

De Oekraïense vluchtelingen- crisis: Eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

Auteurs V. Wijkhuijs, E. Leentvaar & M. van Duin

Datum 2 mei 2022

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Inhoud

	Inleiding	4
1	Bevindingen	6
1.1	Het aantal en typen opvanglocaties	6
1.2	De regionale crisisstructuur	7
1.3	Afstemming tussen veiligheidsregio's en het Rijk	8
1.4	Belangrijke rol voor gemeenten	10
1.5	Maatschappelijke veerkracht	11
2	Slotbeschouwing	12
	Bijlage: Respondenten	14

Inleiding

Achtergrond

Toen in de nacht van 23 op 24 februari 2022 Oekraïne door Russische troepen werd binnengevallen, wist Europa hoe laat het was. Met de inval gaf de Russische president Poetin uiting aan zijn al lang gekoesterde wens om – in ieder geval – het oostelijk deel van Oekraïne, de Donbas, in te lijven. De oorlog duurt nu tien weken en heeft een enorme vluchtelingenstroom op gang gebracht. Al kort na het uitbreken van de oorlog schatte de VN Vluchtelingenorganisatie UNHCR dat zo'n 4 miljoen (van de in totaal 44 miljoen) inwoners het land zouden ontvluchten. Na zo'n acht weken oorlog moest dit aantal naar boven worden bijgesteld en waren naar schatting zo'n 5 miljoen inwoners van Oekraïne op de vlucht.¹ Zij zochten hun toevlucht vooral in Polen, maar ook in andere Europese landen, waaronder in Nederland.

Omdat een grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen werd verwacht, gaf het kabinet op 7 maart 2022 aan de voorzitters veiligheidsregio de opdracht om in totaal 50.000 opvangplekken te creëren: 2.000 per veiligheidsregio, waarvan de eerste 1.000 opvangplekken binnen twee weken gereed zouden moeten zijn.² De veiligheidsregio's gingen met deze opdracht aan de slag. Daarmee zagen vooral de gemeenten zich voor een enorme opgave gesteld. Naast opvangplekken dienden namelijk ook financiële bijstand te worden geregeld en onderwijs en zorg voor de Oekraïense vluchtelingen te worden georganiseerd.³

Om inzicht te verkrijgen in de ervaringen die tot nu toe bij de opvang van de Oekraïense vluchtelingen zijn opgedaan, heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) een zogenoemde snelle kennismobilisatie uitgevoerd onder veiligheidsregio's en gemeenten. In deze publicatie doen wij hiervan verslag.

Ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten: een eerste inventarisatie

Om te vernemen hoe gemeenten en veiligheidsregio's de Oekraïense vluchtelingen crisis tot nu toe hebben ervaren, hebben wij in de periode van 30 maart tot en met 2 mei met in totaal twintig personen gesproken, te weten met twee gemeentesecretarissen, vijf directeurs veiligheidsregio en dertien burgemeesters van wie zes voorzitter van een veiligheidsregio zijn.⁴

¹ Daarmee was de Oekraïense vluchtelingenstroom een van de snelst groeiende vluchtelingenstromen sinds de Tweede Wereldoorlog.

² Zie brief van de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 8 maart 2022; TK 2021-2022, 19637, nr. 2829.

³ Op grond van de EU-richtlijn Tijdelijke Bescherming (Richtlijn 2001/55/EG), die op 4 maart 2022 door de Raad van de EU van kracht werd verklaard omdat EU-landen eventuele asiolverzoeken van Oekraïense vluchtelingen niet op een goede manier zouden kunnen verwerken, genieten Oekraïense vluchtelingen in EU-lidstaten het recht op opvang, medische zorg en onderwijs voor minderjarige kinderen. Ook biedt de regeling het recht om in het land van verblijf te werken.

⁴ Zie de bijlage voor een overzicht van de respondenten.

