

De vluchtelingen- en asielcrisis nader beschouwd

Een tweede inventarisatie onder
veiligheidsregio's en gemeenten



Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
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 E. Berger & M. van Duin
Met medewerking van M. Bakker, M. Luesink & V. Wijkhuijs
Contactpersoon E. Berger

Datum 21 juli 2022

Foto ANP

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	7
1.1	Overeenkomsten en verschillen	7
1.2	Beleid, uitvoering en praktijk	10
1.3	Verwachtingen en zorgen voor de komende periode	13
2	Aanbevelingen	14
	Bronnen	16
	Bijlage: Respondenten	17

Inleiding

Achtergrond

Het uitbreken van de oorlog in Oekraïne op 24 februari 2022 is inmiddels bijna een half jaar geleden. Deze oorlog heeft geleid tot de grootste vluchtelingencrisis in Europa van deze eeuw. De afgelopen maanden zijn naar schatting 5,7 miljoen mensen uit Oekraïne gevlucht (UNHCR, z.d.). Volgens registraties in de gemeentelijk basisadministratie verblijven in Nederland op dit moment bijna 70.000 Oekraïense vluchtelingen, van wie zo'n 51.000 worden opgevangen in gemeentelijke opvanglocaties (Rijksoverheid, z.d.-1).

Omdat reeds kort na het uitbreken van de oorlog een grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen werd verwacht, gaf het kabinet begin maart 2022 aan de voorzitters veiligheidsregio de opdracht om 50.000 noodopvangplekken te creëren. Op 9 maart werd de nationale crisisstructuur geactiveerd.¹ Bovenop het verzoek voor de 50.000 opvangplekken deed staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Van der Burg op 25 april aan veiligheidsregio's en gemeenten het verzoek om 25.000 additionele noodopvangplekken te realiseren. Dit omdat het op rijksniveau onmogelijk was om de realisatie van opvangplekken op korte termijn over te nemen van de gemeenten.² Voor gemeenten betekende dit een grote opgave. Naast het creëren van opvangplekken, moesten namelijk ook de registratie, medische zorg, financiële ondersteuning en het onderwijs worden georganiseerd. Vanaf 10 mei is de nationale crisisstructuur overgegaan in een specifieke crisisstructuur: de directoraat-generaal Oekraïense ontheemden (DG-Oek) en de Nationale Opvangorganisatie Oekraïne werden opgericht, zodat ook voor de langere termijn de coördinatie en samenwerking rondom de opvang geborgd zouden zijn (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 2022).

Opvang van asielzoekers

Naast de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne speelde in de afgelopen maanden het vraagstuk rondom de opvang van asielzoekers. In asielzoekerscentra verblijven op dit moment een groot aantal statushouders die wachten op huisvesting in een gemeente. Daardoor kunnen asielzoekers die in het aanmeldcentrum in Ter Apel verblijven niet doorstromen naar andere asielzoekerscentra. Bij het aanmeldcentrum in Ter Apel werden de afgelopen weken zelfs tenten opgezet om toch nog een vorm van onderdak aan asielzoekers te kunnen bieden (NOS, 2022a). In verband met deze verslechterde situatie werd op 17 juni de nationale crisisstructuur geactiveerd voor het bewerkstelligen van een verbetering van de door- en uitstroom binnen de migratieketen.³ Eind mei spraken de veiligheidsregio's onderling af dat steeds vier veiligheidsregio's twee weken lang crisishulpverlening zouden verzorgen voor 600 asielzoekers uit Ter Apel en dit zouden rouleren onder alle veiligheidsregio's (NOS, 2022b). Op 24 juni werd afgesproken dat de veiligheidsregio's een versnelde uitplaatsing van 7500 statushouders binnen zes weken op

¹ Zie brief van de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 8 maart 2022; TK 2021-2022, 19637, nr. 2829.

² Zie brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 29 april 2022; TK 2021-2022, 19637, nr. 2886.

³ Zie brief van de ministers van Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 17 juni 2022; TK 2021-2022, 19637, nr. 2906.

zich zouden nemen, waarmee het rouleren verviel.⁴ Aanvullend verzocht het kabinet de veiligheidsregio's om nog eens 225 extra crisisnoodopvangplekken per veiligheidsregio te organiseren (Rijksoverheid, 2022). Op 18 juli kondigde burgemeester Bruls, voorzitter van het Veiligheidsberaad, aan dat de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's in de aanpak van de asielcrisis per 1 oktober zou stoppen, omdat de veiligheidsregio's niet in staat zijn de opvangcrisis rondom asielzoekers op te lossen (NOS, 2022c). Staatssecretaris Van der Burg werkt deze zomer aan een wetsvoorstel waarmee gemeenten verplicht worden om asielzoekers op te vangen en in het uiterste geval kunnen worden gedwongen om hieraan mee te werken (NOS, 2022d). Ook wordt er aan een "duurzaam en stabiel" opvangstelsel gewerkt (NOS, 2022c).

