



Rijksorganisatie voor Ontwikkeling,  
Digitalisering en Innovatie  
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties*

# Steeds de juiste maatvoering weten te vinden

Evaluatie programma-DG Oekraïense Ontheemden en  
Nationale opvangorganisatie



RIJKSCONSULTANTS

# Colofon

Den Haag, oktober 2023

Rijksconsultants

## Logboek

<b>Versie</b>	<b>Status</b>	<b>Datum</b>	<b>Wijzigingen t.o.v. vorige versie</b>
0.85	Concept	6/9/2023	Bespreking Begeleidingsgroep 11/9
0.95	Concept	15/9/2023	Bespreking Begeleidingsgroep 18/9
0.99	Concept	22/9/2023	Bespreking Begeleidingsgroep 25/9
1.0	Eindversie	5/10/2023	Aanbieding aan opdrachtgever en begeleidingsgroep

## Voorwoord

Deze evaluatie gaat over de aanpak en opzet van DG Oekraïense ontheemden en de Nationale opvang Organisatie tijdens de specifieke crisissituatie en wat de geleerde lessen zijn naar de toekomst.

Naast alle geïnterviewden willen we de ebegeleider van DG Oek bedanken voor het beschikbaar stellen van de relevante documentatie. Het secretariaat van DG Oek heeft prima locaties geregeld voor het houden van de interviews en het inplannen van de gesprekken. Daarnaast bedanken wij het begeleidingsteam voor de begeleiding bij het tot stand komen van het rapport en de constructieve bijdragen bij het doornemen van de bevindingen en de terugkoppeling op het conceptrapport.

De interviews zijn gehouden tussen 28 mei en 3 juli 2023. In de eerste begeleidingsgroep op 28 mei zijn de vraagstelling, kader, de aanpak en de lijst van te interviewen personen besproken. In de begeleidingsgroep van 11 en 18 september is het conceptrapport besproken. Het definitieve rapport 5 oktober aangeboden aan de opdrachtgever.

### ***Leeswijzer***

Na het voorwoord volgt een samenvatting en daarna een inleiding waarin de onderzoeksvraag, het evaluatiekader en de aanpak worden toegelicht. Vervolgens is in hoofdstuk twee een reconstructie van de tijdlijn gemaakt met betekenisvolle momenten. Hoofdstuk drie bevat de opbrengsten en bevindingen die op basis van de gesprekken en toegezonden documenten zijn opgehaald, langs de thema's uit de vraagstelling. Hoofdstuk vier bevat de lessen voor de toekomst.

# Inhoudsopgave

Colofon .....	2
Voorwoord.....	3
Inhoudsopgave .....	4
Lijst van afkortingen .....	5
Lijst van figuren en tabellen .....	6
Samenvattende conclusies en lessen voor de toekomst.....	7
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>13</b>
1.1 Onderzoeksvraag .....	14
1.2 Evaluatiekader .....	15
1.3 Onderzoekopzet en werkwijze.....	16
<b>2. Reconstructie tijdlijn.....</b>	<b>17</b>
2.1 Context en wat ging vooraf aan de specifieke crisisstructuur.....	17
2.2 Tijdlijnen generiek en specifiek voor DG Oek en de NOO .....	19
2.2.1 Generieke tijdlijn .....	19
2.2.2 Tijdlijn DG Oek.....	23
2.2.3 Tijdlijn NOO.....	25
<b>3. Opbrengst en bevindingen van de aangereikte thema 's .....</b>	<b>34</b>
3.1 Inleiding .....	34
3.2 Besluitvorming.....	34
3.3 Draagvlak en draagkracht.....	38
3.4 Wetgeving .....	42
3.5 Samenwerking extern .....	48
3.6 Samenwerking intern .....	53
3.7 Fasering.....	59
<b>4. Lessen en aanbevelingen voor de toekomst .....</b>	<b>64</b>
4.1 Lessen voorafgaand aan specifieke crisissituatie.....	65
4.2 Lessen tijdens de specifieke crisissituatie .....	65
4.3 Meer intern gerichte lessen tijdens de specifieke crisissituatie .....	70
4.4 Lessen overgang reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren .....	70
4.4.1 Arrangement voor decentrale opvang .....	70
4.4.2 Totstandkoming van de basisvoorzieningen en bekostigingsregels .....	72
4.5 Toepassing van het staatsnoodrecht.....	74
<b>Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde partijen .....</b>	<b>77</b>
<b>Bijlage 2 Literatuurlijst .....</b>	<b>78</b>

## Lijst van afkortingen

<i>ACMS</i>	Ambtelijke Commissie Migratie en Samenleving
<i>AZC</i>	Asielzoekerscentrum
<i>BooO</i>	Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne
<i>BRP</i>	Basisregistratie Personen
<i>COA</i>	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
<i>DGM</i>	Directoraat Migratie
<i>DG Oek</i>	Programma Directoraat Generaal Opvang Oekraïense Ontheemden
<i>GOO</i>	Gemeentelijke opvang Oekraïners
<i>J&amp;V</i>	Ministerie van Justitie en Veiligheid
<i>KCIO</i>	Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne
<i>LRT</i>	Landelijke regietafel Migratie en Integratie
<i>MCMS</i>	Ministeriële Commissie Migratie en Samenleving
<i>MCCb</i>	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
<i>NCTV</i>	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
<i>NGO</i>	Niet gouvernementele organisatie
<i>NOO</i>	Nationale Opvangorganisatie
<i>OVV</i>	Onderzoeksraad voor Veiligheid
<i>POO</i>	Particuliere opvang Oekraïners
<i>PRT</i>	Provinciale Regietafel
<i>RooO</i>	Regeling opvang ontheemden Oekraïne
<i>RMO</i>	Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne
<i>RTB</i>	Richtlijn Tijdelijke Bescherming of Temporary Protection Directive (TPD)
<i>SPUK</i>	Specifieke Uitkeringen gemeenten
<i>TK</i>	Tweede Kamer
<i>VB</i>	Veiligheidsberaad
<i>VR</i>	Veiligheidsregio
<i>VNG</i>	Vereniging Nederlandse Gemeenten

## Lijst van figuren en tabellen

### **Figuren**

<i>Figuur 1</i>	Structuur versus relatie governance
<i>Figuur 2</i>	1 jaar opvang in Nederland Oekraïne
<i>Figuur 3</i>	Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in

### **Tabellen**

<i>Tabel 1</i>	Tijdlijnoverzicht DG Oek
<i>Tabel 2</i>	Organisatiebesluit JenV, DGOek
<i>Tabel 3</i>	Tijdlijn NOO
<i>Tabel 4</i>	Regelingen die de NOO beheert
<i>Tabel 5</i>	Beschikbaar budget noodopvangplekken 2023
<i>Tabel 6</i>	Tweede Kamer brief m.b.t. staatsnoodrecht versus tijdelijke wet
<i>Tabel 7</i>	Wetsvoorstel Tijdelijke Opvang
<i>Tabel 8</i>	Bekostigingsregelingen
<i>Tabel 9</i>	Regelgeving gekoppeld aan de Roo)
<i>Tabel 10</i>	Uitgebrachte handreiking voor de uitvoering
<i>Tabel 11</i>	Relatie aangereikte thema's en lessen
<i>Tabel 12</i>	Voorbeelden van actieve openbaarmaking

## Samenvattende conclusies en lessen voor de toekomst

Steeds de juiste maatvoering weten te vinden, is het terugkerende element geweest dat centraal heeft gestaan in de werkwijze en uitvoering van de verschillende rollen van DG Oekraïense ontheemden (DG Oek) en de Nationale Opvangorganisatie (NOO) tijdens de crisis in de specifieke crisissituatie vanaf 10 mei. Dat concluderen de onderzoekers op basis van de 51 interviews die zijn afgenomen voor deze evaluatie. DG Oek treedt daarbij op als opdrachtgever van de taakorganisatie NOO.

### *Zoeken naar de juiste maatvoering en weten te vinden is het continue proces*

Het proces van de juiste maatvoering vinden, loopt nog. In de wijze waarop in de beleidskeuzes een afweging wordt gemaakt staat de juiste maatvoering centraal en heeft deze betrekking op de volgende aspecten:

- De maatvoering betreft in het begin het omgaan met de onzekerheid over het verloop van de oorlog en welke aantallen ontheemden worden verwacht en wat nodig is om de verschillende situaties daarop in te richten.
- De maatvoering in wat hebben mensen nu, straks en later nodig hebben vanuit het perspectief van de ontheemde. Dit betreft het voorzien in de eerste levensbehoeften zoals huisvesting, leefgeld en vervolgens BRP-registratie, een bankrekening, een zorgverzekering, kinderopvang en taalonderwijs om onder andere de deelname aan de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Daarbij is steeds geredeneerd vanuit een tijdelijke richtlijn en zal bij het veranderen van de richtlijn of een opeenvolging van het verlengen van de tijdelijkheid meer gekeken moeten worden naar: wat blijven we apart organiseren en inrichten en wat integreren we met de reguliere voorzieningen en regelingen.
- De doorlopen fasen tijdens de crisis: vanuit een nationale crisisbesluitvorming naar een specifieke crisisstructuur en de oprichting van DG Oek en de NOO en vervolgens het onderwerp terugbrengen in de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuur. Voor de ene fase kan dat ruimhartig zijn in combinatie met snelheid en in een andere fase naast ruimhartig en snelheid ook kalibratie en nauwkeurigheid.
- De maatvoering tussen wat in Nederland en in andere Europese landen aan maatregelen en voorzieningen wordt getroffen en de mate waarin dat vergelijkbaar is met elkaar. Daarnaast speelt het internationale karakter en de aanpak van de Europese Commissie een belangrijke rol in de opvang van ontheemden uit de Oekraïne waarbij één van de meest richtinggevende besluiten de activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) is.
- De maatvoering betreft ook de verhouding van de ontheemden in relatie tot andere groepen die in de maatschappelijke discussie genoemd worden en vergeleken worden met de ontheemden, namelijk asielzoekers, statushouders en uitkeringsgerechtigden. Deze maatschappelijke discussie richt zich dan op het verschil in rechten en het voorzieningenniveau. In lijn met deze gedachtegang heeft ook een aanpassing plaatsgevonden van een toelage per individu naar een toelage per gezin voor het leefgeld en wat het betekent als een gezinslid gaat werken. De maatvoering met betrekking tot de schakeling en sturing tussen het nationale niveau en decentrale niveau in relatie tot de mogelijk te realiseren uitvoeringscapaciteit. Aan 10 mei 2022 is de fase van de nationale crisissituatie en de

totstandkoming van de Europese Richtlijn de RTB voorafgegaan. In die fase zijn al een aantal richtinggevend besluiten genomen die van impact zijn op de verdere uitwerking. In de eerdere evaluatie van de Europese Commissie en het rapport van de speciale rapporteur, is de reactie van de Commissie heel eensgezind, daadkrachtig en op basis van een geharmoniseerde aanpak. Wat ongekend is in de historie van de Europese Unie, maar het is de grootste stroom van vluchtelingen die Europa heeft gekend na de tweede wereldoorlog.

In de fase van de specifieke crisissituatie zijn de conclusies en bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 in lessen uitgewerkt en toegelicht in hoofdstuk 4. Voor deze samenvatting zijn alleen de lessen weergegeven.