De gesprekken duurden gemiddeld zo'n half uur en daarin zijn wij ingegaan op de volgende thema's:

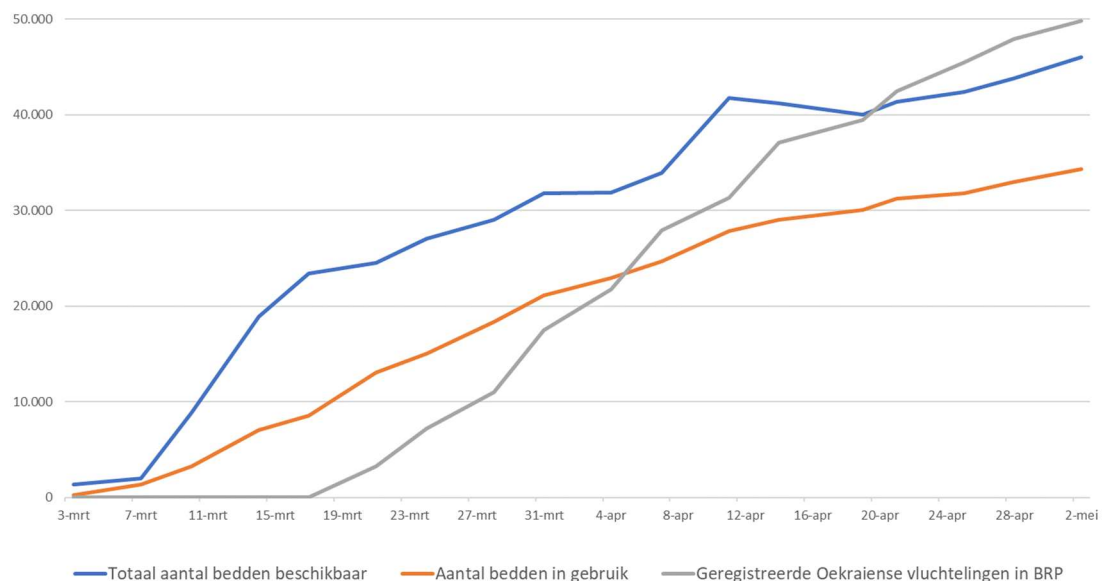
- > het aantal en typen opvanglocaties
- > de regionale crisisstructuur
- > de afstemming tussen veiligheidsregio's en het Rijk
- > de rol van gemeenten
- > de maatschappelijke veerkracht.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we thematisch en puntsgewijs onze bevindingen, waarbij informatie uit de gesprekken soms op onderdelen is aangevuld met informatie uit nieuwsberichten en Tweede Kamerstukken. We sluiten af met een korte slotbeschouwing waarin we een aantal aandachtspunten aandragen voor gemeenten, veiligheidsregio's en het Rijk.

1 Bevindingen

1.1 Het aantal en typen opvanglocaties

Op 7 maart 2022 gaf de minister van JenV aan veiligheidsregio's de opdracht om in totaal 50.000 opvangplekken te realiseren voor mensen die uit Oekraïne zouden vluchten. Door de inspanningen die sindsdien zijn gepleegd, heeft nog geen van hen op straat hoeven slapen.



Figuur 1.1 Totaal aantal beschikbare bedden in gemeentelijke opvanglocaties, het aantal dat daarvan in gebruik is en het totaal aantal bij gemeenten geregistreerde Oekraïense vluchtelingen, 3 maart t/m 2 mei 2022 (Bron: Ministerie van JenV)

Typen opvanglocaties

- > In verschillende gemeenten zijn voor de eerste opvang sporthallen en cruiseschepen in gereedheid gebracht. Bij eerdere grote crises was dit een beproefde methode gebleken waaraan echter ook nadelen (als een gebrek aan privacy) kleven. Ook werden (doelgroep)hotels benaderd om voor de eerste paar dagen (72 uur) of voor een langere periode in opvang te voorzien.⁵
- > Daarnaast maken gemeenten over het algemeen gebruik van leegstaande verzorgingshuizen, kloosters en kantoorpanden, die vaak nog wel eerst moesten worden verbouwd.
- > In veel gevallen nam het inrichten van opvangplaatsen meer tijd in beslag dan gedacht en was er enige vertraging, mede doordat de levering van materialen en spullen langer duurde als gevolg van schaarste of omdat het lastig bleek om een opvanglocatie te bemensen (voor beveiliging, catering, informatievoorziening en dergelijke). Maar omdat ook de instroom van vluchtelingen uit Oekraïne minder snel toenam dan aanvankelijk gedacht, leidde dit nauwelijks tot problemen.