Oorzaken van de problemen in de asielketen

De asielopvang in Nederland is vastgelopen. Naar gelang de instroom van asielzoekers wordt de opvangcapaciteit op- en afgeschaald; na afloop van de toestroom van Syrische vluchtelingen in 2015 zijn veel asielzoekerscentra (azc's) daarom gesloten. Begin 2020 is afgesproken om flexibeler te gaan werken, wat onder meer zou inhouden dat op een opvanglocatie naast asielzoekers en vergunninghouders ook andere groepen woningzoekenden (bijvoorbeeld spoedzoekers, studenten, arbeidsmigranten) kunnen worden ondergebracht.⁵ Vooralsnog lijkt dit niet van de grond te komen. Daarnaast speelt de algemene woningnood in Nederland mee, waardoor statushouders moeilijk aan sociale huurwoningen kunnen komen, met als gevolg dat veel mensen die daar niet meer horen in azc's verblijven. In juni betrof dit ruim veertienduizend personen (NOS, 2022e). In het najaar van 2021 is door het Rijk, provincies en gemeenten afgesproken dat op 1 juli 2022 aan alle taakstellingen wat betreft de huisvesting van statushouders van de afgelopen jaren zou worden voldaan. Op 1 juli bleek echter dat 207 gemeenten nog een achterstand hadden en dat er in totaal 1858 minder statushouders waren gehuisvest dan de bedoeling was. De taakstelling voor de tweede helft van 2022 is verhoogd naar 13.500 statushouders, waardoor gemeenten nu onderdak moeten bieden aan in totaal 15.538 mensen (Hofstede, 2022).

Een tweede interviewronde

In mei van dit jaar heeft het lectoraat Crisisbeheersing de eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten met de opvang van Oekraïense vluchtelingen opgetekend: [*De Oekraïense vluchtelingencrisis: Eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten*](#) (Wijkhuijs et al., 2022). Het voortduren van de oorlog in Oekraïne, het vastlopen van de asielzoekersopvang en de opschaling naar de nationale crisisstructuur waren voor het lectoraat Crisisbeheersing redenen om bij veiligheidsregio's en gemeenten opnieuw ervaringen op te halen met betrekking tot de situatie zoals die zich nu voordoet.

Snelle kennismobilisatie

Met een snelle kennismobilisatie worden al tijdens een crisissituatie bevindingen vastgelegd die anders mogelijk vergeten zouden raken. Dergelijk onderzoek kan input bieden voor het vervolg van de crisisaanpak en er kunnen lessen uit worden getrokken over de toekomstige aanpak van een soortgelijke crisis.

⁴ Zie brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de ministers voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 6 juli 2022; TK 2021-2022, nr. 2022Z14291.

⁵ Zie voor meer informatie de [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#).

Aanpak

Als vervolg op de eerste inventarisatie onder veiligheidsregio's en gemeenten heeft in de periode van 29 juni tot en met 8 juli een tweede snelle kennismobilisatie plaatsgevonden. In twee weken tijd zijn achttien gesprekken met in totaal twintig personen vanuit veertien verschillende veiligheidsregio's gevoerd en is in korte tijd dit rapport tot stand gekomen. Er is onder andere gesproken met vijf directeuren veiligheidsregio en tien burgemeesters, van wie zeven voorzitters veiligheidsregio.⁶ In de bijlage is een overzicht van alle respondenten opgenomen. De gesprekken vonden plaats via MS Teams of telefonisch en duurden gemiddeld een half uur.

In de gesprekken is ingegaan op de volgende thema's: de huidige situatie in Nederland; de ervaringen met de opvang en wijze van organiseren in de eigen regio; de rol van de veiligheidsregio en het Veiligheidsberaad; de rol van gemeenten; de verdeling van vluchtelingen en asielzoekers; de betekenis van de nationale crisisstructuur voor veiligheidsregio's en de afstemming tussen veiligheidsregio's en het Rijk; de rol van het Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO); een vooruitblik naar de komende maanden; knelpunten, lessen en positieve ervaringen.

⁶ In één geval is er op verzoek van de voorzitter met de secretaris van het bestuur van de veiligheidsregio gesproken.

1 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen op basis van de gesprekken weergegeven. Hierbij wordt waar van toepassing een koppeling gemaakt met de bevindingen uit de eerste rapportage van mei 2022. Als eerste gaan we in op overeenkomsten en verschillen wat betreft de organisatie van de vluchtelingen- en asielzoekersopvang door veiligheidsregio's en gemeenten. Daarna komen thema's rondom beleid, uitvoering en praktijk aan bod. In de laatste paragraaf beschrijven we de verwachtingen en zorgen voor de komende tijd.

1.1 Overeenkomsten en verschillen

Als het gaat om de organisatie van de vluchtelingen- en asielzoekersopvang door veiligheidsregio's en gemeenten zien we een aantal overeenkomsten en verschillen, niet alleen tussen de manier van organiseren op regionaal niveau, maar ook tussen de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en die van andere vluchtelingen en tussen de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en die van asielzoekers.⁷

De organisatie op regionaal niveau

- > In de meeste veiligheidsregio's heeft de veiligheidsregio een coördinerende rol als het gaat om de vluchtelingen- en asielzoekersopvang en ondersteunt daarbij de gemeenten in de regio. In een aantal gevallen is deze coördinerende rol vanuit een gemeente georganiseerd, soms met een extern aangestelde projectleider. De ervaringen hiermee zijn over het algemeen positief.
- > De meeste veiligheidsregio's maken gebruik van een informeel of voorbereidend ROT en RBT, soms in combinatie met een kern-RBT, en in sommige gevallen is er alleen sprake van een afstemmingsoverleg. Alleen Veiligheidsregio Groningen is opgeschaald naar GRIP-4, in verband met de problemen bij het aanmeldcentrum in Ter Apel.