### *Lessen voorafgaand aan de specifieke crisissituatie*

Het betreft drie onderdelen die sterk richtinggevend zijn voor de verdere nationale invulling:

- *De Whole of society benadering zorgt ervoor dat overheden en maatschappij samen eigenaar zijn van het vraagstuk. Ook voor andere maatschappelijke issues kan de overheid vaker en bewuster deze benadering kiezen en er niet alleen voor staan of komen te staan.*
- *Overweeg of de mogelijkheid tot zelfredzaamheid en participatie ook breder dan alleen bij werken uitgebreid kan worden naar de reguliere asielketen, en faciliteer dat ook op een soortgelijke wijze met flankerend beleid op taal en passende arbeid.*

### *Lessen die voortkomen uit het verloop van de specifieke crisissituatie:*

- *Werk vanuit het uitgangspunt: zaken die een Europese impact hebben, zijn ook het beste op te lossen op een Europese schaal zo niet internationaal en ga bewuster om met nationale uitzonderingen op dat Europese level playing field.*
- *Kies bij ongekende crises een brede aanpak van overheden, netwerkpartners en burgers en maak je als overheid niet alleen eigenaar van de crisis.*
- *Blijf als Rijksoverheid nauwlettend inspelen op signalen vanuit de decentrale overheid en uitvoeringsorganisaties nu en op de langere termijn over wat zij nodig hebben en aankunnen.*
- *Ontwerp de regelingen vanaf het begin vanuit de geïdentificeerde issues.*
- *Blijf het draagvlak onder de Nederlandse bevolking monitoren over de crisisaanpak en blijf eenduidig communiceren over de besluiten en uitvoeringsregelingen.*
- *Een centrale informatievoorziening is cruciaal om de bovenregionale spreiding, de gemeentelijke coördinatie en overheidsbrede besluitvorming te ondersteunen.*
- *Blijf bewust sturen op uniformiteit, toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie*

### *Conclusies op basis van de centrale - en deelvragen:*

Het onderzoek richt zich op de mate waarin de opdrachten van DG Oek en de NOO, zoals vastgelegd in het Organisatiebesluit J&V zijn gehaald in fase 2 en 3 van de crisis en welke lessen en aanbevelingen daaruit af te leiden zijn voor het vervolg van de uitvoering van deze opdrachten, alsmede voor anderen in het migratiedomein. Specifiek gaat het dan over:



1. Op welke wijze en in hoeverre zijn de coördinerende, regievoerende, monitorende en ondersteunende rollen van DG Oek en NOO uitgevoerd gedurende fase 2 (vanaf 10 mei 2022 tot en met juni 2023)?
2. In hoeverre zijn de achterliggende inhoudelijke doelen daarmee behaald?
3. Welke lessen en aanbevelingen zijn daaruit af te leiden (zowel ten aanzien van de inhoud als ten aanzien van proces en governance) voor het vervolg van de uitvoering van de opdracht alsmede voor toekomstige andere crisisopgaven binnen en buiten het migratiedomein?

Samenvattend concluderen de onderzoekers dat de coördinatie als een heel effectief arrangement is opgezet om de uitvoering van de RTB in de Nederlandse context gezamenlijk neer te zetten. Allereerst betreft dit de totstandkoming van de decentrale opvang (A) en daarna komt de totstandkoming van de basisvoorzieningen (B) aan de orde.

### *A. Arrangement voor decentrale opvang*

Het arrangement om de decentrale opvang werkend te krijgen, bestaat allereerst uit het staatsnoodrecht dat ervoor gezorgd heeft dat de burgemeesters deze taak vanuit hun bevoegdheid kunnen uitvoeren. Ten tweede zijn ter ondersteuning van gemeenten ten aanzien van hun decentrale coördinerende rol voor de opvang de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) en het Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne (BooO) opgesteld. Ten derde is de samenwerking nader uiteengezet en helder beschreven in het afsprakenkader ten aanzien van verantwoordelijkheid, rol, financiële en niet-financiële ondersteuning van het Rijk, flankerend beleid om druk op voorzieningen te mitigeren en de governance. Ten vierde vindt de landelijke afstemming plaats in het Veiligheidsberaad. En als laatste onderdeel van het arrangement wordt het VB ondersteund door het KCIO die de centrale informatievoorziening verzorgt en inzicht geeft in de verwachte toestroom van vluchtelingen, inzicht in de beschikbare gemeentelijke opvangcapaciteit en capaciteit voor het matchen van vraag en aanbod om de bovenregionale spreiding mogelijk te maken.

### **Concluderend**

Het arrangement, afstemming en samenspel tussen het staatsnoodrecht, de RooO en BooO, het afsprakenkader, de landelijke afstemming en de ondersteuning in de informatievoorziening zijn bijzonder effectief gebleken voor het regelen van de opvang. Ook de geïnterviewden vanuit de gemeenten en VB geven aan: "Wij hebben dit goed gedaan met elkaar" en dan gaat het niet alleen om de samenwerking tussen Rijk, VB en gemeenten maar ook tussen de coördinerende burgemeesters en hun collega burgemeesters, en ook tussen de onafhankelijke strategische partners, gemeenten en Rijk. In deze keuze voor decentrale opvang en regie hebben Oekraïense ontheemden een betere toegang tot en contact met lokale netwerken, scholing en arbeidsmarkt wat de participatie en integratie versnelt.

### **Lessen voor de toekomst**

In het arrangement zijn andere keuzes gemaakt dan in de reguliere asielketen zoals de decentraal coördinerende rol van de burgemeester, kleinere opvanglocaties, de mogelijkheid van lokaal beheer door onafhankelijke strategische partners, en in vergelijking met de ongeveer 200 asielzoekerscentra (AZC) zijn er veel meer locaties waar Oekraïners gevestigd zijn mede door de particuliere opvang.

In een volgende fase kan de opvang stapsgewijs in de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren terug worden gebracht. Het meest logisch in een volgende stabiele fase zou zijn om het arrangement zoveel mogelijk intact te laten met de volgende wijzigingen. Het staatsnoodrecht kan niet meer worden voortgezet en omgezet naar een tijdelijke wet; de verantwoordelijkheid verschuift naar B&W en een landelijke afstemming op de landelijke regietafel migratie en integratie (LRT). Daarnaast opereren dan provinciale of regionale regietafels. En met name op deze aspecten het nieuwe bestuursakkoord aan passen. Op deze wijze wordt niet alleen voldaan aan de doelstelling het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit, en het voldoende beschikbaar en toegankelijk zijn van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg, maatschappelijke hulp.

Dit leidt tot de volgende lessen:

- *Werk, nu de basisvoorzieningen op orde zijn, aan het versterken van de zelfredzaamheid en de participatie van de Oekraïense ontheemden en de onderliggende principes van de RTB.*
- *Erken de regionale verschillen door in de volgende fase aan te sluiten bij of ruimte te geven aan de lokale structuur in de regio en aan te sluiten bij de bestaande samenwerkingsverbanden.*
- *Ontwerp met de betrokken strategische partners maatregelen (financieel) die nodig zijn om het in gebruik zijnde vastgoed langdurig te kunnen inzetten voor meerdere doeleinden.*
- *Departementen gaan steeds meer werken in programma-DG's of programmadirecties. Zorg dat er een draaiboek of spoorboek klaarligt dat een handvat biedt: over personeel, werving, informatievoorziening; organisatie en formatie; organiseren van werkplek en voorzieningen.*
- *Informeer uitvoeringsorganisaties en betrokken departementen tijdig over nieuwe regelingen in verband met de beschikbare capaciteit en implementatietijd die nodig is. Dat geldt niet alleen voor nieuwe regelingen maar zeker ook voor het geboden perspectief na het vervallen van de RTB.*

## ***B. Totstandkoming van de basisvoorzieningen en bekostigingsregels***

Bij de totstandkoming van de basisvoorzieningen is intensief samengewerkt met de verschillende departementen waarbij de vakminister verantwoordelijk blijft voor zijn eigen beleid. Die samenwerking is per departement verschillend. Bijvoorbeeld omdat bij de totstandkoming van de Regeling Medische Zorg ontheemden uit Oekraïne (RMO) een andere context en partners betrokken zijn dan op het gebied van onderwijs. Het betreft specifieke regelingen voor zorg, onderwijs en werk, waarvoor steeds aparte werkverbanden zijn aangegaan met medewerkers van DG Oek en het betreffende departement. De desbetreffende departementen hebben daarbij hun eigen regelgeving opgesteld om invulling te geven aan de RTB en dit is door JenV gecoördineerd.

Voor de bekostigingsregels zijn de werkverbanden weer met de financiële onderdelen Financieel Economische Zaken (FEZ) en het subsidieportaal van het ministerie van JenV inclusief betaalbaarheidsstelling van belang. Maar ook het meenemen van de Audit Dienst Rijk (ADR) en de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën voor de begroting en verantwoording en rechtmatigheid, dan wel in het geval van deze opgave (tijdelijke) onrechtmatigheid, aangezien de bekostigingsregels in juni 2022 gereed zijn.

Los van al ingerichte werkoverleggen en werkverbanden is kenmerkend voor de werkwijze van de medewerkers van DG Oek en de NOO dat ze goed weten welke stakeholders ze moeten betrekken, dat ze niet met een oplossing komen maar juist aangeven wat het vraagstuk is en de deskundigheid van vakmensen gebruiken en zich snel de kennis eigen maken om een gesprekspartner te zijn en daarbij een sterke drive hebben om te willen helpen. Kenmerkend zijn ook de vele werkbezoeken die ze hebben afgelegd om ook daardoor gevoed te worden.

De positie van DG Oek als programma-DG maakt dat de lijnen kort zijn en er rechtstreeks contact is met de verantwoordelijk bewindspersoon, zodat zaken die vastlopen of waar stagnatie dreigt niet eindeloos worden uit onderhandeld. In de voorbeeldsfeer is ook genoemd dat er een voorstel in de ministerraad is gebracht zonder financiële dekking wat vrij ongebruikelijk is.

De interdepartementale coördinatie en samenhang wordt ook geborgd in de verzamelbrieven waarbij de Tweede Kamer uitvoerig wordt geïnformeerd over de stand van zaken, uitvoering, draagvlak en draagkracht en aanpassing van de regelgeving. Ook worden daarbij de onderzoeken en beslisdocumenten gevoegd.

### **Concluderend**

Bij de totstandkoming van de nieuwe regelgeving is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande kaders en regelgeving en passend gemaakt in lijn met de RTB. De werkwijze verschilt sterk van de bestaande werkwijze in de reguliere asielketen.

### **Lessen voor de toekomst**

Kijk in hoeverre elementen van deze werkwijze behouden kunnen blijven. Speciale aandacht verdient hierbij de mogelijkheid om te werken conform de principes van zelfredzaamheid en participatie die in de RTB is vastgelegd en deze toe te passen in de asielketen.

Voor de volgende fase ligt het voor de hand om de werkwijze en goede lessen van DG Oek te behouden zoals de rechten (bv. de mogelijkheid om te werken) en het voorzieningenniveau in de regelingen terug te brengen naar het voorzieningenniveau van vergelijkbare doelgroepen in de asielketen. Dat bevordert ook de participatie, zelfredzaamheid en integratie op de langere termijn. En vergemakkelijkt een overgang naar de asielketen na een eventueel verlopen van de RTB. Die optie dient echter volgens de onderzoekers vergezeld te gaan met het begeleiden naar passend werk, zelfstandig te gaan wonen en onderwijsvoorzieningen. En dat vergemakkelijkt weer de overgang als Oekraïners meer willen kiezen voor zelfredzaamheid en participatie met het oog op de toekomst en langere termijn en biedt aan Oekraïners meer mogelijkheden om daarvoor te kiezen en begrenst het door de speciale gezant van de Europese Commissie gesignaleerde "waiting dilemma". Door in te zetten op bovenstaande no-regret strategie wordt ongeacht de Europese uitkomst beter invulling gegeven aan de huidige looptijd van de RTB en vergemakkelijkt het een schoksgewijze overgangperiode naar een andere regime en wordt er tijdens de looptijd al gewerkt aan een voorkoming van de belasting van de uitvoeringsorganisaties. Onderzoek hoe meer aspecten van een relatiegerichte governance en werkwijze kunnen worden ingebed bij maatschappelijke vraagstukken.