⁵ Doelgroepshotels zijn locaties waar doorgaans tijdelijke arbeidsmigranten worden gehuisvest.

Spreiding over het land

- > De vluchtelingen die in Nederland arriveerden, reisden vaak door naar Amsterdam, Utrecht of Den Haag. Omliggende veiligheidsregio's werd gevraagd om een hub-functie te vervullen. In het westen van het land raakten zodoende de opvanglocaties sneller bezet dan aan de oostgrens van ons land.
- > Een uitzondering hierop vormde de opvang op de Legerplaats Harskamp in gemeente Ede, waar op verzoek van het ministerie van JenV in allerijl 950 opvangplekken in gereedheid werden gebracht en al op 3 maart de eerste groep vluchtelingen uit Oekraïne arriveerde.
- > Naast opvang door gemeenten, vonden Oekraïners onderdak bij familie, vrienden of bij particulieren. In het laatste geval bleek de opvang soms van korte duur en klopte men (na zo ongeveer een maand) alsnog bij de gemeente aan. Ondertussen lijkt hier meer stabiliteit in te zijn gekomen.

Vluchtelingenpopulatie

- > Inzicht in de samenstelling van de vluchtelingenpopulatie verkreeg men gaandeweg. Naast vrouwen en kinderen kwamen ook veel ouderen en gehandicapten, evenals mensen die eerder uit een ander land naar Oekraïne waren gevlucht of voor hun werk of studie in Oekraïne verbleven. Deze diversiteit betekende dat bij het plaatsen van mensen in opvanglocaties zorgvuldigheid moest worden betracht.
- > Bovendien mengden zich in de vluchtelingenstroom ook vluchtelingen uit andere landen, die niet voor de speciale EU-regeling Tijdelijke Bescherming in aanmerking kwamen. Zij dienden zich gewoon te melden bij het aanmeldcentrum in Ter Apel.
- > Zeker niet alle Oekraïense vluchtelingen wensten gebruik te maken van de beschikbare opvanglocaties. Onder degenen die tot nu toe in Nederland arriveerden, waren ook mensen die zelfstandig in hun verblijf konden (of wensten te) voorzien. Meer dan vluchtelingen uit andere landen bleken zij zelfredzaam en ook kieskeurig in de locatie van verblijf (wat niet wil zeggen dat alle Oekraïense vluchtelingen zo zijn!).

1.2 De regionale crisisstructuur

Hoewel er – in de woorden van de minister van JenV – sprake is van ‘een landelijke crisis’ en daarmee ook van ‘een crisis van meer dan plaatselijke betekenis’,⁶ is er in geen enkele veiligheidsregio opgeschaald naar GRIP-4, terwijl het Rijk dit wel verwachtte toen het de veiligheidsregio's de taak gaf om het gereedkomen van opvanglocaties te coördineren.

- > Opschaling naar GRIP-4 was volgens diegenen die wij spraken niet nodig en ook ongewenst, omdat er voor de voorzitters veiligheidsregio geen noodzaak was gebruik te maken van noodbevoegdheden (als omschreven in artikel 39 Wvr).
- > Anders dan tijdens de coronacrisis beschouwen de voorzitters veiligheidsregio zich in deze crisis veel meer als gelijke van hun collega-burgemeesters.
- > Wel vindt er in regionaal verband tot nu toe wekelijks bestuurlijk overleg plaats in een zogenoemd bestuurlijk afstemmingsoverleg.
- > Ook is er in de eerste weken in een aantal veiligheidsregio's opgeschaald naar GRIP-2 om operationele slagkracht te genereren voor het inrichten van noodopvanglocaties.

⁶ Brief van de minister en staatssecretaris van JenV d.d. 8 maart 2022, TK 2021-2022, 19 637, nr. 2829.

De Oekraïense vluchtelingen crisis ontstond kort nadat de coronapandemie onder controle leek te zijn gebracht en volgde dus vrijwel aansluitend op een arbeidsintensieve periode voor medewerkers van veiligheidsregio's en gemeenten.

