasten van de subsidieregeling te verlichten is met terugwerkende kracht tot 1 maart het aantal in te vullen gegevens geminimaliseerd en is de meldplichtperiode van 7 dagen afgeschaft. Het kabinet streeft er naar de administratieve lasten verder te verlagen.¹⁸ Er is op gewezen dat zorgverleners terughoudender zouden kunnen zijn bij het verlenen van medische zorg aan ontheemden die zijn verzekerd op grond van de subsidieregeling. Dit zou betekenen dat ontheemden zonder Brp-registratie minder medische zorg krijgen dan ontheemden met een registratie.¹⁹ Voorkomen moet worden dat de mate waarin ontheemden voor medische zorg in aanmerking komen afhankelijk is van registratie in de Brp. Daarnaast geldt dat zeker op de lange termijn Oekraïense ontheemden ook behoefte zullen hebben aan

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2021/22, 19637, nr. 2857, p. 4 e.v.

¹⁹ *Verblijfsblog*, Nederland ruimhartig voor vluchtelingen uit Oekraïne, 11 mei 2022, p. 4 e.v.

langdurige zorg. Zij komen in aanmerking voor ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), maar het is de vraag of gemeenten daar voldoende van op de hoogte zijn en op een goede manier uitvoering geven aan de geldende regelgeving.

5. Integratie

Een deel van de ontheemden is gericht op terugkeer naar het land van herkomst zodra dat verantwoord is. Vanuit het perspectief van wederopbouw van Oekraïne is de terugkeer van ontheemden zeer gewenst. Vanzelfsprekend dient die wens ook te worden ondersteund door terugkeerfaciliteiten aan te bieden. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) biedt dergelijke ondersteuning aan bij vrijwillige terugkeer.²⁰

Hoe langer het verblijf van ontheemden in Nederland zal voortduren hoe meer ontheemden zich zullen richten op vestiging in Nederland. Het gaat hoe dan ook waarschijnlijk om een zeer omvangrijke groep mensen. Omdat het onderwijs aan hen en het werk van de mensen die nu nog ontheemd zijn, nu al bijdragen aan hun integratie in de samenleving in het geval ze uiteindelijk zullen blijven, gaan we in deze paragraaf nader in op deze aspecten.

Onderwijs

Aan alle leerplichtige kinderen en jongeren, ongeacht hun verblijfsstatus, komt het recht op onderwijs toe. Onderwijs vóór het moment van terugkeer kan hen helpen om zich veilig en geborgen te voelen en is noodzakelijk voor hun verdere ontwikkeling. Vanuit het perspectief van het openhouden van de mogelijkheid op terugkeer is het begrijpelijk dat een deel van de ouders en kinderen zelf de voorkeur geeft aan onderwijs in de Oekraïense taal. Het zou echter onverstandig zijn om het onderwijs in de Nederlandse taal niet aan te bieden naast (online) lesmateriaal in de Oekraïense taal. Schoolgaande kinderen moeten aansluiting kunnen vinden in het Nederlandse onderwijssysteem nu ze hier zijn. De mogelijkheid bestaat immers dat terugkeer langere tijd niet tot de mogelijkheden behoort.

De Richtlijn Tijdelijke Bescherming verplicht lidstaten niet om onderwijs aan volwassen ontheemden op gelijke wijze aan te bieden als aan eigen onderdanen. Meerderjarige ontheemden die in Oekraïne een opleiding volgden hebben dus niet zonder meer het recht hun studie in Nederland voort te zetten. Onderwijsinstellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de toelating en acceptatie van studenten en voor het beoordelen van behaalde onderwijsresultaten in Oekraïne.

²⁰ [Hulp bij terugkeer naar Oekraïne | Nieuwsbericht | Dienst Terugkeer en Vertrek.](#)

Om voor toelating in aanmerking te kunnen komen moet de vooropleiding qua kwalificaties aansluiten bij de in Nederland te volgen opleiding. In het Kamerdebat van 21 april jl. over de ontheemden uit Oekraïne heeft het kabinet aangegeven te onderzoeken welke voorzieningen en welke aanspraken passen en realiseerbaar zijn bij de tijdelijke beschermde status die Oekraïense ontheemden krijgen. Er bestaat dus geen concreet vooruitzicht voor ontheemden uit Oekraïne om met een onvoltooide opleiding een passend vervolg te kunnen geven in Nederland. Het is wenselijk dat volwassenen die in Oekraïne een opleiding volgden in Nederland op een passend niveau deze opleiding kunnen afmaken.