- *Onderzoek hoe meer aspecten van een relatiegerichte governance en werkwijze kunnen worden ingebed bij maatschappelijke vraagstukken.*
- *Geef duidelijkheid over de langere termijn en bied perspectief.*

- *Overweeg in hoeverre de organisatievorm en werkwijze die de NOO heeft ingericht om decentrale regie te voeren ook van toepassing kan zijn als er in de reguliere asielketen een meer decentrale aanpak wordt voorgestaan.*
- *Blijf zeker tot het eind van de huidige looptijd van de RTB op 4 maart 2024 in de verzamelbrieven aan de Tweede Kamer voorzien, zodat de samenhang en genomen maatregelen voor deze groep inzichtelijk blijft.*
- *Voer stresstesten uit op het weerstandniveau van (uitvoerings-)organisaties bij crisis.*

# 1. Inleiding

De Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022, bracht een ongekende vluchtelingenstroom op gang, die door de reguliere structuren niet kon worden verwerkt. De Nederlandse regering besloot de opvangtaak bij de burgemeesters te beleggen door activering van het staatsnoodrecht. Het politieke besluit kwam ook om deze crisis met een aparte besluitvormingslijn aan te pakken en te laten ondersteunen door een programma-DG Oekraïense ontheemden (DG Oek) en door de Nationale opvangorganisatie (NOO). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de keuze voor decentrale belegging principieel afwijkt van de reguliere gang van zaken bij opvang van vluchtelingen, waarbij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) als centrale organisatie verantwoordelijk is voor de opvang en dat DG Oek optreedt als opdrachtgever van de taakorganisatie NOO.

In het eerste jaar is er veel gebeurd en ook (onbewust) veel geleerd. De overgang naar een steeds meer volwassen organisatie met een reguliere beleidsstructuur is het moment om op het gebeurde te reflecteren en de geleerde lessen vast te leggen in een eerste evaluatieronde. Niet om zelfgenoegzaam terug te kijken, want wie buigt voor wat bereikt is, is niet in staat de toekomst te organiseren. Het doel van deze evaluatie is enerzijds de aanpak van het Oekraïne-vraagstuk te bestendigen en te verbeteren. Anderzijds is het doel om anderen, die met vergelijkbare vraagstukken zitten, een perspectief op een aanpak te geven – zowel waar het specifiek gaat om toekomstige crises ten aanzien van migratie als waar het gaat om de aanpak van andere specifieke crises.

In de aanpak van deze crisis zijn drie fasen te onderscheiden. Deze opdracht heeft alleen betrekking op de fasen 2 en 3.

- Fase 1: Nationale crisisbesluitvorming; bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken staan vast volgens het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. In deze fase zijn onder grote tijdsdruk en op basis van beperkte informatie enkele besluiten genomen over de governance en het beleid, die het verdere verloop van de crisis beïnvloed hebben (9 maart 2022 tot 9 mei 2022);
- Fase 2: Omklapmoment naar specifieke crisisstructuur: Deze fase bracht ritme in de beleids- en besluitvorming en droeg mede bij aan relatieve rust op het onderwerp (10 mei 2022 tot mei 2023);
- Fase 3: Naar een volwassen organisatie: Op dit moment bezint het ministerie van JenV zich op de overgang naar de derde fase, waarin het onderwerp stapsgewijs in de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren wordt teruggebracht.

## 1.1 Onderzoeksvraag

De evaluatie is gericht op de onderstaande drie deelvragen en zes thema's die minimaal aan de orde komen:

1. Op welke wijze en in hoeverre zijn de coördinerende, regievoerende, monitorende en ondersteunende rollen van DG Oek en NOO uitgevoerd gedurende fase 2 (vanaf 10 mei 2022 tot en met juni 2023)?
2. In hoeverre zijn de achterliggende inhoudelijke doelen daarmee behaald?
3. Welke lessen en aanbevelingen zijn daaruit af te leiden (zowel ten aanzien van de inhoud als ten aanzien van proces en governance) voor het vervolg van de uitvoering van de opdracht alsmede voor toekomstige andere crisisopgaves binnen en buiten het migratiedomein?

De onderstaande thema's worden daarbij minimaal meegenomen

- **Besluitvorming:** De wijze waarop DG Oek de crisisbesluitvorming in de specifieke crisisstructuur heeft gecoördineerd, in samenhang met de wijze waarop taakstelling/opdrachtverlening aan medeoverheden en niet gouvernementele organisaties (NGO's) tot stand is gekomen, en met de wijze waarop de samenwerking met de veiligheidsregio's en het veiligheidsberaad is verlopen.
- **Draagvlak en Draagkracht:** Welke impact de aanpak (zowel beleidsmatig als procedureel) van de opvang van ontheemden uit Oekraïne heeft gehad op draagvlak en draagkracht in de samenleving en bij betrokken partijen. Welk effect had de centrale rol van de gemeenten op draagvlak bij de lokale samenleving en omwonenden? Welke andere aspecten van de aanpak hadden een effect op draagvlak en draagkracht?
- **Wetgeving:** Hoe is de activering van het staatsnoodrecht verlopen en welke lessen vallen hieruit te trekken voor toekomstige inzet van staatsnoodrecht?
- **Samenwerking extern:** Hoe is de rol van de NOO en van het KCIO in de relatie tot decentrale overheden en welke lessen en aanbevelingen vallen hieruit te trekken?
- **Samenwerking intern:** De inhoudelijk gemaakte keuzes op de terreinen van andere departementen vallen niet binnen de specifieke scope van dit onderzoek. Wel binnen de scope vallen de integraliteit van het door verschillende departementen gevoerde beleid en de integrale beleidsrol die DG Oek daarbinnen heeft vervuld en in hoeverre de inzet van DG Oek die integraliteit heeft bevorderd.
- **Fasering:** Hoe is de totstandkoming van DG Oek en de NOO verlopen? Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de toekomstige inzet van nieuwe organisatieonderdelen van JenV als die (met spoed) nodig zijn vanuit een specifieke crisis of vanuit andere ontwikkelingen (binnen en buiten het migratiedomein)?

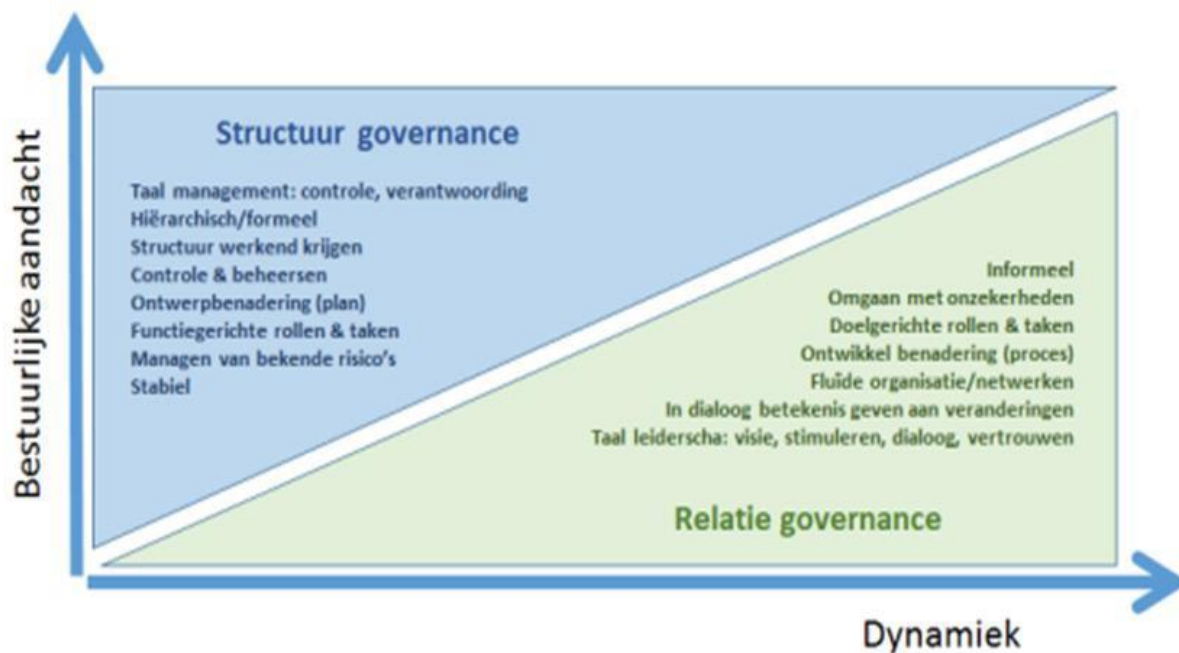
## 1.2 Evaluatiekader

Vanaf het begin van de beschermingsopdracht is helder dat gezien de toestroom van ontheemden er onvoldoende personeel en opvanglocaties zijn om de Oekraïners op te vangen. Daarnaast liggen de lessen van de Corona-crisis nog vers in het geheugen. Eén van de conclusies bij Corona was: maak je als overheid niet alleen eigenaar van de crisis. Het is een maatschappelijk issue en daar speel je als gezamenlijke overheden een rol in. Iets waarvoor overheid en samenleving samen aan de lat staan. Wil je zo'n grote opgave tot een goed einde brengen, moet je vanuit gemeenschappelijk perspectief blijven communiceren. Dat betekent ook dat overheden onderling naast elkaar moeten staan en niet tegenover elkaar.

Zowel op Europese als op nationale schaal is gekeken naar een uniforme, slagvaardige en geharmoniseerde implementatie vanuit de RTB met de betrokken stakeholders. Dat is de onderliggende boodschap die doorklinkt in de beleidsdocumenten en communicatie met de Tweede Kamer. Dat vraagt in de verdere inrichting ook een governance die gericht is op de dynamiek en veranderingen als basis om met relevante stakeholders in een continue dialoog betekenis te geven aan de veranderingen die plaatsvinden. En deze vervolgens te vertalen naar concrete maatregelen.

De wijze waarop de relatie met stakeholders is ingericht, vormt hiervoor de basis. Oftewel we hebben het over een relatie gerichte governance. Deze governance kent een aantal andere uitgangspunten dan de structuur governance. Een relatie gerichte governance vraagt om rollen en taken te koppelen aan het te realiseren doel, dit is anders dan bij de structuur governance, waarbij rollen en taken gekoppeld zijn aan functies binnen de programma of structuur. Dit vraagt om een informele omgeving waar op een fluïde manier relaties met elkaar samenwerken. Het proces kenmerkt zich door een ontwikkelbenadering waarbij stapsgewijs naar het doel toe wordt gewerkt, waarbij het omgaan met onzekerheden normaal is. De open dialoog met een diversiteit aan stakeholders richt zich op visie, stimuleren, dialoog en vertrouwen.

Zo'n aanpak vraagt om een andere aanpak en is gericht op: van controle over de situatie naar omgaan met de situatie; inspelen op vindrijkheid en creativiteit; van afwachten naar inspelen op de situatie; balans tussen ratio en empathie; van de oplossing naar het vraagstuk en van uitleggen naar vertellen en bovenal vanuit de departementale silo's naar samenwerking en vanuit verbinding vanuit een centrale overheid naar wat voor de ontheemde en decentraal nodig is.



**Figuur 1: Structuur versus relatie governance**

### 1.3 Onderzoekopzet en werkwijze

Het uit te voeren onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek, aan de hand van diepte-interviews met de betrokken personen vanuit gemeenten, veiligheidsregio's, andere ministeries, betrokken NGO's, medewerkers van DG Oek en NOO en in Nederland opgevangen ontheemden uit Oekraïne zelf om een goed beeld te vormen van de gebeurtenissen. Aangevuld met een analyse van de ter beschikking gestelde informatie en documenten. Waar mogelijk wordt dit aangevuld met voorhanden zijnde kwantitatieve gegevens.

In totaal zijn 51 gesprekken gevoerd met interne en externe partners. Daarnaast is een drietal verdiepte gesprekken met NOO en DGOEK gevoerd.