- > Ook zonder formeel op te schalen werden er weer crisisteam opgetuigd.
- > Met name informatiemanagers en communicatieadviseurs, die in vrijwel elke crisis een spilfunctie vervullen, moesten weer aan de bak.
- > In verschillende gesprekken werden zorgen geuit over de werkbelasting.

1.3 Afstemming tussen veiligheidsregio's en het Rijk

Zoals twee jaar geleden voor de bestrijding van de coronacrisis de nationale crisisstructuur werd geactiveerd, zo gebeurde dat nu op 9 maart weer. De opschaling op nationaal niveau was deze keer bedoeld om de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in goede banen te leiden.⁷ De wijze waarop hierover afstemming tussen het Rijk en decentrale overheden plaatsvond, vertoont overeenkomsten met de wijze waarop dat tijdens de coronacrisis ging.

- > Het Veiligheidsberaad werd gevraagd om bij het gereedkomen van opvangplekken voor Oekraïense vluchtelingen een coördinerende rol te vervullen.
- > Met name in de eerste weken werd door de verantwoordelijke bewindslieden uitgebreid informatie gedeeld met de leden van het Veiligheidsberaad.
- > Een aantal voorzitters en directeuren veiligheidsregio nam deel in de gremia van de nationale crisisstructuur, zoals dat ook ten tijde van de coronacrisis het geval was, om langs die weg de verbinding tussen het Rijk en de veiligheidsregio's te leggen.
- > Ten behoeve van de samenwerking tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en andere betrokken actoren (als de VNG, het Rode Kruis en het COA) werd in Zeist het zogenoemde Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO) ingericht, dat een vergelijkbare functie vervult als het LOT-C ten tijde van de coronacrisis. De bijdrage van het KCIO werd door diegenen die wij spraken gewaardeerd.

Naast overeenkomsten zijn er in vergelijking met de coronacrisis ook verschillen te constateren in de bestuurlijke constellatie.

- > Bij de bestrijding van infectieziekten hebben de voorzitters veiligheidsregio op grond van de Wet publieke gezondheid formeel een rol. Bij de opvang van vluchtelingen is dat niet het geval; die taak ligt primair bij het Rijk en de gemeenten.
- > In de eerste maanden van de coronacrisis werd via een aanwijzing van de minister van Volksgezondheid een beroep gedaan op de bevoegdheid van de voorzitters veiligheidsregio om op grond van artikel 39 WvR in regionale noodverordeningen maatregelen vast te leggen. Deze bevoegdheid was nu niet nodig; er hoefden op regionaal niveau geen maatregelen te worden getroffen in het kader van de openbare orde en veiligheid en voor het organiseren van vluchtelingenopvang bestaat geen aanwijzingsbevoegdheid.
- > Dat het kabinet desalniettemin het Veiligheidsberaad (i.c. de voorzitters veiligheidsregio) benaderde om het gereedkomen van opvanglocaties voor Oekraïense vluchtelingen te coördineren, is wel begrijpelijk. Langs die weg kunnen immers alle gemeenten snel worden bereikt.⁸ Strikt genomen is echter de opvang van vluchtelingen die recht hebben op bescherming een taak van het COA.

⁷ De nationale crisisstructuur bestaat uit een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) dat als voorportaal dient van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

⁸ Zie Wijkhuijs et al., 2022. *De rol van het Veiligheidsberaad tijdens de coronacrisis: Een reflectie op de periode maart 2020 tot en met september 2021*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Noodwet: Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Om gemeenten te bewegen Oekraïense vluchtelingen op te vangen, trad – mede op aandringen van (een aantal leden van) het Veiligheidsberaad – op 1 april 2022 een noodwet in werking op basis van de Wet verplaatsing bevolking. Daarmee werd bij burgemeesters de plicht neergelegd om in de opvang van Oekraïense vluchtelingen te voorzien (zie onderstaand kader).