De situatie in Groningen

De ligging van het aanmeldcentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – waar iedere vluchteling die ons land in komt, naartoe moet – in Ter Apel in Veiligheidsregio Groningen maakt de situatie voor Groningen anders dan voor alle andere veiligheidsregio's. Zo is Groningen als enige regio opgeschaald naar GRIP-4 ten behoeve van de afstemming en om de bevoegdheden van de voorzitter veiligheidsregio te kunnen gebruiken indien nodig. Het RBT komt daarom frequent bij elkaar.

De problematiek rondom asielzoekersopvang bestaat al tientallen jaren. In de zomer van 2021 is de situatie in Ter Apel geëscaleerd en sinds oktober is de veiligheidsregio erbij betrokken. Er zijn structureel veel meer asielzoekers dan er plaats is. Voor Groningen begon de huidige opvangcrisis dus al ruim een half jaar eerder dan voor de rest van de regio's. Sindsdien geeft Groningen ook al

⁷ "Niet iedere asielzoeker is een vluchteling. Een asielzoeker vraagt bescherming aan in een ander land, maar er is nog niet bepaald of hij of zij inderdaad internationale bescherming nodig heeft. Het land waar asiel is aangevraagd onderzoekt of de asielzoeker inderdaad bescherming nodig heeft, op basis van het VN Vluchtelingenverdrag. Tijdens de asielprocedure wordt dus vastgesteld of een asielzoeker ook daadwerkelijk een vluchteling is. In Nederland bepaalt de IND of een asielzoeker wordt erkend als vluchteling." (Overgenomen van [UNHCR](#))

aan dat er meer aanmeldcentra moeten komen, dat het een landelijk probleem betreft en dat het COA overbelast is, zo laat de directeur van Veiligheidsregio Groningen weten. Tot voor kort zag de rest van het land de asielzoekersopvang niet als landelijk probleem. De sfeer in Ter Apel wordt steeds grimmiger en het plaatsen van de vluchtelingen uit Oekraïne is landelijk bovenop de asielzoekersopvang gekomen. Het feit dat er verschillende stromen vluchtelingen het land binnenkomen, met daarbij ook 'veiligelanders'⁸, maakt het extra complex. Hierover zou aan de voorkant meer nagedacht moeten worden.

Voorzitter van de veiligheidsregio Koen Schuiling gaf in april van dit jaar in *Binnenlands Bestuur* aan al sinds de zomer van 2021 aan de bel te trekken over de problemen in Ter Apel, omdat het daar niet meer gaat en er doorstroom moet komen. De situatie in Ter Apel noemde Schuiling "ons eigen Lampedusa". Pas sinds de komst van vluchtelingen uit Oekraïne is er ruimte gekomen. "Het staat wel in schril contrast tot de inspanningen die gemeenten zich getroosten om de statushouders te huisvesten," aldus Schuiling. Hij ervaart dat Groningen door Den Haag al snel als abstracte wereld wordt gezien: "de wereld van de aardbevingen, de wereld van Ter Apel" (Delaere, 2022).

- > In mei constateerde het lectoraat Crisisbeheersing al dat er bewonderenswaardig veel werk is verricht om vluchtelingen op te vangen. Het vluchtelingen- en asielzoekersvraagstuk blijkt nu nog steeds een forse aanslag op de capaciteit van veiligheidsregio's en gemeenten te leggen, wat ten koste gaat van regulier werk. Personeel werkzaam bij de opvanglocaties wordt veelal extern ingehuurd. Bestuurders en leidinggevenden zouden dan ook voldoende rekening moeten houden met de belastbaarheid van hun medewerkers (Wijkhuijs et al., 2022).
- > Met het oog op de zomerperiode bestaan er zorgen over de capaciteit, omdat veel ambtenaren dan met vakantie zullen zijn.
- > In sommige veiligheidsregio's is een slimme taakverdeling met de provincies afgesproken, waarbij de provincie vooral werk gaat maken van langetermijnoplossingen (meer reguliere asielopvang; langdurige opvang van statushouders).

Overeenkomsten

Er zijn grote overeenkomsten in de schetsen van de respondenten over de wijze van aanpak van de vluchtelingenopvang (inclusief statushouders en asielzoekers⁹) en de problemen die men daarbij tegenkomt. Belangrijke overeenkomsten zijn zoal:

- > Gemeenten en veiligheidsregio's zijn voortvarend begonnen met de opvang en de inzet was groot. Veel 'laaghangend fruit' (opvanglocaties) kon relatief snel geplukt worden.
- > Vrijwel nergens wordt binnen regio's afgesproken welke gemeente hoeveel vluchtelingen uit Oekraïne zou moeten opvangen van de aangegeven regionale quota.
- > Gaandeweg wordt het vaak lastiger om extra opvang te organiseren. De solidariteit tussen gemeenten onderling en ook tussen de regio's is wat afgenomen ('niet iedereen 'levert').
- > Alle veiligheidsregio's presenteren (meestal wekelijks) de gemeentelijke cijfers over de opvang van de verschillende categorieën (vluchtelingen, statushouders, asielzoekers) van op te vangen personen.

⁸ Met veiligelanders worden asielzoekers uit veilige landen bedoeld, die bijna nooit in aanmerking komen voor bescherming. De Rijksoverheid heeft een lijst van deze veilige landen opgesteld (bron: [Rijksoverheid](#)).