Op basis van de gesprekken en de documentatie wordt een reconstructie gemaakt:

- Tijdlijn waarin de belangrijkste mijlpalen/besluiten worden aangegeven;
- Sturing en besluitvorming die daaraan ten grondslag ligt waaronder de afwegingen/gehanteerde criteria die daaraan ten grondslag liggen.
- Thema's die meegegeven zijn in het onderzoek

Op basis van dit feitenrelaas zijn de lessen geformuleerd, waarna het rapport via de begeleidingsgroep aan de opdrachtgever wordt aangeboden.

De interviews zijn gehouden tussen 28 mei en 3 juli 2023. In de eerste begeleidingsgroep op 28 mei 2023 zijn de vraagstelling, de aanpak en de lijst van te interviewen personen besproken. In de begeleidingsgroep van 11 en 18 september 2023 is het conceptrapport besproken. Het definitieve rapport is 6 oktober 2023 aangeboden aan de opdrachtgever.



## 2. Reconstructie tijdlijn

In dit hoofdstuk is de tijdlijn beschreven ten aanzien van de beschermingsopdracht. Daarbij begint het hoofdstuk met de context: Wat ging vooraf aan de omschakeling van de nationale crisisstructuur voordat deze werd omgezet in een specifieke crisisstructuur (2.1) en daarna volgt een beschrijving van de tijdlijn naar aanleiding van de ingevoerde wet- en regelgeving (2.2).

### 2.1 Context en wat ging vooraf aan de specifieke crisisstructuur

De oorlog in de Oekraïne is de grootste Europese beschermingsopdracht sinds de Tweede Wereldoorlog en ongekend op Europese schaal. Hoewel deze evaluatie betrekking heeft op de tweede en derde fase is een aantal besluiten in fase 1 van de beschermingsopdracht sterk leidend voor de verdere inrichting van fase 2 en 3.

Vandaar dat bij een aantal gebeurtenissen in fase 1 wordt stilgestaan omdat die sterk bepalend zijn geweest.

- Naar aanleiding van de stroom vluchtelingen en om dezelfde standaarden en rechten aan mensen uit Oekraïne te kunnen garanderen in alle EU-lidstaten, heeft de Raad van de Europese Unie de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) op 4 maart 2022 in werking gesteld. Hiermee hebben vluchtelingen uit Oekraïne recht op opvang, medische zorg, werk en onderwijs.
- Sinds 9 maart 2022 is, specifiek voor de opgave opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, de nationale crisisstructuur actief. Het activeren van de tijdelijke structuur voor crisisbesluitvorming was noodzakelijk voor het op korte termijn kunnen samenbrengen van alle disciplines zoals huisvesting, zorg, onderwijs, werk en veiligheid. En voor een goede coördinatie en besluitvorming op hoog-ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau over alle benodigde maatregelen en voorzieningen, in samenwerking met de betrokken private en publieke partners.
- De oorlog in Oekraïne heeft geleid tot een grote toestroom van vluchtelingen naar Nederland. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) heeft onvoldoende personeel en opvanglocaties om al deze vluchtelingen op te vangen en te verzorgen. De regering heeft daarom op 31 maart 2022 een deel van het staatsnoodrecht in werking gesteld, op grond waarvan de burgemeesters verantwoordelijk zijn voor de opvang en verzorging van vluchtelingen uit Oekraïne. De Eerste en Tweede Kamer hebben de inzet van het staatsnoodrecht goedgekeurd.
- In de brief van 8 maart 2022 heeft het kabinet aangekondigd dat het voornemens is om noodrecht in te zetten (zonder de noodtoestand af te kondigen), indien er sprake is van buitengewone omstandigheden vanwege een zeer grote toestroom van ontheemden uit Oekraïne. Die voorwaarde is inmiddels vervuld: de toestroom van ontheemden uit Oekraïne is inmiddels dermate hoog dat Nederland niet in staat is aan hen binnen de bestaande structuren (nood)opvang te bieden.

- Daarom heeft de regering besloten om op de kortst mogelijke termijn, en derhalve per 1 april 2022, de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking in werking te stellen. Daardoor krijgen de burgemeesters de wettelijke taak om te voorzien in de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Tot 1 april 2022 pakken burgemeesters deze taak vrijwillig op. Via de activering van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking krijgen zij ook formeel deze taak. Doel is dat we via deze activering van noodrecht met elkaar in staat zijn om voldoende opvangplekken voor ontheemden uit Oekraïne te realiseren. Zoals eerder aangekondigd ontvangen burgemeesters hiervoor de benodigde financiële middelen. Met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is afgesproken dat gemeenten hiervoor reële compensatie ontvangen. De hoogte en omvang daarvan vraagt om politiek bestuurlijke weging met als uitgangspunt dat gemeenten er als gevolg van de opvang van ontheemden niet slechter voor komen te staan dan daarvoor.
- In de periode van de nationale crisisstructuur hebben 7 bijeenkomsten plaatsgevonden van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) waarin de basis is gelegd voor de tweede fase. De voorbereiding voor deze bijeenkomst loopt steeds via het Interdepartementaal AfstemmingsOverleg (IAO), de Ambtelijke Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). In dat overleg zit al een heldere thematische structuur over de opvang(locaties): Inrichting 24/7 organisatie (centraal telefoonnummer en loket; Registratie; Juridisch zaken; Zorgverlening; Werk en inkomen; Onderwijs; Financiering; Veiligheid en openbare orde en Internationaal/ Europese Unie (EU)).
- In de Kamerbrief van 8 maart 2022 zijn de veiligheidsregio's gevraagd de realisatie van opvangplekken te coördineren. Zij werken hiervoor samen met gemeenten en lokale partners. Om gemeenten zoveel mogelijk te helpen bij het opzetten en beheren van opvanglocaties is op 13 maart 2022 een voorlopige Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners opgesteld en onder gemeenten verspreid.
- In deze periode stuurt de staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) op 29 april 2022, met mandatering van de MCCb, een brief aan de voorzitters van de veiligheidsregio's met het verzoek om aanvullend 25.000 noodopvangplaatsen voor vluchtelingen uit Oekraïne te organiseren voor 23 juni 2022. Ook vraagt de staatssecretaris de gemeenten en veiligheidsregio's om de eerste 50.000 noodopvangplaatsen voor 23 mei 2022 te realiseren. Daarmee komt het totaal aan opvangplekken op 75.000. In de onderstaande tijdlijn is het aantal van 50.000 opvangplekken begin mei ook daadwerkelijk gehaald. Eind augustus 2022 wordt vervolgens het aantal van 75.000 opvangplekken gehaald.
- Inmiddels zijn het nieuwe programma directoraat-generaal Oekraïense ontheemden bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nationale Opvangorganisatie Oekraïne van start. Hiermee is ook voor de langere termijn de coördinatie van de opvang en de samenwerking met gemeenten, veiligheidsregio's, maatschappelijke spelers en de private sector geborgd. Daarom is vanaf dinsdag 10 mei 2022 de nationale crisisstructuur overgegaan in een specifieke crisisstructuur.

- De coördinatie en besluitvorming vindt vanaf 10 mei 2022 plaats in de Ministeriele Commissie Migratie en Samenleving (MCMS) en het voorportaal, de Ambtelijke Commissie Migratie en Samenleving (ACMS). De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is de verantwoordelijke en coördinerende bewindspersoon. Het programma directoraat-generaal Oekraïne geeft invulling aan deze coördinerende rol van de staatssecretaris. In de specifieke crisisstructuur kan de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, in samenhang met het brede asielvraagstuk en de opvang van vluchtelingen uit andere landen, worden gecoördineerd.
- Eind 2022 deed staatssecretaris Van der Burg van Justitie en Veiligheid vervolgens een verzoek aan veiligheidsregio's en gemeenten om per 1 juli 2023 90.000 opvangplekken voor vluchtelingen uit Oekraïne te realiseren. Dit aantal opvangplekken is gebaseerd op de prognose voor de instroom voor 2023 die begin dit jaar is afgegeven.

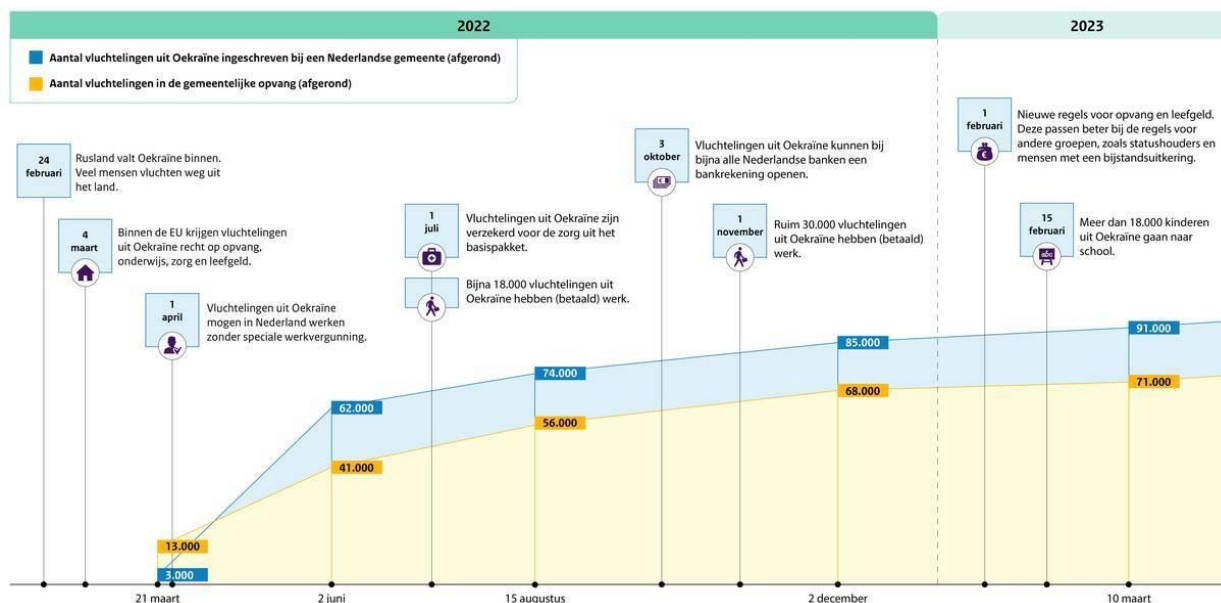
## 2.2 Tijdlijnen generiek en specifiek voor DG Oek en de NOO

### 2.2.1 Generieke tijdlijn

Eén jaar na de start van de grootschalige Russische invasie is een tijdlijn gemaakt. In dat overzicht is aangegeven hoe een veilige plek voor vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland is gerealiseerd. Deze cijfers worden wekelijks bijgehouden. Als we de periode februari 2022 tot en met juni 2023 bekijken dan zijn met het instellen van de diverse regelingen de volgende zaken gerealiseerd en hoeveel gebruik daarvan is gemaakt.

#### Een veilige plek voor vluchtelingen uit Oekraïne

1 jaar opvang in Nederland



Figuur 2: 1 jaar opvang in Nederland Oekraïne

De tijdlijn begint op 24 februari 2022 en eindigt in maart 2023. De blauwe grafieklijn geeft aan hoeveel vluchtelingen uit Oekraïne in die periode staan ingeschreven bij een Nederlandse gemeente. Van 3.000 op 21 maart 2022, 62.000 op 2 juni, 74.000 op 15 augustus, 85.000 op 2 december 2022, 85.000 tot 91.000 op 10 maart 2023. Eind juni 2023 betreft het aantal inschrijvingen 94.830 in de basisregistratie. Er zijn 24.980 uitschrijvingen van Oekraïners uit de BRP geregistreerd.

Daarnaast zijn er 6.130 ontheemden uit Oekraïne met een andere nationaliteit ingeschreven in de BRP en 1.630 die zich weer hebben uitgeschreven. De instroom bedraagt ongeveer 640 Oekraïners per week. Op 7 juli 2023 verblijven 76.050 ontheemden uit Oekraïne in de noodopvang en 270 in de crisisonoodopvang. Dit leidt tot een bezettingsgraad van 97,2 procent in de noodopvang.