Regeling opvang ontheemden Oekraïne

Het formele verzoek van het kabinet aan gemeenten om vluchtelingen uit Oekraïne op te vangen, volgde na een periode waarin het Rijk al eerder een dwingend beroep op een aantal gemeenten had gedaan om noodopvang voor asielzoekers te realiseren. In de zomer van 2021 was na de machtswisseling in Afghanistan het aantal asielverzoeken sterk gestegen en bleek het COA niet in staat om in voldoende opvangplaatsen te voorzien. Als laatste redmiddel om opvangplekken te creëren gaf de toenmalige staatssecretaris van JenV in december 2021 aan vijf gemeenten een aanwijzing om noodopvanglocaties in te richten. Kort daarna moest de staatssecretaris, in antwoord op Kamervragen, erkennen dat het niet ging om een ‘aanwijzing’ in formele zin, omdat de juridische grondslag daarvoor ontbrak.⁹

Bij de opvang van Oekraïense vluchtelingen is nu de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) gebruikt als basis voor de zogenoemde ‘Regeling opvang ontheemden Oekraïne’, die op 1 april 2022 bij Koninklijk Besluit in werking trad.¹⁰ Artikel 4 van de Wvb geeft de minister van JenV de mogelijkheid om aanwijzingen te geven aan de burgemeester. De regeling die op basis daarvan tot stand is gekomen, verplicht burgemeesters tot opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en geeft tevens een uitwerking van wat onder opvang moet worden verstaan, zoals huisvesting, het verstrekken van financiële middelen en het aanbieden van onderwijs.

De vraag die door respondenten werd gesteld, is of deze noodwet werkelijk nodig was en nut had.

- > Burgemeesters hebben reeds, op grond van artikel 176 Gemeentewet, een algemene bevoegdheid om in noodsituaties regels te stellen in de vorm van noodverordeningen.
- > De plicht die nu aan burgemeesters is opgelegd, had wellicht beter van toepassing kunnen zijn op het college van B&W, aangezien de taken die in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne worden genoemd (huisvesting, bijstand, onderwijs) primair bij wethouders zijn belegd.
- > De noodwet beperkt zich (vooralsnog) tot de opvang van Oekraïense vluchtelingen, terwijl de huisvesting van statushouders al jarenlang spaak loopt.

Opvang van asielzoekers

Niet alleen verzocht de minister van JenV de voorzitters veiligheidsregio om de opvang van Oekraïense vluchtelingen te coördineren, ook werd een coördinerende rol gewenst bij het gereedkomen van opvanglocaties voor asielzoekers. Normaal gesproken verloopt de afstemming met gemeenten hierover via provinciale regietafels, onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning. Om echter te voorkomen dat gemeenten via verschillende lijnen (namelijk die van de provincie en die van de veiligheidsregio) bevroegd zouden

⁹ Antwoord van staatssecretaris Broekers-Knol op vragen van TK-lid Omzigt d.d. 10 januari 2020; Aanhangsel van de Handelingen TK 2021-2022, 1305.

¹⁰ Staatscourant 1 april 2022. nr. 9469.

worden – en daarmee mogelijk een verdringingseffect in de vraag naar opvanglocaties zou ontstaan – legde de minister van JenV ook de coördinatie van de opvanglocaties voor asielzoekers tijdelijk in handen van de veiligheidsregio's.¹¹

- > Door de veiligheidsregio's ook te belasten met de opvang van asielzoekers, werd deze taak weggenomen van de commissarissen van de Koning.
- > De afstemming over opvanglocaties voor respectievelijk Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers heeft niet in alle veiligheidsregio's een duidelijke vertaling gekregen.
- > In gesprekken werd wel aangegeven dat door gemeenten de opvang van Oekraïners met meer sympathie wordt opgepakt dan die van asielzoekers.

1.4 Belangrijke rol voor gemeenten

Was tijdens de coronacrisis vooral de inzet van de 'witte kolom' (GGD en zorginstellingen) cruciaal en hadden daarnaast de gemeentelijke boa's en politie bij de handhaving van de coronamaatregelen een grote rol, zo is nu bij de Oekraïense vluchtelingencrisis eerst en vooral de 'oranje kolom', oftewel de gemeentelijke organisatie, aan zet.