⁹ "Asielzoekers worden statushouders (of vergunninghouders) zodra ze een verblijfsvergunning krijgen. Ze gaan dan deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) koppelt deze vergunninghouders aan gemeenten. Gemeenten moeten statushouders passende woonruimte aanbieden." (Overgenomen van de [Rijksoverheid](#)).

- > Aanvankelijk was sprake van een helder probleem: de opvang van vele vluchtelingen uit Oekraïne na de inval van Rusland. Gaandeweg is dat probleem lastiger en meervoudig geworden:
 - met de Oekraïners kwam ook een groot aantal ‘derdelanders’¹⁰ mee
 - Ter Apel ‘blijft maar overlopen’, hetgeen (extra) opvang van asielzoekers in het hele land noodzakelijk maakt
 - om opvangruimte bij de azc’s te creëren, moesten versneld 7500 statushouders gehuisvest worden.
- > Hoewel er enig begrip is voor het rijksbeleid en de rol van het COA is eigenlijk iedereen het erover eens dat in belangrijke mate falend rijksbeleid en onderbemensing (van vooral het middenkader) van het COA belangrijke factoren zijn in het proces van asielzoekersopvang.¹¹

Verschillen

Naast de bovengenoemde overeenkomsten zijn tussen de regio’s ook forse verschillen waar te nemen:

- > In veel regio’s speelt de veiligheidsregio een grote rol; in enkele regio’s is deze rol echter zeer bescheiden. Concreet betekent dat er in een aantal regio’s enkele tientallen medewerkers al maanden (bijna) fulltime bezig zijn met de opvang en er vaak ook nog flinke aantallen personen zijn ingehuurd, terwijl in andere regio’s slechts enkele personen zich met deze taak bezighouden.
- > Met name bij de leiding van de regio’s (zowel bij de voorzitters als bij de operationele leiding) zien wij verschillen in opvatting over de taak en rol van de regio. Waar intrinsiek de houding tussen operationeel en bestuurlijk verschilt (een positieve versus meer negatieve ‘grondhouding’ of de regio’s een taak hebben in asielzoekersopvang) zal dat mogelijk spanningen oproepen.
- > Iedere veiligheidsregio en gemeente heeft haar eigen bijzondere kenmerken die meespelen bij de (mogelijkheden van) de opvang:
 - grote verschillen in omvang (wat betreft gebied en aantallen inwoners)
 - de aan- of afwezigheid van één of meerdere azc’s
 - veel of weinig stedelijk en buitengebied
 - grote(re) bekendheid (Oekraïners kennen bijvoorbeeld wel Amsterdam, maar niet Uden)
 - de ligging (meer perifeer of in het hart van het land, grensregio’s)
 - veel (rijks)vastgoed of nauwelijks
 - veel of weinig arbeidsmigranten (en huisvesting daarvoor – die vanaf maart vaak vol zit)
 - veel of weinig hotel- en recreatieaccommodaties.

Vluchtelingen uit Oekraïne en asielzoekers

- > In verschillende opzichten kijkt de opvang van Oekraïners af van het ‘standaardbeeld’ dat wij hebben van de opvang van vluchtelingen. Vluchtelingen uit Oekraïne zijn vaak mondiger en zelfstandig (ze beschikken soms bijvoorbeeld over een eigen auto); ze zijn

¹⁰ Met derdelanders worden vluchtelingen afkomstig uit Oekraïne bedoeld die een andere nationaliteit bezitten dan de Oekraïense, hun identiteit en nationaliteit kunnen aantonen en kunnen aantonen dat zij bij het uitbreken van de oorlog in Oekraïne in het bezit waren van een geldige permanente Oekraïense verblijfsvergunning (bron: [Rijksoverheid](#)).

¹¹ Verschillende keren zeggen respondenten gaandeweg het gesprek zoiets als: ‘O ja en dat heb ik nog niet genoemd, maar natuurlijk is het optreden van het COA en de geschiedenis die er is met het COA [vaak spreekt men dan over een onbetrouwbare partner] ‘een belangrijke factor’. Daarna wordt wel gelijk benoemd dat het natuurlijk ook opmerkelijk is dat na de vluchtelingencrisis van 2015 de capaciteit van asielopvang weer zo enorm is gekrompen en wij kennelijk op dat punt niet willen leren.

vrij te gaan en te staan waar ze willen (en maken dus hun eigen keuzes en afwegingen over de plaats waar ze willen verblijven) en zijn daarmee minder gemakkelijk 'stuurbaar' en meegaand. "De kwaliteit van de opvang bepaalt vooral wat de Oekraïners doen," aldus een respondent.

- > Desalniettemin blijkt het veel eenvoudiger om opvang voor Oekraïense vluchtelingen te organiseren en daarvoor vrijwilligers te werven dan voor asielzoekers en statushouders. Een citaat van een burgemeester: "Wel opvallend dat er veel meer kan als het gaat om Oekraïners dan om de asielzoekers" (zie ook het kader over Groningen in paragraaf 1.1).

Huisvesting van statushouders in Utrecht

De gemeente Utrecht besloot om vanaf 1 augustus zes weken lang alle vrijkomende sociale huurwoningen aan statushouders toe te kennen, om in één keer te voldoen aan de wettelijke taakstelling en de achterstand op te lossen. Dit kan natuurlijk tot scheve gezichten leiden bij andere woningzoekenden – gezien de krappe woningmarkt – maar het voordeel van deze korte ingreep is volgens de gemeente dat zo wordt voorkomen dat de sociale huurmarkt het hele jaar last heeft van de wettelijke taakstelling voor de huisvesting van statushouders. "Dit kan een voorbeeld zijn voor andere gemeenten," stelt de gemeente (De Graaf, 2022).