De Nederlandse overheid ondersteunt de inburgering van inburgeringsplichtige nieuwkomers. Ontheemden worden niet als inburgeringsplichtig aangemerkt zodat zij niet worden gefaciliteerd. De Adviesraad Migratie heeft eerder geadviseerd om in navolging van België en Duitsland, vrijwillige inburgering te faciliteren.²¹ In het verlengde van dit pleidooi is het verstandig om ontheemden nu al in aanmerking te laten komen voor vrijwillige inburgeringscursussen.

Werk

Ontheemden weten de weg naar de Nederlandse arbeidsmarkt klaarblijkelijk te vinden. Op 22 augustus 2022 heeft het UWV ruim 31.000 meldingen ontvangen van Oekraïense ontheemden die aan het werk zijn gegaan.²² De toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt kan worden bevorderd door in een vroegtijdig stadium in kaart te brengen wat de kwalificaties van ontheemden zijn en welke behoefte er bestaat aan volwassenenonderwijs, beroepsopleidingen en het opdoen van werkervaring. Zo worden ontheemden beter in staat gesteld toe te treden tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Het is voor ontheemden zelf van groot belang dat zij werk doen dat past bij hun opleiding en achtergrond om kapitaalvernietiging te voorkomen. In dit opzicht is het een gemis dat ontheemden worden beperkt om als zzp'er in Nederland aan de slag te gaan. Ontheemden hebben het recht arbeid in loondienst te verrichten. Zij mogen werken zonder tewerkstellingsvergunning. Voor het verrichten van werkzaamheden als zelfstandige moet de opdrachtgever echter een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Het kabinet is niet van plan de tewerkstellingsvergunningsplicht voor zelfstandigen op korte termijn af te schaffen.²³

²¹ Wetsadvies wet inburgering, 11 september 2019, [Advies: Wet Inburgering | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#).

²² [Ruim 40 procent Oekraïense vluchtelingen heeft werk gevonden | BNR Nieuwsradio](#).

²³ Antwoorden op Kamervragen over de actuele problemen van Oekraïense ontheemden van 15 juli 2022, antwoord op vraag 6, p. 4.

Praktisch gezien wordt het daarmee voor ontheemden vrijwel onmogelijk gemaakt kleine opdrachten aan te nemen. Denk bijvoorbeeld aan mensen die werkzaam waren in de ICT. Het kabinet geeft als reden voor deze beperking, dat zelfstandigen vatbaarder zijn voor misstanden zoals onderbetaling. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming laat lidstaten de ruimte arbeidsmarktbeleid te voeren waarbij voorrang wordt gegeven aan EU-burgers, onderdanen van staten uit de Europese Economische Ruimte en onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven en een werkloosheidsuitkering ontvangen. De richtlijn staat niet toe dat om andere redenen het recht om te werken als zelfstandige wordt beperkt. Ter voorkoming van misstanden zal het kabinet volgens de Adviesraad andere maatregelen moeten nemen, zoals uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Roemer.²⁴

6. Noodzaak van evaluatie: lessen trekken voor asielmigratie

Door de crisisaanpak verschilt de aanpak van de opvang van ontheemden uit Oekraïne van die van andere groepen nieuwkomers in Nederland waaronder asielmigranten. In tegenstelling tot asielzoekers, mogen ontheemden vanaf het moment dat zij in de Brp geregistreerd staan en een BSN-nummer hebben, in Nederland werken. Wat betekent dit voor hun integratie in de Nederlandse samenleving en wat betekent het voor de Nederlandse arbeidsmarkt? Dit zijn interessante vragen waar na een grondige evaluatie antwoord op kan worden gegeven. De resultaten kunnen aanleiding geven om de opvang van asielzoekers op het punt van toegang tot arbeid te veranderen.²⁵