De andere, gele lijn laat zien hoeveel vluchtelingen uit Oekraïne in de gemeentelijke opvang zitten. Van 13.000 op 21 maart 2022, 41.000 op 2 juni 2022, 56.000 op 15 augustus 2022, 68.000 op 2 december 2022 tot 71.000 op 10 maart 2023. Eind juni 2023 betreft dit 71.000 bedden die in gebruik zijn bij de noodopvang van de 78.000 beschikbare bedden in de noodopvang.

De tijdlijn toont ook een aantal belangrijke momenten in de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne vanaf het uitbreken van de oorlog.

<i>24 februari 2022</i>	Rusland valt Oekraïne binnen. Veel mensen vluchten weg uit het land.
<i>4 maart 2022</i>	Binnen de EU krijgen vluchtelingen uit Oekraïne recht op opvang, onderwijs, zorg en leefgeld.
<i>7 maart 2022</i>	Opdracht aan veiligheidsregio's om samen met gemeenten de opvang te coördineren. Minimaal 1.000 opvangplekken per regio binnen een termijn van twee weken. Daarna werken aan nogmaals 1.000 opvangplekken voor de periode daaropvolgend, met als doel uiteindelijk 50.000 opvangplekken.
<i>8 maart 2022</i>	Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO) opgericht.
<i>8 maart 2022</i>	De veiligheidsregio's worden gevraagd de realisatie van de opvangplekken te coördineren
<i>9 maart 2022</i>	Inwerkingtreding crisisstructuur (IAO, ICCB, MCCB, NKC).
<i>13 maart 2022</i>	Publicatie voorlopige Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners.
<i>17 maart 2022</i>	23.000 opvangplekken gerealiseerd, waarvan 8.000 bezet.
<i>1 april 2022</i>	Inwerkingtreding artikelen 2c en 4 Wet Verplaatsing Bevolking (staatsnoodrecht) en inwerkingtreding Regeling opvang ontheemden Oekraïne (ROOO).
<i>1 april 2022</i>	Ingangsdatum vrijstelling tewerkstellingsvergunningplicht voor werkgevers die ontheemden uit Oekraïne in loondienst willen nemen. Geldig met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022 tot 31 oktober 2022, daarna is een geldig bewijs van verblijf (sticker) verplicht.
<i>29 april 2022</i>	Verzoek aan veiligheidsregio's en gemeenten om 25.000 extra opvangplekken (in totaal 75.000) te realiseren, met als streefdatum 23 juni 2022.
<i>10 mei 2022</i>	Activering specifieke crisisstructuur (ACMS, MCMS)
<i>25 mei 2022</i>	Bevestiging aanvullende randvoorwaarden bij verzoek 25.000 extra noodopvangplaatsen voor Oekraïense Ontheemden in afsprakenkader vastgelegd 7 juli
<i>1 juni 2022</i>	50.000 opvangplekken gerealiseerd, waarvan 41.000 bezet

3 juni 2022	Publicatie Bekostigingsregeling opvang ontheemden uit Oekraïne voor gemeenten (SPUK), inwerkingtreding met terugwerkende kracht vanaf 1 maart 2022.
1 juli 2022	Inwerkingtreding Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO)
4 juli 2022	IND gestart met stickerproces.
7 juli 2022	Bestuurlijk afsprakenkader ontheemden uit Oekraïne.
12 juli 2022	Publicatie Bekostigingsbesluit opvang ontheemden uit Oekraïne voor Veiligheidsregio's (SPUK), inwerkingtreding met terugwerkende kracht per 1 maart 2022.
19 juli 2022	Aanpassing doelgroep beschermingsrichtlijn t.a.v. derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning
15 augustus 2022	60.000 opvangplekken gerealiseerd, waarvan 56.000 bezet.
26 augustus 2022	Publicatie verlenging Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne voor gemeenten tot en met 31 december 2022
3 oktober 2022	Vluchtelingen uit Oekraïne kunnen bij bijna alle Nederlandse banken een bankrekening openen
14 oktober 2022	Verlenging door Europese Commissie van de RTB tot 4 maart 2024.
15 oktober 2022	Publicatie wijziging Bekostigingsregeling opvang ontheemden uit Oekraïne op basis van monitoronderzoek kosten opvang. Aanpassing normbedrag GOO, verruiming uitzonderingsbepaling, introductie normbedrag POO, verlenging regeling tot en met 28 februari 2023 en langer bij tijdig indienen wetsvoorstel tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne.
1 november 2022	Ruim 30.000 vluchtelingen uit Oekraïne hebben al dan niet betaald werk in Nederland
12 december 2022	Start internetconsultatie tijdelijke wet opvang ontheemden
16 december 2022	Brief aan veiligheidsregio's om capaciteit gefaseerd op te schalen naar 90.000.
22 december 2022	Publicatie verlenging Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne voor Veiligheidsregio's tot en met 31 december 2023
1 februari 2023	Nieuwe regels voor opvang en leefgeld. Deze passen beter bij de regels voor andere groepen, zoals statushouders en mensen met een bijstandsuitkering.
15 februari 2023	Meer dan 18.000 kinderen uit Oekraïne gaan in Nederland naar school.
22 februari 2023	Lessons Learned Oekraïense ontheemden in Nederland, ministerie van SZW
25 februari 2023	Publicatie verlenging Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne voor gemeenten tot en met 31 december 2023
1 maart 2023	Verlenging van de RTB van de duur van tijdelijke bescherming aan de Ontheemden uit Oekraïne.
8 maart 2023.	'Temporary Protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year' van de Europese Commissie
6 juni 2023	Eindrapport Asscher als adviseur Europese Commissie over de opvang van Oekraïense vluchtelingen.
1 juli 2023	Het Veiligheidsberaad is sinds 1 juli niet meer verantwoordelijk voor de coördinatie van (nood)opvang van asielzoekers, maar wel voor opvangplaatsen voor ontheemde Oekraïners.

**Tabel 1: Tijdlijn overzicht DG Oek**

In deze tabel zijn ook drie documenten opgenomen die meer reflectief terugkijken op het afgelopen jaar en die relevant zijn voor deze evaluatie. Het betreft de brief aan de Tweede Kamer van SZW over de Lessons learned; een rapport van de Europese Commissie aan de Europese Raad (Temporary protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year on, maart 2023) en de notitie aan de Europese Commissie over de integratie van Oekraïners (Integration of people fleeing Ukraine in the EU: note to the

European Commission - Lodewijk Asscher, Special Adviser for Ukraine (2023)).

In deze rapporten zit ook een aantal lessons learned die richtinggevend zijn voor fase 3 van het programma en die ook aansluiten bij de Kamerbrief in december 2022 over de langere termijn en de Kamerbrief in juli 2023 met een reactie op beide laatstgenoemde documenten van de Europese Commissie (zie ook hoofdstuk 4).

Voorafgaand aan de tweede fase heeft het activeren van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming door de Raad gezorgd voor een geharmoniseerde en gecoördineerde respons op de crisis waardoor ontheemden uit Oekraïne recht hebben op opvang, werk, gezondheidszorg en onderwijs en dient in zijn visie gezien te worden als een succes. Verder is de aanpak via een whole of society approach erg succesvol gebleken tijdens de aanpak. Deze aanpak heeft ervoor gezorgd dat iedereen kan bijdragen aan de crisis en niet alleen een opgave van de overheid is maar ook een bijdrage vraagt van burgers, sociale partners, non-gouvernementele, publieke en internationale organisaties.

In de brief van de European Commission (Temporary protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year on maart 2023) is deze benadering als volgt beschreven:

*The coordinated response to the large displacement of people fleeing the Russian aggression against Ukraine has touched all sectors of society in the EU. With the contribution of private citizens, social partners, non-governmental organisations, public authorities, and international organisations, the EU managed to provide a coherent response, giving life to the rights enshrined in the Temporary Protection Directive.*

In de interviews en de Kamerbrieven zijn deze twee aspecten veelvuldig aangegeven als belangrijke ontwerpvariabelen voor de verdere aanpak in de fase na fase 1 van de crisis. In de handreiking en reflectie communicatie aanpak Oekraïne zijn deze ontwerpvariabelen consistent opgepakt en is ook doorontwikkeld naar aanleiding van de ervaringen tijdens corona. "Eén van de conclusies bij corona was: maak je niet eigenaar van de crisis. Het is een maatschappelijk issue en daar speel je als overheid een rol in. Iets waarvoor overheid en samenleving samen aan de lat staan. Aan het begin ging dat goed, maar toen het stof neerdaalde begonnen andere belangen ook een rol te spelen. Als je een dergelijke crisis wilt oplossen, moet je het vanuit gemeenschappelijk perspectief blijven communiceren. Dat betekent ook dat overheden onderling naast elkaar moeten staan en niet tegenover elkaar. Dus ook de communicatie tussen deze partijen is cruciaal." (Handreiking & Reflectie Communicatieaanpak Opvang Oekraïne, Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie, juni 2022)

**Les:** De Whole of society benadering zorgt ervoor dat overheden en maatschappij samen eigenaar zijn van het vraagstuk. Ook voor andere maatschappelijke issues kan de overheid vaker en bewuster deze benadering kiezen en er niet alleen voor staan of komen te staan.

De inzet van de Europese Commissie is om beleid te maken dat leidt tot zelfredzaamheid en participatie bevordert. Ontheemden uit Oekraïne worden ondersteund om maximaal mee te doen in de samenleving. Geredeneerd vanuit deze uitgangspunten leveren de

mate van arbeidsparticipatie, onderwijsdeelname, het leren van de taal en maatschappelijke participatie daar een bijdrage aan.

De onderzoekers zien dat dit uitgangspunt pas voor het eerst in december 2022 naar voren komt in een brief aan de Tweede Kamer, mede naar aanleiding van een rapport van Clingendael over de langere termijn. Daarnaast komt in de tussentijdse peilingen over het draagvlak en draagdracht van de crisisaanpak onder de Nederlandse Bevolking (flitspeilingen) naar voren dat het niveau van voorzieningen en regelingen voor Oekraïners met andere nieuwkomers of in relatie tot uitkeringsgerechtigden tot ongenoegen leidt. In dat kader zijn tussentijds verschillende regelingen in 2022 meerdere keren aangepast.

**Les:** Ontwerp tijdelijke regelingen meer vanuit het oogpunt van de langere termijn en op basis van de gekozen uitgangspunten (om zelfredzaamheid en participatie te bevorderen).

## 2.2.2 Tijdelijk DG Oek

In grote lijnen komt de tijdelijk van DG Oek overeen met de generieke tijdelijk vanwege het feit dat de integrale beleidscoördinatie en integrale beleidsfunctie bij DG Oek is belegd. Hoewel het programma-DG dan nog niet volledig op sterkte is, is conform het Organisatiebesluit DG Oek 16 maart 2022 operationeel. Zoals eerder is aangegeven is dit nog ten tijde van de nationale crisisstructuur en loopt de coördinatie nog via de NCTV. Na 10 mei 2022 coördineert het programma-DG de bijzondere crisisstructuur via de Ministeriële Commissie Migratie en Samenleving (MCMS) en de daaronder ressorterende Ambtelijke Commissie Migratie en Samenleving (ACMS). De voorzitter van het Veiligheidsberaad en de voorzitter van de VNG zijn ook bij de MCMS aanwezig. De crisisstructuur wordt hiermee geborgd in de reguliere gremia en organisaties.

In paragraaf 3.2.1 is kort beschreven wat voorafgaat aan de vorming van een programma-DG, namelijk dat het DG tijdelijk is, de departementale coördinatie verzorgt, opdrachtgever is van de NOO en invulling geeft aan de coördinerende rol van de staatssecretaris (voor huisvesting, zorg, onderwijs, werk en veiligheid). In de specifieke crisisstructuur kan de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, in samenhang met het brede asielvraagstuk en de opvang van vluchtelingen uit andere landen, worden gecoördineerd.