1.2 Beleid, uitvoering en praktijk

Wat duidelijk werd uit de gesprekken, is dat er grote verschillen zijn tussen het beleid, de uitvoering en de praktijk. De problemen in de asielketen als gevolg van rijksbeleid (op- en afschalen van opvanglocaties) moeten opgelost worden door veiligheidsregio's en gemeenten, zo wordt het ervaren, en niet iedereen zit daarop te wachten. Ook hebben gemeenten en veiligheidsregio's de indruk dat de Rijksoverheid niet goed door heeft welke problemen er in de uitvoering spelen. In deze paragraaf wordt op deze thema's ingegaan.

Crisis?

- > De neiging bestaat momenteel alles tot een crisis te bestempelen. Deze tendens tot crisisdevaluatie draagt het risico dat in deze situaties (waar soms gewoon sprake is van falend beleid) gemakkelijk naar de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad wordt gekeken. Daarmee wordt de waarde van beide instituten ondergraven.
- > Vrijwel geen enkele gemeente of veiligheidsregio staat te springen om rijks- en provinciale taken (opvang van asielzoekers, organisatie van de huisvesting van statushouders) over te nemen. Verschillende voorzitters van veiligheidsregio's hebben expliciet duidelijk gemaakt er principieel niets voor te voelen deze taken over te nemen, waar anderen meer pragmatisch zijn. "We kunnen hoog of laag springen, maar uiteindelijk draaien we er toch voor op," wordt dan wel gezegd.

De rol van gemeenten

In de eerdere snelle kennismobilisatie van begin mei werd gesteld dat – ondanks de immense inspanningen – de eensgezindheid onder gemeenten minder groot bleek te zijn dan tijdens de coronacrisis. Terwijl een groot aantal gemeenten enorm zijn best deed om opvang voor vluchtelingen en asielzoekers te organiseren, bleek een aantal gemeenten achter te blijven (Wijkhuijs et al., 2022). De volgende punten zijn nu naar voren gekomen.

- > Vanwege (zeer) slechte eerdere ervaringen en vanwege geleerde lessen weigeren sommige gemeenten mee te werken aan de (extra opgelegde) crisishulpopvang. Opvang in sporthallen en gesleep met Afghanen zoals in 2015/2016: 'nooit meer'.
- > Overigens werken ook de meer principieel ingestelde bestuurders gewoon mee en dragen hun steentje bij. Deze groep zit wel wat steviger in de wedstrijd als het Rijk straks zijn beloften (organiseren van medische opvang, van transport en van rijks- en provinciale ambtenaren als ondersteuning) niet zou nakomen, zo wordt aangegeven.
- > Het is natuurlijk mooi dat de (meeste) veiligheidsregio's en meer nog de gemeenten zoveel werk maken van de opvang en alles wat daarmee te maken heeft. Tegelijkertijd leidt dat bij elkaar tot ongelooflijk veel werk(tijd) die dus al maanden (en daarvoor natuurlijk ook twee jaar lang door corona!) niet aan reguliere werkzaamheden kan worden besteed. Feitelijk ontstaat een stuwmeer van zaken en taken die nu blijven liggen of slechts op een laag pitje uitgevoerd worden.
- > Gemeenten die 'duiken' (een relatief beperkte bijdrage leveren) hanteren volgens respondenten verschillende soorten excuses, zoals zeggen bezig te zijn om meer structureel opvang te organiseren (en dat maanden volhouden zonder veel actie te ondernemen) of blijven schermen met argumenten dat de raad, het college, de bevolking en/of de omwonenden niet willen. Ook zijn er gemeenten die vooral stil blijven zitten en nooit de vinger opsteken. Overigens zouden ook deze duikende gemeenten – zo gaven verschillende burgemeesters aan – bij de wisselingen in de sociale sector een groter deel kunnen claimen ('maar dat willen ze dan niet').
- > Eerder stelde het lectoraat Crisisbeheersing al dat transparantie over wat gemeenten de afgelopen jaren aan opvang hebben gedaan, duidelijkheid zou kunnen scheppen in welke gemeenten achterblijven op dit vlak (Wijkhuijs et al., 2022). Inmiddels zijn hierover cijfers gepubliceerd. Zo gaf RTL Nieuws in mei 2022 bijvoorbeeld inzicht in hoeveel gemeenten nog niet op de helft van de gemaakte afspraken van de afgelopen twee jaar zaten en welke tien gemeenten nog geen enkele statushouder hadden gehuisvest (RTL Nieuws, 2022). Daarnaast vonden gemeenten dat er meer dwingend opgetreden moest worden richting 'wegduikende' gemeenten (Wijkhuijs et al., 2022). Staatssecretaris Van der Burg werkt zoals in de inleiding genoemd deze zomer aan een wetsvoorstel waarmee gemeenten verplicht worden om asielzoekers op te vangen en in het uiterste geval kunnen worden gedwongen om hieraan mee te werken.