- > Ten eerste hebben gemeenten een cruciale rol bij het vinden en gereedmaken van opvanglocaties. In de eerste dagen waren het vooral locaties voor crisisnoodopvang (in sporthallen et cetera), terwijl nu meer werk wordt gemaakt van het vinden en realiseren van duurzame vormen van huisvesting.
- > Omdat vluchtelingen uit Oekraïne direct na aankomst door gemeenten (en niet het COA) worden opgevangen, en na hun inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (BRP) ook bijstand, onderwijs en zorg moeten worden georganiseerd, doet de Oekraïense vluchtelingencrisis een groot beroep op de gemeentelijke processen.
- > Deze crisis is daarmee (meer dan de coronacrisis) onderwerp van overleg in het college van B&W en de gemeenteraad. In sommige regio's nemen wethouders (bijvoorbeeld belast met ruimtelijke ordening en wonen) deel aan intergemeentelijk overleg.
- > Binnen de veiligheidsregio's hebben de coördinerende gemeentesecretarissen een grote rol als voorzitter van het overleg tussen gemeentesecretarissen over kwesties als huisvesting, onderwijs en zorg. Zij sporen collega's aan om naar eigen inzicht opvanglocaties te vinden en voor opkomende problemen oplossingen te vinden.
- > Soms blijkt het voor bepaalde (bijvoorbeeld dichtbevolkte) gemeenten lastig om woonruimte te vinden, maar kan wel – ook voor andere gemeenten – een bijdrage worden geleverd aan het organiseren van onderwijs of de registratie van vluchtelingen in de BRP.
- > Wij hebben vooralsnog weinig grote knelpunten bij het organiseren van onderwijs en zorg vernomen, maar feit is wel dat beide sectoren kampen met een grote krapte aan personeel en dit laat zich nu nog meer gevoelen (gebrek aan huisartsen, docenten et cetera).
- > Uitgaande van het aantal meldingen dat op 2 mei bij het UWV was binnengekomen, zijn inmiddels zo'n 4300 vluchtelingen uit Oekraïne aan het werk. Diegenen die geen betaalde arbeid verrichten, kunnen zoals gezegd bij de gemeente een beroep doen op financiële bijstand (i.c. leefgeld).
- > De gemeenten kregen naast dit alles ook nog de taak om de energietoeslag uit te keren waar minima aanspraak op konden maken vanwege de enorme stijging van energieprijzen.

¹¹ Brief van de minister en staatssecretaris van JenV d.d. 8 maart 2022, TK 2021-2022, 19 637, nr. 2829.

- > Wat bij gemeenten op dit moment tot grote frustratie leidt, is dat – ondanks alle inspanningen die zij inmiddels hebben gepleegd – door het Rijk nog steeds geen duidelijkheid is gegeven over de financiële vergoedingen die zijn toegezegd.
- > Degenen die wij spraken waarderen de inspanningen van de VNG om met het Rijk tot overeenstemming te komen over de verschillende regelingen. Ook is men zeer te spreken over de informatievoorziening door de VNG richting gemeenten.

1.5 Maatschappelijke veerkracht

In waarschijnlijk alle gemeenten zijn vanaf de eerste weken door burgers en instellingen verschillende initiatieven ontplooid.

- > Vrij massaal en op allerlei manieren is en wordt door scholen, kerken, verenigingen en andere soms spontaan gevormde groepen aan Oekraïense vluchtelingen ondersteuning aangeboden.
- > Bij deze initiatieven spelen de gemeenten over het algemeen een bescheiden rol; soms is er wel een gemeentelijk coördinator aangewezen, maar vaak zijn er binnen de gemeenten organisaties die (deels gesubsidieerd) de coördinerende werkzaamheden verrichten.

Behalve door gemeenten zijn ook door particulieren een groot aantal vluchtelingen opgevangen.

- > Waar in sommige gevallen de particuliere opvang goed was doordacht, bleek deze in andere gevallen slechts van korte duur en klopte men alsnog bij de gemeente aan.

De eerste weken was er nauwelijks een wanklank te horen en was de solidariteit met de Oekraïense vluchtelingen over het algemeen groot. Langzamerhand vervaagt deze roze wolk, zonder dat dit nu al tot tegenstellingen in de samenleving leidt. Verschillende kwetsbaarheden werden in de gesprekken wel genoemd.