Uiteindelijk zijn de doelen van het programma-DG vastgelegd in het Organisatiebesluit JenV (ingående 16 maart 2022, publicatie Staatscourant 25 mei 2022) en de NOO (ingående vanaf 26 april 2022).

*DG Oek is belast met beleidscoördinatie, ondersteuning en planvorming. DG Oek heeft een interdepartementale coördinerende en integrale beleidsfunctie met betrekking tot de opvang van Oekraïense ontheemden, met als doel: goede invulling geven aan de rechten van Oekraïense vluchtelingen die voortkomen uit de EU-Richtlijn Tijdelijke Bescherming (verblijf, onderwijs, zorg en werk); deze loopt tot 5 maart 2023 en is te verlengen door een besluit van de Europese Commissie. De bewindspersonen zijn kaderstellend en verantwoordelijk voor de beleidskaders op hun terrein. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is coördinerend bewindspersoon. De samenwerking vindt plaats op basis van de geldende bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheden van betrokken bewindspersonen. Het DG Oek borgt*

daarbij de samenhang.

Het DG Oek zorgt er ook voor dat de NOO met een heldere opdracht en kaders aan de slag kan. Dit moet waarborgen dat er voldoende regie is en dat er een goede invulling wordt gegeven aan de rechten verbonden aan de status van tijdelijk beschermde van ontheemden uit Oekraïne, tijdelijk verblijf en toegang tot voorzieningen, totdat een veilige terugkeer naar de Oekraïne mogelijk is of bestendig verblijf aan de orde is. Dit geldt voor alle gevluchte Oekraïense staatsburgers en andere ontheemden die regulier en legaal in Oekraïne verbleven, die onder de reikwijdte van de hierboven genoemde EU-Richtlijn vallen.

#### **Tabel 2: Organisatiebesluit JenV, DG Oek**

### *Gemeenten zijn bijzonder daadkrachtig in het realiseren van opvangplekken, NOO faciliteert*

Op basis van de realisatiekracht van gemeenten, wordt in april 2022 en in december 2022 een nieuw verzoek aan de veiligheidsregio's gedaan. De geïnterviewden geven aan dat deze realisatiekracht enigszins rust brengt en kort de tijd biedt om na te denken wat DG Oek en de NOO het best kan toevoegen.

Allereerst zijn dat wet- en regelgeving inclusief bekostiging die ondersteunend zijn. Voor de wetgeving betreft het de coördinatie en informatievoorziening aan de Tweede Kamer ten aanzien van het staatsnoodrecht en ervoor te zorgen dat de burgemeesters deze taak vanuit hun bevoegdheid kunnen uitvoeren. Daarnaast betreft het, het in gang zetten van een tijdelijke wet ter vervanging van het staatsnoodrecht inclusief internetconsultatie, het voorleggen aan de Raad van State tot en met het indienen van een tijdelijk wetsvoorstel op 12 juli 2023.

Een belangrijke mijlpaal is het afsprakenkader waarin alle afspraken zijn samengevoegd die in de samenwerking tussen het VB en de veiligheidsregio's van belang zijn. Deze worden in het rapport bij het thema besluitvorming verder toegelicht. In deze samenwerking is goed rekening gehouden wat de verschillende partners van elkaar nodig hebben en, dat is naast het afsprakenkader, ook hoe het arrangement is samengesteld op basis van het staatsnoodrecht, de RooO en de BooO, het afsprakenkader en KCIO. Daarbij faciliteert de NOO de gemeenten bij het realiseren van opvangplekken en stelt DG Oek de kaders op en verzorgt de regelgeving. In paragraaf 4.3 is een beschrijving gegeven hoe via deze onderdelen de decentrale opvang werkend is gemaakt.

### *Coördinatie is nodig om invulling aan de RTB te geven en samenhang (met andere doelgroepen) te borgen*

Vanaf maart 2022 zijn door verschillende ministeries regelingen ontworpen om invulling te geven aan de Europese Richtlijn wat betreft de opvang, zorg, onderwijs, werk en opvang. Daarbij is gebruik gemaakt van de aanwezige kennis en ervaring van de betrokken departementen om invulling te geven aan de RTB.

Via de departementale insteek is de RTB in de eerste maanden ingevuld in aansluiting op de bestaande regelgeving voor de huidige doelgroepen in de asielketen. Omdat de formatie nog niet op sterkte is in de beginperiode, is in deze periode expertise van collega- organisaties benut. Een aantal collega's die van DGM zijn overgekomen



konden hun kennis en netwerk gelijk inzetten.

Concluderend: In de interviews is aangegeven dat de kaders helder zijn wat er geregeld moet worden vanwege de RTB. In de verzamelbrieven die door DG Oek zijn gecoördineerd is goed te volgen hoe de verschillende wet- en bekostigingsregels in de eerste maanden tot stand komen om daaraan invulling te geven.

### 2.2.3 Tijdelijk NOO

Vanaf 10 mei 2022 gaat de nationale crisisstructuur over in de specifieke crisisstructuur. Vanaf dat moment is ook de Nationale Opvangorganisatie actief als een tijdelijke taakorganisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hoewel dit formeel is geregeld, is nog lange tijd gesteund op de kennis en expertise van DGM en DG Oek. Dat is niet alleen in de interviews zo naar voren gekomen. Ook in het driehoeksoverleg van de NOO in juni 2022 komt dit punt naar voren. De financiën (toezeggingen, registratie, vaststelling van gelden) vallen op dit moment onder verantwoordelijkheid van DGM. Het moment van overdracht van de verantwoordelijkheid voor de financiën van DGM naar de NOO moet duidelijk worden gemarkeerd en betreft een andere (nog te bepalen) datum dan de datum van oprichting van de NOO. Voordat die overdracht kan plaatsvinden moet helder zijn welke verantwoordelijkheden het precies betreft en hoe de overgangperiode er uit ziet (hoe vindt een zorgvuldige overdracht plaats aan personeel dat wordt aangenomen bij de NOO). Zo moet duidelijk zijn dat de directeur NOO ook daadwerkelijk de verantwoordelijkheid kan dragen.

26 april 2022	Ingangsdatum van de NOO met terugwerkende kracht. Op basis van besluit MCCb tot oprichting van de NOO.
11 mei 2022	Ondernemingsbesluit NOO 2022
8 juni 2022	Vaststelling van de juridische structuur
15 juni 2022	Besluit minister van JenV tot instelling NOO
1 juli 2022	Aanpassing van de RMO met betrekking tot Wlz-aanspraken.
1 juli 2022	Instellingsdatum MT NOO
10 juli 2022	Akkoord op voorstel versterking provinciale regietafels
17 juli 2022	Accorderingsteam en loket operationeel bij de NOO (en overgedragen door DGM)
1 oktober 2022	Team regio accounthouders opgezet dat actief contact onderhoudt met gemeenten, VR's en lokale NGO's met als doel hen te ondersteunen en knelpunten in de uitvoering snel te organiseren
22 december 2022	Eindakkoord Organisatie & Formatie traject NOO met daaraan gekoppeld een adviesaanvraag aan de medezeggenschap
24 mei 2023	Opdrachtbrief DGM Uitvoeringstoets effect additionele taak regio accounthouders, verbreding naar asiëldossier

*Subsidieverstrekking aan diverse ngo's vindt doorlopend plaats in 2022 en 2023. Grootste deel en financieel beslag is voorschotten aan gemeenten en VR's gedurende het hele jaar.*

**Tabel 3: Tijdelijk NOO**

#### *Het organisatiebesluit geeft een heldere taakomschrijving*

In het Organisationsbesluit JenV eind mei 2022 zijn de taken van de NOO als volgt verwoord, waarbij DG Oek als opdrachtgever opereert:

*De Nationale Opvang Organisatie (NOO) is belast met de taak om in het kader van de opvang van Oekraïense ontheemden bij te dragen aan:*

- *Het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit, en;*
- *Het voldoende beschikbaar en toegankelijk zijn van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg en maatschappelijke hulp.*

De NOO is meer specifiek belast met:

- Het ondersteunen en monitoren van het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit door gemeenten in Nederland.
- Het ondersteunen en monitoren van de uitvoering van de feitelijke opvang, door gemeenten. Daarbij gaat het erom dat gemeenten moeten kunnen voorzien in voldoende beschikbaarheid en toegankelijkheid van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg en maatschappelijk hulp
- Het waar nodig ondersteunen en monitoren van de veilige terugkeer dan wel het bestendig verblijf van ontheemden en van de afbouw van locaties en voorzieningen door gemeenten.
- Het waar nodig uitvoeren van een regierol op voornoemde gebieden, bijvoorbeeld bij de organisatie van crisisnoodopvang bij plotselinge grootschalige instroom.

### *Wat voor een organisatie is of wordt de NOO*

Direct vanaf begin in maart 2022 is nagedacht over wat voor een organisatie de NOO moet worden en hoe de informatievoorziening verloopt die nodig is om het primaire proces aan te sturen. Uit de interviews komt naar voren dat er duidelijke interventies plaats hebben gevonden vanuit de departementale top zowel ambtelijk als bestuurlijk over de richting en de koers.

Vragen zijn langsgekomen als: Past deze opgave bij DGM of richten we een apart organisatieonderdeel in voor het beleidsmatige deel en hoe vindt de interdepartementale afstemming plaats of blijven we dat per departement doen? Wordt de NOO een regieorganisatie die faciliteert of (aan)stuurt? Waar ligt de regie, is dat centrale regie of wordt uitgegaan van decentrale sturing? Maken we een nieuwe uitvoeringsorganisatie soortgelijk aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) of wordt het vraagstuk ondergebracht bij de betrokken uitvoeringsorganisatie?

In een eerste organisatieontwerp dat mede tot stand is gekomen in samenwerking met het adviesbureau KPMG is nog uitgegaan van semi-permanente grootschalige (nood)opvang. Die koers is in de loop van maart 2022 verlaten waarbij duidelijk is gekozen voor geen grootschalige opvang en landelijk beheer. Het verlaten van die koers is mede ingegeven doordat gemeenten buitengewoon effectief bleken te zijn in het realiseren van noodopvang en de inbreng van gemeentelijke expertise in de kwartiermakersfase en ook particuliere opvang een prima bijdrage leverden in de opvang van Oekraïners. Op basis van deze realisatiekracht is de lijn doorgezet van de decentrale opvang in kleinschalige voorzieningen, waarbij het beheer lokaal is ingericht, waarbij de NOO veel meer het karakter heeft gekregen van een regie- dan een opvangorganisatie. Zo zijn er allerlei inkoopregelingen en ook raamcontracten ondergebracht bij de NOO waarvan gemeenten gebruik kunnen maken voor het lokale beheer en uitvoering, dat wordt uitgevoerd door het

Rode Kruis.

De geïnterviewden geven aan dat het getuigt van realiteitszin van het ministerie van JenV om te kiezen voor een decentrale aanpak, een regieorganisatie, lokaal beheer en aan te sluiten bij de daadkracht van gemeenten. Juist deze kleinschaligere opvang en beter gespreid zijn over het hele land maakt het mogelijk voor Oekraïners om beter en sneller te integreren in de lokale samenleving, werk te vinden en een netwerk op te bouwen.

**Les:** De ontwerpprincipes in de Oekraïne crisis ten aanzien van de opvang verschillen fundamenteel van de ontwerpprincipes van de reguliere asielketen. Die uitgangspunten zijn niet alleen terug te voeren op de juridische status van de ontheemde, maar hebben ook te maken met andere keuzes. Kijk in hoeverre deze achterliggende principes en uitgangspunten ook van toepassing kunnen zijn voor de vraagstukken die spelen in de huidige asielketen.