Theorie versus praktijk

- > De huidige verdeling van de opvang van de vluchtelingen en de steeds veranderende situatie worden door een respondent wel getypeerd als 'Excel-management'. Veiligheidsregio's moesten in enkele weken tijd omschakelen van het eens in de zoveel weken (roulatie tussen regio's) acuut en tijdelijk kunnen opvangen van 150 asielzoekers (crisishulpopvang), naar het roulerend opvangen van 225 asielzoekers, naar ten slotte het opvangen van 225 asielzoekers in alle regio's. Dit is een 'sturen via cijfertjes', terwijl de achterliggende werkelijkheden (de grote verschillen tussen de regio's bijvoorbeeld) buiten beeld blijven. Op papier organiseren blijkt dan toch anders dan de werkelijkheid. "Vanuit het Rijk komt men vaak niet veel verder dan nog maar meer te gaan drukken."
- > Wij weten het al zo lang, maar toch zien wij het weer volop gebeuren: er wordt (vooral op rijksniveau) vergeten dat beleid maken veel eenvoudiger is dan beleid uitvoeren. Die uitvoering dient te geschieden bij gemeenten die zich keer op keer verbazen dat er op rijksniveau geen enkel zicht lijkt te zijn op alle problemen die gepaard gaan met de uitvoering. Een voorbeeld hiervan is dat er werd gezegd dat er bussen gekocht moesten worden, "maar zonder de chauffeurs erbij heb je er weinig aan". Ook moeten gemeenten

persoonsgegevens van vluchtelingen toetsen, terwijl een voorzitter veiligheidsregio aangaf van mening te zijn daar niet de bevoegdheid voor te hebben. Ondersteuning van IND-medewerkers zou daarbij gewenst zijn.

- > Er speelt mee dat de Rijksoverheid niet altijd met één mond spreekt. “De DG-Oek vraagt ruimte open te laten voor Oekraïners, terwijl de DG-Migratie vraagt of we locaties voor Oekraïners niet kunnen gebruiken voor asielzoekers.” Dit zorgt voor verwarring en maakt het onduidelijk waar de prioriteit te leggen als gemeente of veiligheidsregio.
- > Een ander punt is dat er op rijksniveau snel regelingen werden gemaakt voor leefgeld, waarvan inmiddels duidelijk wordt dat deze in sommige situaties (grotere gezinnen) te ruimhartig zijn.
- > Een ervaren frustratie ligt in de procedures rondom regelgeving en vergunningen bij (ver)bouwplannen en flexwoningen die bijvoorbeeld voor vluchtelingen uit Oekraïne en statushouders gebruikt kunnen worden. Deze procedures maken het nu “niet te doen”.
- > Soms zijn er ook zaken die goed gaan. Verschillende burgemeesters spreken met verbazing over het feit dat zij ‘binnen een week’ na de aanvraag voor gelden voor verbouwingen en dergelijke van een bestaand pand al de benodigde financiële middelen kregen gestort. Dit verloopt nu dus beter dan in het begin; in het eerste rapport werd namelijk nog gesteld dat het ministerie van Justitie en Veiligheid duidelijkheid moest geven over financiële compensatieregelingen, “zoals de vergoeding van kosten voor het verbouwen van panden” (Wijkhuijs et al., 2022, p. 13).

De rol van het KCIO

Het Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO) is een informatieplatform voor veiligheidsregio's, het Rijk en andere betrokken partners. Onderdeel van het KCIO is het Landelijk Coördinatiepunt Vluchtelingen Spreiding (LCVS), dat de beschikbare gemeentelijke opvangplekken in beeld brengt en coördineert (Rijksoverheid, z.d.-2).

- > Respondenten zijn over het algemeen positief over het KCIO. Zij vinden het goed dat er een centraal coördinatiepunt is dat zich bezighoudt met de verdeling van vluchtelingen uit Oekraïne. Het is nuttig om overzicht te hebben en de last met elkaar te kunnen verdelen op deze manier.
- > Wel geeft een aantal respondenten aan niet zo'n duidelijk beeld van het KCIO te hebben en worden er wat kanttekeningen bij geplaatst. Zo blijft het lastig om het overzicht helemaal volledig te krijgen: “Elke dag komen er meer pixels bij op de foto, maar het duurt wel even voordat er een heel scherp beeld is”, zoals een respondent het omschrijft. Het feit dat sommige vluchtelingen zelf besluiten te wisselen van locatie, maakt het diffuus voor het KCIO om te kunnen sturen.
- > Daarnaast zou het KCIO een betere rol kunnen spelen als het gaat om de zogenoemde derdelanders en dan met name alleenreizende mannen, die soms van het kastje naar de muur worden gestuurd, omdat zij lastiger te plaatsen zijn. Ook merken verschillende respondenten op dat er duidelijke grenzen gesteld moeten worden door de regio.
- > Verder waarschuwen sommigen voor de steeds verdere uitbreiding van taken voor het KCIO en wordt aangegeven dat het KCIO zich het beste bij (de logistieke zaken rondom) de verdeling van Oekraïners kan houden, terwijl anderen juist blij zijn dat het KCIO zich ook is gaan bezighouden met bijvoorbeeld de verdeling van asielzoekers.

1.3 Verwachtingen en zorgen voor de komende periode

Onderstaande punten geven de verwachtingen en zorgen weer die respondenten hebben voor de komende tijd.