- > Het beeld van de apathische en hulpbehoevende vluchteling dat mede door media-beelden werd opgewekt, gaat maar ten dele op; een deel van de Oekraïense vluchtelingen die in de eerste weken arriveerden bleek behoorlijk kapitaalkrchtig en ging vooral zijn eigen weg (op zoek naar de meest optimale opvang).
- > De Oekraïense vluchtelingen krijgen – in de ogen van sommigen – soms meer dan anderen van de overheid mogen verwachten (snel geregeld onderdak, behoorlijk leefgeld, medische zorg).
- > De verwachting is dat de Oekraïense vluchtelingen binnen afzienbare tijd weer kunnen terugkeren, maar daarover is vooralsnog weinig met zekerheid te zeggen.

2 Slotbeschouwing

Net op het moment dat de coronacrisis ten einde leek, volgde er met de Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022 een volgende crisis van ongekeerde omvang. In enkele weken tijd ontstond een grote vluchtelingenstroom en de economische consequenties van de oorlog zijn groot en direct voelbaar. Ook maakte deze crisis enkele andere, reeds sluimerende, crises meer zichtbaar, zoals die van de overvolle asielzoekerscentra, de structurele krapte op de woningmarkt, de overbelasting van de zorg en het personeelstekort in het onderwijs. Het is mede daarom bewonderenswaardig te noemen dat zo kort na de coronacrisis, die veel van de samenleving had gevraagd, er zo veel inzet is gepleegd om binnen tien weken bijna 50.000 vluchtelingen uit Oekraïne op te vangen; ruim 34.000 vluchtelingen verblijven op dit moment in een gemeentelijke opvanglocatie. De manier waarop de opvang in gemeenten is georganiseerd, leert ons de volgende zaken.

- > Vaak is kleinschalige opvang sneller mogelijk en past dit ook beter bij de lokale situatie. Veel gemeenten wensen geen grootschalige asielzoekerscentra (met 500 of meer personen en vaak op afstand van de 'bewoonde wereld' gelegen).
- > De kracht van de aanpak die nu door gemeenten is ingezet, is dat er gezocht is naar reeds bestaande, leegstaande panden.
- > Regelgeving staat echter dergelijke oplossingen (die nu tijdelijk kunnen) in de weg.
- > Waarschijnlijk kunnen sommige gemeenten nog wel meer Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers opnemen, maar doen zij dat niet vanwege gevoeligheden binnen de lokale samenleving of omdat hiermee de achterblijvende gemeenten 'beloond' worden.
- > Door sommige gemeenten wordt nu geïnvesteerd in meer semipermanente huisvesting, die op termijn uitkomst zou kunnen bieden voor andere woningzoekenden (jongeren, alleenstaanden, statushouders).

Gemeenten

Zonder twijfel hebben gemeenten bij de opvang van de Oekraïense vluchtelingen een cruciale rol te vervullen. Daarmee wordt van de gemeentelijke organisatie, die tijdens de coronacrisis al veel werk verzette, opnieuw een grote inspanning gevraagd.

- > Het is belangrijk dat bestuurders en leidinggevendenden voldoende oog hebben voor de belastbaarheid van hun medewerkers. Het is logisch dat in bijzondere situaties van sommige medewerkers meer wordt gevraagd, maar feitelijk is dat nu al ruim twee jaar lang het geval. Hetzelfde geldt overigens voor onderwijzend personeel en medewerkers van de GGD.
- > Een groot aantal gemeenten doet enorm zijn best om opvang voor Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers te organiseren en statushouders te huisvesten. Maar er is ook een aantal gemeenten dat daarin achterblijft. De eensgezindheid onder gemeenten is minder groot dan die tijdens de coronacrisis was.
- > Argumenten om minder dan andere gemeenten te doen, zijn bijvoorbeeld:
 - Die andere gemeenten hebben veel leegstaande kantoorpanden of juist veel grote vakantieparken of een haven waar een cruiseschip aan de kade kan liggen.
 - Voor de opvang van Oekraïners bestaat in de gemeente nog wel draagvlak, maar voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting van statushouders is dat veel minder het geval.

- > De tijd van vrijblijvendheid is nu echter voorbij; solidariteit is geboden. Hoewel ‘naming en shaming’ niet de oplossing is, kan meer transparantie in wat gemeenten de afgelopen jaren aan opvang van vluchtelingen hebben gedaan, wel duidelijkheid scheppen.