### *De keuze voor de juridische structuur en werkwijze*

Met het instellen van een voltallig MT bij het NOO op 1 juli 2022 is aan een belangrijke randvoorwaarde voldaan. Voorafgaand aan deze datum is de aandacht met name gericht op de juridische structuur. Daarbij zijn verschillende opties langsgekomen die ook zijn voorgelegd aan de landsadvocaat waarbij is gekozen voor het oprichten van een tijdelijke dienst. De reden daarvoor is dat er een grote urgentie bestaat op het inregelen van verblijf op korte termijn dat snel te realiseren is. Andere opties zoals subsidie aan een bestaande organisatie, ZBO of agentschap kosten dan te veel tijd of is qua instellingsvormen niet passend.

Wat de onderzoekers opvalt in de interviews is dat in het hele proces de eigenaar en ondersteunende diensten zoals de financiële onderdelen goed zijn meegenomen in het proces. En dan betreft het de directie Eigenaarsadvisering, Financieel Economische Zaken maar ook de directie Personeel en Organisatie bij het ministerie van JenV en de betrokken directies bij het ministerie van Financiën, zoals de directie Begrotingszaken, de Inspectie der Rijksfinanciën, de Audit Dienst Rijk en de directies Democratie en Burgerschap en Ambtenaar en Organisatie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wat dat betreft is zoals de werkwijze bij de NOO als DG Oek vanaf het begin anders dan bij DG Migratie. Niet wachten totdat alles is uitgedacht binnen het eigen DG, maar de vraag op tafel leggen en samen met de betrokken stakeholders kijken: "wij hebben dit vraagstuk: Hoe zouden we dat met elkaar kunnen doen of oppakken?" Zoals eerder aangegeven in de evaluatie is dat meer in lijn met een sturing die gebaseerd is op een relatie gerichte governance dan op een meer structuur georiënteerde governance. Daar past een werkwijze bij om met elkaar in gesprek te gaan over de opgave en dat ieder op basis van gelijkwaardigheid een inbreng in heeft.

## *Taken, governance en formatie van de NOO*

De NOO wordt binnen het departement aangestuurd door het Programma Directoraat-Generaal Oekraïense ontheemden (DG Oek) dat optreedt als opdrachtgever van de NOO, binnen het reguliere sturingsmodel van het ministerie van JenV waarbij er sprake is van een eigenaar, een opdrachtgever en een opdrachtnemer. De NOO voert zijn taken uit binnen de financiële kaders en beleidskaders die door of via de opdrachtgever zijn verstrekt.

Daarbij heeft de NOO als kerntaak om in het kader van de opvang van Oekraïense ontheemden bij te dragen aan (a) het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit, en (b) het voldoende beschikbaar en toegankelijk krijgen van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg en maatschappelijke hulp. De organisatie van de NOO is stapsgewijs opgebouwd. Met de bestuurder en medezeggenschap zijn afspraken gemaakt om met een startdocument in juni 2022 in de vorm van een eerste Organisatie- en Formatierapport (O&F) te beginnen en daarna te kijken wat nodig is. Op 22 december 2022 is vervolgens het O&F-rapport geaccordeerd met een adviesaanvraag aan de medezeggenschap. De geïnterviewden geven aan dat in een crisis het overleggen van een organogram met functieomschrijvingen en instemmingsrecht onmogelijk is en zijn de betrokkenen te spreken over de inschikkelijkheid van de medezeggenschap. Wel wijzen diverse betrokkenen erop dat de bemensing van de organisatie nogal wat tijd in beslag heeft genomen.

Wat de onderzoekers opvalt in andere programmadirecties of programmadirectoraten is dat de overheid niet goed is in het stoppen of afbouwen van programma's en het programma goed te borgen in de lijn. Dat is in dit programma goed opgepakt. Vanaf het begin is duidelijk aangegeven dat het een tijdelijk programma is en het een tijdelijke taakorganisatie betreft. De tijdelijkheid van de NOO is verbonden met de duur van de EU-verblijfsstatus van Oekraïense ontheemden (tot 4 maart 2024) die nog maximaal eenmaal met één jaar verlengd kan worden tot 4 maart 2025. Daarnaast heeft de NOO een rol in de afbouw van de gemeentelijke opvang.

Daarmee rekening houdend, moeten er nog een aantal inspanningen verricht worden om het aantal opvangplekken uit te breiden naar 97.000 (uiterlijk 1 februari 2024). Eén jaar na afloop van de RTB blijft de opvang operationeel (hetzij voor gefaseerde terugkeer hetzij voor doorgeleiding naar huisvesting) en nog een jaar later (t+2) zal de financiële eindafrekening met gemeenten plaatsvinden. Daarmee zullen een aantal werkzaamheden van de NOO nog langer geborgd worden in de organisatie van JenV. Ook dat is goed passend bij de huidige keuze van de gekozen juridische structuur waarbij niet alleen rekening is gehouden met de opbouw maar ook met de afbouw en beheerfase van het programma.

## *Passen de juridische structuur en huidige taak in de netwerkrelaties van DG Oek en de NOO*

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is voor de juridische structuur van de NOO advies aangevraagd bij de landsadvocaat. Pels Rijcken heeft in haar advies op 31 maart 2022 vier organisatievormen meegenomen, te weten:

1. Dienstonderdeel van Ministerie van Justitie en Veiligheid
2. Zelfstandig bestuursorgaan ("ZBO")
3. Agentschap
4. Privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting of kapitaalvennootschap)

Ten tijde van het advies over de juridische structuur is nog sterk uitgegaan van het idee van een COA2 met bijbehorende IV-infrastructuur. Hier is in fase 1 reeds van afgestapt door de keuze voor de uitvoering decentraal en de informatievoorziening vanuit de crisisinfrastructuur door te trekken. Het advies en de keuze voor een dienstonderdeel van JenV, beoordelen de onderzoekers als een logische keuze, gegeven de fase en gezien de tijdsdruk om te kiezen voor een tijdelijke organisatie. Het advies van Pels Rijken gaat echter niet in op de verhouding tussen JenV, DG Oek en de NOO in een opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie. Daarnaast is niet meegenomen dat de taken in de praktijk anders zijn ingevuld en het werkveld breder is dan het ministerie van JenV.

Het huidige sturingsmodel is het gebruikelijke sturingsmodel binnen JenV en de rijksoverheid voor uitvoerende organisaties. De SG/pSG van JenV is eigenaar, DG Oek danwel DG Migratie zijn de 'beleids'opdrachtgever voor de NOO. De principes van structuurgovernance staan in dit model centraal: er wordt gedacht vanuit een duidelijke taak, opdracht, hiërarchie en gecontroleerde uitvoering. De gekozen ontwikkelingsgerichte aanpak, met DG Oek als het beleidsonderdeel en de NOO als regieorganisatie met nog uit te kristalliseren taken, heeft een versnelling gebracht naast duidelijkheid, vertrouwen en zorgvuldigheid in de processen richting de verschillende doelgroepen van DG Oek en de NOO. Tegelijkertijd staan de ontwikkelgerichte aanpak, de taak van regieorganisatie en de tijdelijkheid van de NOO ook op gespannen voet met de gekozen organisatievorm.

In de zomer van 2023 zijn gesprekken gevoerd over de verhouding tussen de DG Oek en de NOO mede naar aanleiding van het eerste jaar werken in het opdrachtgever – opdrachtnemermodel. Dat heeft geleid tot een gezamenlijke MT. De gesprekspartners geven aan dat in het begin van de tweede fase medewerkers goed de interne processen hebben beschreven en ingeregeld, wat door de ADR als een beheerst proces beoordeeld worden. Echter het opdrachtgever-opdrachtnemer model gaat ook met veel administratieve verplichtingen gepaard voor de afzonderlijke organisaties in de vorm van maandrapportages en aparte driehoeksoverleggen die capaciteit vragen.

Naast de interne sturing via het opdrachtgever- en opdrachtnemermodel werken zowel DG Oek als de NOO volgens de principes van netwerkgovernance in partnerships zowel interdepartementaal als met het brede maatschappelijke veld: De opgaven zijn complex en het vergt brede medeverantwoordelijkheid om te werken aan oplossingen. De vraagstukken

in fase 3 blijven vragen om een decentrale, integrale aanpak en dat kan gaan schuren met de interne sturingsrelaties binnen JenV.

De onderzoekers vinden dat in opzet de organisatievorm en werkwijze voor de NOO goed is uitgekristalliseerd en functioneert om als regieorganisatie gemeenten te faciliteren. Dat komt ook tot uitdrukking in de werkwijze waarop de accounthouders van de NOO aansluiten bij de provinciale regietafels en daar hun meerwaarde bieden in de dienstverlening door het signaleren van knelpunten in de uitvoering en ondersteunen bij het vinden van werkbare oplossingen in de praktijk; goede (praktijk-) voorbeelden en kennis delen over bestaand beleid/financierings-mogelijkheden en input ophalen voor beleidsontwikkeling.

In deze fase zijn door de NOO en DG Oek relevante ervaringen opgedaan om op een andere wijze te sturen en te organiseren dan gebruikelijk binnen JenV. Het proces om te komen tot en het vormgeven van een regieorganisatie met een goede procesinrichting en dienstverleningsconcept richting decentrale overheid is geslaagd en verdient opvolging mede gezien het potentieel richting de toekomst voor de reguliere asielketen en de discussie over de doorstroomlocaties en spreidingslocaties.

**Les:** Overweeg in hoeverre de organisatievorm en werkwijze die de NOO heeft ingericht om decentrale regie te voeren ook van toepassing kan zijn als er in de reguliere asielketen een meer decentrale aanpak wordt voorgestaan.

### *Bijna vanaf nul beginnen, regelingen gereed maken, aanpassen en in beheer nemen*

In de interviews komt naar voren dat het ministerie niet beschikt over lessons learned van recente grootschalige vluchtelingencrises (Syrië en Bosnië) en dat veel zaken vanaf het begin zijn opgebouwd waarbij wel gebruik is gemaakt van de bestaande bekostigingsregelingen van het directoraat-generaal Migratie (DGM) en vastgoedexpertise bij het Rijks Vastgoed Bedrijf (RVB). Ook de werkprocessen en verantwoordelijkheden en relatie met de planning en controlcyclus zijn vanaf de start volledig opnieuw opgebouwd. Vandaar dat in de beginperiode nog veel gebruik wordt gemaakt van de expertise van DG Oek en DGM. Een voorbeeld van de financiën (toezeggingen, registratie, vaststelling van gelden) die nog tot en met half juli 2022 onder verantwoordelijkheid van DGM blijven vallen en daarna zijn overgedragen nadat het personeel bij de NOO op voldoende sterkte is.

Dat heeft tot gevolg dat de eerste regelingen onder hoge tijdsdruk tot stand zijn gekomen. De eerste regeling, Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO), regelt de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, komt in maart tot stand en gaat in per 1 april 2022. In de regeling is onder andere de hoogte van de maandelijkse financiële toelage (eet- en leefgeld) geregeld die de vluchtelingen uit Oekraïne ontvangen om in hun levensbehoeften te kunnen voorzien.

Net zoals bij de gebouwgebonden kosten en andere regelingen worden gedurende de looptijd aanpassingen gedaan. Juist vanwege de snelheid en praktische uitvoerbaarheid zijn de regelingen daarmee meer in lijn gebracht met bestaande regelingen voor asielzoekers, statushouders en bijstandsgerechtigden op basis van evaluaties samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geëvalueerd. Op basis daarvan is de RooO aangepast die gefaseerd in werking treedt op 1 december 2022, een andere deel op 1 februari 2023. Die snelheid wordt als een succes en essentieel gezien om de uitvoering van de gemeenten te faciliteren.