- > Vooral over de aankomende zomerperiode maken verschillende respondenten zich zorgen. De komende weken gaan veel medewerkers tegelijkertijd op vakantie (na een paar drukke coronajaren), en dat maakt wel kwetsbaar als zich calamiteiten in de opvang voordoen.
- > Nu het laaghangend fruit is geplukt, wordt het steeds lastiger om geschikte woonruimte te vinden de komende maanden. Een onverhoopte nieuwe golf vluchtelingen kunnen we nauwelijks aan.
- > Het aantal mensen dat opvang heeft gevonden bij particulieren zal (flink) afnemen. Tegelijkertijd worden er hier en daar ook initiatieven genomen om juist vluchtelingen langdurig bij particulieren te plaatsen.
- > De bereidheid vanuit de samenleving om mee te werken aan de opvang en de steun voor de opvang zullen (fors?) afnemen, is de verwachting van sommige respondenten. Steeds vaker worden geluiden gehoord als 'mijn kind kan geen plek vinden in die studentenstad' en 'ik wacht met mijn gezin zelf al jaren op een geschikte of betaalbare woning'. Dat levert een toenemende kans op spanningen en polarisatie op.
- > Er kunnen 'zomaar' nog forse aantallen vluchtelingen naar ons toe komen ('ruzie met Turkije en de 1,5 miljoen Afghanen komen verder Europa in', mogelijk meer vluchtelingen uit Oekraïne in de winter); respondenten houden er steeds meer rekening mee dat vele Oekraïners helemaal niet meer terug zullen of willen gaan en dat er eerder sprake zal zijn van gezinshereniging.
- > Sommige respondenten maken zich al wat zorgen of het Rijk wel in staat is na 1 oktober alle asielzoekers zelf op te vangen en of er niet weer een beroep gedaan zal worden op de gemeenten en veiligheidsregio's.
- > De verwachtingen bij respondenten zijn niet erg groot als het gaat om ondersteuning die vanuit het rijk en de provincies zal komen. "Er komt vast wel een rijksambtenaar naar Den Haag of Utrecht, maar ook naar Drenthe of Limburg?". "Ik heb nog geen rijksambtenaar gezien", zijn tekenende uitspraken hierover.
- > Er zal meer en meer een vermenging van verschillende 'crises' plaatsvinden: corona, stikstof, boerenprotesten, de wooncrisis et cetera. We lijken daarmee in een permanente crisisstand te komen, waardoor de reguliere werkzaamheden van veiligheidsregio's en gemeenten in het geding komen.

2 Aanbevelingen

Eensgezindheid is de komende weken en maanden belangrijker dan ooit. Wij verwachten dat een problematische aanpak van deze crisis – mede gepaard gaand met stevige discussies binnen de overheid zelf (gemeenten tegenover het Rijk) – het vertrouwen van de burgers in diezelfde overheid vermindert en het wij-zij denken kan versterken. Afbrokkelend vertrouwen ondermijnt de geloofwaardigheid van de overheid.

Op basis van de bevindingen uit dit rapport staat hieronder een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd.

Gemeenten

- > Gemeenten hebben niet alleen de taak om vluchtelingen uit Oekraïne die weg willen uit de particuliere opvang te begeleiden naar de gemeentelijke opvang; ook kunnen gemeenten (zoals hier en daar al gebeurt) faciliteren in de omgekeerde route: vanuit de gemeentelijke opvang naar een particulier.
- > Verschillende gemeenten en regio's doen uitstekende ervaringen op met extern aange-stelde projectleiders. Dit kan dus ook voor andere iets zijn om mee te experimenteren, zodat de werkdruk bij het eigen personeel wordt verminderd.
- > Overweeg onorthodoxe maatregelen, zoals het besluit van de gemeente Utrecht om zes weken lang alle vrijkomende sociale huurwoningen aan statushouders toe te kennen om zo te voldoen aan de taakstelling.

Veiligheidsregio's

- > Voor wat betreft de rol van de veiligheidsregio werd in mei reeds geconcludeerd dat de voorzitters veiligheidsregio de discussie aan zouden moeten gaan over welke rol zij bij welke soorten van crises zouden willen vervullen (Wijkhuijs et al., 2022). Dit thema kwam ook nu in vele gesprekken terug en deze aanbeveling blijft dan ook overeind staan.
- > De discussie over de rol van de veiligheidsregio is nog belangrijker voor het Veiligheidsberaad. Tegenover enthousiasme bij (een groot deel van) de Rijksoverheid over de rol van het Veiligheidsberaad staan morrende gemeenten die vinden dat het Veiligheidsberaad een oneigenlijke rol speelt.
- > De slimme taakverdeling die in sommige veiligheidsregio's met de provincies is afgesproken, waarbij de provincie zich vooral met langetermijnoplossingen bezighoudt, zou in meer regio's toegepast kunnen worden.

Het Rijk

- > We zullen naar een duidelijker definiëring van een nationale crisis moeten (sommige respondenten roepen om de terugkeer van GRIP-Rijk). Daarnaast verdienen de koppeling en relatie tussen de Rijkscrisisstructuur en de regionale crisisaanpak betere (wettelijke) verankering.
- > Het COA dient er de komende periode echt werk van te maken om meer plaatsen voor azc's te vinden bij gemeenten. Mogelijk kan iets meer uitruil daarbij als instrument worden ingezet (bijvoorbeeld: een gemeente voorziet in een azc en hoeft daarvoor in de

plaats minder statushouders te huisvesten). Dat deze opvang gelijk grootschalig moet zijn, kan dan niet langer het uitgangspunt zijn.