Veiligheidsregio's

Aan de voorzitters veiligheidsregio is een coördinerende rol toebedeeld in de uitvoering van de opdracht die de staatssecretaris van JenV aan gemeenten heeft opgelegd om voor Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers opvangplekken te organiseren.

- > De voorzitters veiligheidsregio's zullen de discussie moeten aangaan over de vraag voor welke soorten van crises zij aan de lat willen staan. Dat de problemen in Ter Apel (die al langere tijd spelen) nu opeens door de veiligheidsregio's moeten worden opgelost, lijkt oneigenlijk en het risico bestaat dat het Rijk ook voor andere problemen die nationaal niet worden opgelost de weg van de veiligheidsregio's gaat bewandelen. “De veiligheidsregio's worden het werkpaard van het kabinet.”

Het Rijk

In de aanloop naar deze vluchtelingencrisis zijn door het Rijk een aantal inschattingfouten gemaakt en onduidelijkheden gecreëerd (zoals ‘de aanwijzing’ aan een aantal gemeenten om noodopvang voor asielzoekers te realiseren). Ook in de afgelopen twee maanden leek in de relatie tussen het Rijk en decentrale overheden soms sprake van twee verschillende ‘werelden’.

- > Inmiddels richten alle ogen zich op het nationaal programma van de rijksoverheid waaruit zou moeten blijken hoe en waar de komende maanden Oekraïense vluchtelingen zullen worden opgevangen, ook als zij mogelijk enkele jaren in Nederland zullen blijven. De gemeenten hebben nu al bijna 50.000 opvangplekken gerealiseerd en bemenst (uitgaande van een periode van zes maanden), en het is te verwachten dat zij ook de klus van ‘nog eens 25.000 opvangplekken’ zullen moeten klaren, maar – zo gaven meerdere respondenten aan – “dan houdt het ook echt op”.
- > Er bestaat bij gemeenten en veiligheidsregio's een duidelijke vrees dat de komende maanden de nationale crisisstructuur wordt afgebouwd en er weer een situatie ontstaat als in de zomer van 2020, toen het kabinet met reces ging en de voorzitters veiligheidsregio's er opeens alleen voor stonden: “Maak niet weer diezelfde fout!”
- > Ook vinden gemeenten het de hoogste tijd dat het ministerie van JenV duidelijkheid geeft over financiële compensatieregelingen, zoals de vergoeding van kosten voor het verbouwen van panden.
- > Het zou goed zijn als meer dwingend wordt opgetreden richting ‘wegduikende’ gemeenten. Dit betekent dat op nationaal niveau (met eventueel de commissaris van de Koning als rijksheer) of op regionaal niveau een aanwijzingsbevoegdheid zal moeten worden belegd.

Bijlage: Respondenten

Naam	Functie
Mw. S. van den Broek	Directeur Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Dhr. H. Bruls	Burgemeester van Nijmegen Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Dhr. J. Donker	Directeur Veiligheidsregio Utrecht
Dhr. J. Eshuis	Gemeentesecretaris Hengelo
Mw. C. Frenzt	Directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Dhr. M. Houben	Burgemeester van Nuenen
Dhr. H. Lenferink	Burgemeester van Leiden Voorzitter Veiligheidsregio Hollands Midden
Dhr. E. Lichtenberg	Burgemeester van Altena
Dhr. A. Marcouch	Burgemeester van Arnhem Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Midden
Dhr. A. Mengerink	Directeur Veiligheidsregio IJsselland
Dhr. V. Molkenboer	Burgemeester van Woerden
Mw. M. Moorman	Burgemeester van Bernheze
Dhr. P. Oskam	Burgemeester van Capelle aan den IJssel
Dhr. M. Out	Burgemeester van Assen Voorzitter Veiligheidsregio Drenthe
Dhr. J. Rooijmans	Directeur Veiligheidsregio Limburg-Noord
Dhr. S. Schelberg	Burgemeester van Hengelo
Mw. A. Schouten	Burgemeester van Alkmaar Voorzitter Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
Dhr. K. Schuiling	Burgemeester van Groningen Voorzitter Veiligheidsregio Groningen
Dhr. C. Smits	Gemeentesecretaris Etten-Leur
Dhr. R. Verhulst	Burgemeester van Ede