Een ander in het oog springend verschil is dat de opvang van ontheemden is geregeld via zowel gemeentelijk opvang als particuliere initiatieven. Gemeenten zijn erin geslaagd op korte termijn 50.000 opvangplaatsen te creëren. Maar ook via particuliere initiatieven worden vele ontheemden opgevangen. De opvang van asielzoekers wordt landelijk geregeld door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het is bijna dagelijks in de media dat het COA er niet in slaagt voldoende opvangplaatsen voor asielzoekers te regelen en gemeenten niet thuisgeven als het gaat om asielmigranten. Welke lessen kunnen getrokken worden uit de opvang van ontheemden uit Oekraïne voor de opvang van asielmigranten? Vraag voor de evaluatie is daarbij ook of het navolging verdient om ook voor de opvang van asielzoekers gebruik te maken van een hybride

²⁴ [Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²⁵ In de verkenning *Van asielzoeker naar zorgverlener. Arbeidsdeelname van asielmigranten in de zorgsector* heeft de ACVZ gepleit voor het weghalen van de wettelijke beperkingen voor asielzoekers om te werken, [ACVZ+van+asielzoeker+naar+zorgverlener+toegankelijk+\(2\).pdf](#).

structuur die bestaat uit zowel een omvangrijke particuliere opvang als opvang door gemeenten.

7. Slot

Na de eerste fase waarin de Nederlandse samenleving erin geslaagd is ontheemden uit Oekraïne een bestaansbasis te bieden, is het nu tijd om een langetermijnvisie te ontwikkelen waar ontheemden zelf en de overheid en samenleving baat bij hebben. Deze langetermijnvisie moet betrekking hebben op de facilitering van vrijwillige terugkeer, maar ook op integratie in de Nederlandse samenleving. Veel ontheemden zijn van plan om terug te keren naar Oekraïne zodra een veilige en duurzame terugkeer mogelijk is. Tegelijkertijd bouwen ontheemden, hoe langer het verblijf hier duurt, steeds sterkere banden op met de Nederlandse samenleving. Hierdoor zal de focus deels worden verlegd naar vestiging in Nederland.

Er zijn veel vragen over de implicaties van de ontheemdenstatus voor een verblijfsstatus op langere termijn. Het is belangrijk om deze vragen te beantwoorden mede omdat ontheemden in 'dubbele onzekerheid' verkeren, zowel over de duur van de tijdelijke bescherming als over de status die zij daarna in Nederland krijgen. Beantwoording van deze vragen en communicatie daarover naar ontheemden en de samenleving maakt het voor ontheemden mogelijk regie te nemen over hun eigen leven en zich verder te ontwikkelen.

Het is wenselijk dat in de langetermijnvisie op de volgende elementen wordt ingegaan:

- **Huisvesting:** Het is verstandig om bij de bouwopgave die Nederland heeft rekening te houden met de Oekraïners die in Nederland zullen blijven;
- **Capaciteit van de IND:** Punt van zorg is of de IND te zijner tijd voldoende afdoeningcapaciteit heeft om de asielaanvragen van ontheemden tijdig te behandelen;
- **Financiering van de gezondheidszorg:** Voorkomen moet worden dat de mate waarin ontheemden voor medische zorg in aanmerking komen afhankelijk is van registratie in de Brp. Wat betreft ondersteuning vanuit de Wmo, is het de vraag of gemeenten voldoende op de hoogte zijn en op een goede manier uitvoering geven aan de geldende regelgeving.

Onderwijs en werk dragen in belangrijke mate bij aan de integratie van nieuwkomers in een samenleving. Daarom is in deze signalering nader op deze aspecten ingegaan.

- **Onderwijs:** Welke vorm van onderwijs minderjarige ontheemde kinderen ook krijgen, het is met het oog op integratie belangrijk dat onderwijs in de Nederlandse taal onderdeel uitmaakt van het onderwijspakket. Daarnaast is het van belang dat kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen en extra leerachterstanden waar mogelijk te vermijden of te beperken

De Adviesraad is er voorstander van dat geïnvesteerd wordt in de vrijwillige inburgering van ontheemden.

- **Werk:** Ontheemden die als zzp'er in Nederland aan de slag willen, worden belemmerd door de tewerkstellingsvergunningsplicht. Deze beperking is gelet op het doel dat daarmee wordt gediend (het voorkomen van misstanden) niet gerechtvaardigd. Deze belemmering dient te vervallen.

De crisisaanpak van ontheemden kan waardevolle inzichten opleveren voor de opvang van asielzoekers. De Adviesraad pleit voor een gedegen evaluatie om te leren van deze crisisaanpak, met name met betrekking tot de toegang tot werk en de hybride structuur die gehanteerd is bij het verlenen van opvang aan ontheemden.