- > De regels omtrent het bouwen van flexwoningen zouden flexibeler moeten worden. “Regels zijn er voor mensen en mensen zijn er niet voor regels,” zoals een respondent het treffend omschrijft. In meer algemene zin geldt dat aanbestedingen tijdens een crisis (ondanks de ‘mondkapjesdeal’) zeer vertragend werken; regel- en verantwoordingsdenken (verantwoording als uitgangspunt in crisisbeleid) staan op gespannen voet met de snelheid van handelen waar de crisis om vraagt.
- > Gemeenten en regio’s zouden flink geholpen zijn als zij vanuit de IND beter ondersteund zouden worden bij het beoordelen van aanvragen van derdelanders uit Oekraïne. Zegt een enkel papiertje van inschrijving aan een universiteit in Oekraïne voldoende? “Liever een IND’er dan zomaar een rijksambtenaar”, zoals een burgemeester het verwoordde.
- > Leidinggevende rijksambtenaren (belast met het opvangdossier) zouden ervaringsstages bij gemeenten moeten lopen om te ervaren hoe het er in de praktijk aan toe gaat.
- > Gemeentes en veiligheidsregio’s verlangen van de Rijksoverheid niet alleen middelen, maar hebben ook behoefte aan menskracht: “Lever niet alleen de containerwoning, maar ook de mensen die de vergunning afgeven”, of “de chauffeurs bij de bussen” en dergelijke.

Bronnen

De Graaf, P. (2022, 13 juli). [Radicale maatregel: Utrecht reserveert zes weken lang alle sociale huurwoningen voor statushouders](#). *De Volkskrant*.

Delaere, M. (2022, 9 april). [Burgemeester Koen Schuiling: 'We moeten ons schamen'](#). *Binnenlands Bestuur*.

Hofstede, S. (2022, 8 juli). [Gemeenten krijgen achterstand in huisvesting statushouders niet weggewerkt – en de opdracht wordt alleen maar groter](#). *De Volkskrant*.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2022, 16 mei). [Nationale crisisstructuur opvang vluchtelingen Oekraïne gaat over in specifieke crisisstructuur](#).

NOS (2022a, 20 juni). [Nog geen akkoord veiligheidsregio's en kabinet over asielopvang](#).

NOS (2022b, 31 mei). [Eerste veiligheidsregio's geselecteerd voor roulerende crisisnoodopvang](#).

NOS (2022c, 18 juli). [Bruls stelt kabinet deadline in asielcrisis: 'Rijk is verantwoordelijk'](#).

NOS (2022d, 8 juli). [Na de zomer wetsvoorstel om gemeenten desnoods te dwingen asielzoekers op te vangen](#).

NOS (2022e, 15 juni). [Waar gaat het mis? De 'asielcrisis' in vijf grafieken](#).

Rijksoverheid (2022, 6 juli). [Kabinet en medeoverheden brengen doorstroom asielopvang naar volgende fase](#).

Rijksoverheid (z.d.-1). [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland](#). Geraadpleegd op 19 juli 2022.

Rijksoverheid (z.d.-2). [Aanpak vluchtelingen uit Oekraïne](#). Geraadpleegd op 13 juli 2022.

RTL Nieuws (2022, 23 mei). [Twee derde van de gemeenten verzaakt tot nu toe bij huisvesten statushouders](#).

UNHCR (z.d.). [Oekraïne](#). Geraadpleegd op 19 juli 2022.

Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., & Van Duin, M. (2022). [De Oekraïense vluchtelingencrisis: Eerste ervaringen van veiligheidsregio's en gemeenten](#). Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Bijlage: Respondenten

Naam	Functie
Dhr. M. Bezuijen	Burgemeester van Zoetermeer
Mw. S. van den Broek	Directeur Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Dhr. H. Bruls	Burgemeester van Nijmegen Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland-Zuid Voorzitter Veiligheidsberaad
Dhr. J. Donker	Directeur Veiligheidsregio Utrecht
Mw. W. Duursma-Eilander	Projectleider opvang en zorg voor Oekraïense vluchtelingen, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Dhr. T. Heerts	Burgemeester van Apeldoorn Voorzitter Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland
Dhr. W. Kolff	Burgemeester van Dordrecht Voorzitter Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Mw. E. de Kruyf	Manager risico- en crisisbeheersing, Veiligheidsregio Zeeland
Dhr. H. Lenferink	Burgemeester van Leiden Voorzitter Veiligheidsregio Hollands Midden
Mw. W. Mansveld	Directeur Veiligheidsregio Groningen
Dhr. A. Marcouch	Burgemeester van Arnhem Voorzitter Veiligheidsregio Gelderland- Midden
Dhr. H. Meuleman	Secretaris Veiligheidsregio Twente
Dhr. C. Michel	Directeur brandweezorg en multi, Veiligheidsregio Haaglanden
Dhr. J. Mikkers	Burgemeester van 's-Hertogenbosch Voorzitter Veiligheidsregio Brabant-Noord
Dhr. V. Molkenboer	Burgemeester van Woerden
Dhr. F. Naafs	Burgemeester van Utrechtse Heuvelrug

Dhr. J. Rooijmans	Directeur Veiligheidsregio Limburg-Noord
Dhr. G. Sloopers	Operationeel leider vluchtelingenopvang, Veiligheidsregio Hollands Midden
Dhr. IJ. Stelstra	Directeur Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Dhr. K. Taneja	Directeur Veiligheidsregio Noord-Holland Noord