Inmiddels beheert de NOO de volgende regelingen:

**Veiligheidsregio's:**

- Bekostigingsbesluit eerste opvang ontheemden Oekraïne door veiligheidsregio's - Staatscourant 17577, 12 juli 2022

**Regeling Gemeenten**

- Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne door gemeenten
- Subsidie - vergoeding voor extra kosten ivm ondersteunende en coördinerende rol naar gemeentes en VR's
- Subsidie - vergoeding voor kosten van ondersteuning gemeentelijke opvanglocaties
- Subsidie - voor ondersteuning Gemeentelijke Opvanglocaties
- Subsidie - vergoeding voor kosten van coördineren en faciliteren Particuliere Opvang
- Vergoeding extra kosten voor informatievoorziening, helpdesk, en matching ontheemden en gemeentelijke opvanglocaties, inclusief fysiek vervoer ontheemden na matching.

**Tabel 4: Regelingen die de NOO beheert**

**Les:** Departementen gaan steeds meer werken met een programma-DG of programmadirecties. Zorg dat er een draaiboek of spoorboek klaarligt dat een handvat biedt: over personeel, werving, informatievoorziening, organisatie en formatie, organiseren van werkplek en voorzieningen.

*Ontwerp nieuwe regelgeving vraagt precisie, vernieuwing en aansluiting bij het bestaande systeem*

De regeling Medische zorg ontheemden uit Oekraïne (RMO) is met terugwerkende kracht in werking gegaan per 1 juli 2022 voor ontheemden met een Burgerservicenummer (BSN). De subsidieregeling bij het CAK blijft beschikbaar voor ontheemden zonder BSN. Vanaf die datum wordt de zorg aan ontheemden uit Oekraïne vergoed. Dat betekent ook dat met het ingaan van deze regeling werkende ontheemden vanaf 1 augustus 2022 geen zorgverzekering meer hoeven af te sluiten. Zij vallen dan onder de Regeling Medische zorg Ontheemden uit Oekraïne (RMO). Zorgverzekeraars beëindigen de reeds afgesloten zorgverzekeringen per 1 augustus 2022.

De geïnterviewden spreken hun waardering uit over de wijze waarop deze regeling tot stand is gekomen, zowel in de aanpak van het proces als de inhoudelijke kennis in de samenhang van de regelgeving die is ingezet om de regeling functionerend te krijgen en het betrekken van de geschikte vakambtenaren van het ministerie van VWS.

Zo kent de regeling hetzelfde zorgpakket als het al bestaande pakket voor asielzoekers (Regeling Medische zorg Asielzoekers). Naast de zorg uit het basispakket wordt ook

bepaalde zorg buiten het basispakket (beperkt) vergoed. Omdat de vluchtelingen uit Oekraïne niet op dezelfde manier worden opgevangen als asielzoekers (die via het COA worden opgevangen) was een ander declaratiesysteem noodzakelijk. Echter de vergoeding van Wlz-zorg met verblijf verloopt niet via de RMO, maar via de regeling voor asielzoekers. Sinds 1 juli 2023 echter is de RMO verruimd en wordt ook langdurige zorg met en zonder verblijf vergoed. Voorheen kregen ontheemden toegang tot langdurige zorg met verblijf via de RMA. Het was toen nog niet mogelijk om onder de RMA gebruik te maken van langdurige zorg zonder verblijf. Nu kan dit wel. Naar aanleiding van signalen hierover is gekozen tot verruiming van de RMO.

Iedereen die in Nederland woont of werkt is verzekeringsplichtig. Voor de asielketen wordt dat geregeld in het proces van asielaanvraag. Aangezien ontheemden niet de asielprocedure hebben doorlopen moet een ander proces worden ontworpen waarbij ook rekening moet worden gehouden met de uitvoerders van de zorgverzekering en de administratieve processen die daarmee samenhangen.

Het heeft enige tijd gekost voordat deze urgentie, noodzaak en samenhang goed is begrepen en opgepakt binnen DG Oek (NOO was toen nog niet operationeel) om tot besluitvorming te komen met name in de doorzettingskracht richting juristen en controllers, geven de geïnterviewden aan. In het verdere proces is daarna gebruik gemaakt van een verkorte aanbestedingsprocedure van het ministerie van VWS en in goed overleg overgedragen aan het ministerie van JenV voor de ingangsdatum. De zorgverzekeraar DSW voert de regeling momenteel uit. Dat wil zeggen, het verwerken van de declaraties via hun portaal, uitvoeren van controles, betalen van de zorgverlening en maandelijkse facturatie aan het ministerie van JenV.

Ook in de overgang naar fase 3 is een gedegen kennis nodig van de samenhang van de regelingen en de consequenties voor de uitvoering. Dat DSW op korte termijn deze doelgroep als geheel kon bedienen, heeft natuurlijk te maken met hun ervaring in de uitvoering van de RMA, inrichting van hun informatietechnologie en administratieve processen en betrekken van geschikte vakambtenaren. Normaliter vragen dit soort aanpassingen veel hogere implementatiekosten van de aanpassingen in de administratie en IT waarbij een doorlooptijd van een dergelijke wijziging van één jaar niet ongebruikelijk is bij nieuwe regelgeving.

**Les:** [Informeert uitvoeringsorganisaties en betrokken departementen tijdig bij nieuwe regelingen in verband met de beschikbare capaciteit en implementatietijd die nodig is. Dat geldt niet alleen voor nieuwe regelingen maar zeker ook voor het geboden perspectief na het vervallen van de RTB.](#)

### *Beoordeling van de gemeenten en VR over de dienstverlening en toegevoegde waarde*

Wat de geïnterviewden sterk waarderen is dat de NOO niet alleen een centraal nummer heeft maar dat ze werken met zes accounthouders. Daarmee krijgt de Rijksoverheid een gezicht bij een eerste aanspreekpunt vanuit het ministerie van JenV voor gemeenten,



veiligheidsregio's en NGO's op het gebied van opvang van Oekraïense ontheemden op operationeel niveau. Zij werken vraaggestuurd, waarbij de belangrijkste taken zijn: het signaleren van knelpunten in de uitvoering en ondersteunen bij het vinden van werkbare oplossingen in de praktijk; goede (praktijk-) voorbeelden en kennis delen over bestaand beleid/financieringsmogelijkheden en input ophalen voor beleidsontwikkeling.

Het één op één contact is ook sterk aanwezig bij de ondersteuning die wordt geboden bij het maken van de businesscase of de beoordeling ervan. Het uitgangspunt is altijd van hoe krijgen we het wel voor elkaar in plaats van alleen terug te geven waar de businesscase niet aan voldoet. Gemeenten verbazen zich ook over de snelheid van afhandeling en beoordeling die veelal binnen enkele werkdagen geregeld is. Ook hier geldt een pragmatische insteek, niet uitleggen wat er niet kan en samen kijken binnen de regels hoe het gerealiseerd kan worden en wat wel mogelijk is.

Wel geven de geïnterviewden van de gemeenten aan dat het werken met voorschotten minder een probleem is bij grotere dan bij kleinere gemeenten, grotere gemeenten hebben meer speelruimte om middelen vrij te maken. In de samenwerking zijn DG Oek en de NOO afhankelijk van de kwaliteit en capaciteit van de staande organisatie. Dat betekent ook dat het administratieve apparaat van het ministerie van JenV voldoende capaciteit moet hebben om het aantal beschikkingen voor het eind van het jaar betaalbaar te stellen en op tijd uit te keren.

*Voorjaarsnota 2023*

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne op 24 februari 2022 staat Nederland voor de opgave om grote aantallen vluchtelingen uit Oekraïne op te vangen. Vanwege de oorlogssituatie compenseert het kabinet gemeenten voor de realisatie van noodopvangplekken en verstrekkingen aan vluchtelingen uit Oekraïne. In 2023 is circa € 2,5 miljard<sup>1</sup> voor beschikbaar, grotendeels ter bekostiging van verplichtingen die gemeenten in 2022 (zijn) aan(ge)gaan.

**Tabel 5: Beschikbaar budget noodopvangplekken 2023**

<sup>1</sup> Op basis Miljoenennota 2024 is voor 2023 ca. 2,9 miljard beschikbaar.  
Pagina 33 van 82

## 3. Opbrengst en bevindingen van de aangereikte thema's

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is per thema aangegeven wat de onderzoekers hebben opgehaald in de interviews en de documentatie. In elke paragraaf is per thema (besluitvorming (3.2); Draagvlak en draagkracht (3.3); Wetgeving (3.4); Samenwerking intern (3.5) en extern (3.6) en Fasering (3.7) steeds de bevindingen beschreven inclusief de lessen.

### 3.2 Besluitvorming

*De wijze waarop DG Oek de crisisbesluitvorming in de specifieke crisisstructuur heeft gecoördineerd, in samenhang met de wijze waarop taakstelling/opdrachtverlening aan medeoverheden en NGO's tot stand is gekomen, en met de wijze waarop de samenwerking met de veiligheidsregio's en het veiligheidsberaad is verlopen.*

Vanaf 10 mei 2022 is, met de inrichting van het Programma-DG en de benodigde overlegstructuren, de coördinatie op 10 mei 2022 overgaan van een nationale crisisstructuur naar een bijzondere crisisstructuur van de Ministeriële Commissie Migratie en Samenleving (MCMS) en de daaronder ressorterende Ambtelijke Commissie Migratie en Samenleving (ACMS). De voorzitter van het Veiligheidsberaad en de voorzitter van de VNG zijn ook lid van de MCMS.

De crisisstructuur is met bovenstaande afspraken geborgd in bovenstaande gremia. De organisatie van deze specifieke crisisstructuur en besluitvorming krijgt vorm in een tijdelijk, programmadirectoraat-generaal voor de duur van de crisis. Daarmee is de besluitvorming beschreven in het organisatiebesluit van JenV voor DG Oek.

#### *Een programma-DG met een coördinerende staatssecretaris is een logische keuze*

De keuzes die ten grondslag liggen aan de organisatievorm leiden logischerwijs tot een programma-DG met een coördinerende staatssecretaris. Allereerst betreft het een publieke taak met meerdere dimensies en veel betrokkenen, waarbij het vraagstuk het terrein van één ministerie overstijgt en ook de betrokkenheid van de andere overheden en maatschappelijk belanghebbenden vraagt (burgers, NGO's en bedrijven). Kenmerkend voor een apart programma is tevens de gerichtheid op een beleidsdoel (stip op de horizon); organiseren van betrokkenheid van (diverse) belanghebbenden ('stakeholders'); focus op creëren en behouden van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en het gebruik van (beleids-)netwerken ('informele' sponsors, naast de formele organisaties). Tevens betreft het een tijdelijke structuur, namelijk voor de looptijd van de RTB, die tweemaal met een jaar verlengd kan worden.

Bij de intensieve coördinatie van bestuurlijk gevoelig beleid is sprake van een intensivering van een coördinerende verantwoordelijkheid die standaard bij een vakminister/staatssecretaris belegd is. Vanwege deze intensivering wordt feitelijk aanvullend een apart (kabinets-) programma ingericht dat hoge politieke aandacht van het kabinet vraagt. Ook leidt deze organisatievorm tot weinig reorganisatiekosten voor het organiseren van regiekracht en is met het commitment binnen het kabinet en het bestuurlijke afsprakenkader met het Veiligheidsberaad (VB) voldoende sturing mogelijk.

De keuze voor een programma-DG versus een programmadirectie heeft naast bovenstaande argumenten te maken met het bestuurslagen overstijgende karakter; de zwaarte en vertegenwoordiging in extern overleg en politiek en/of maatschappelijk (internationaal) afbreukrisico van het project of programma.

Aangezien het programma van tijdelijke aard is, zal het onderwerp stapsgewijs in de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren worden teruggebracht. Hoewel het stapsgewijs gebeurt, is er toch een aantal gebeurtenissen die logisch zijn om bij de overgang te hebben afgerond als de instroom van Oekraïners zich stabiliseert, de invoering van de tijdelijke wet en het moment dat het VB terugtreedt in zijn rol.

### *Besluitvormingsstructuren zijn effectief, met korte lijnen en doorzettingskracht ingericht.*

De geïnterviewden geven aan dat de opzet goed heeft gewerkt om in te steken op een programma-DG zodat er zowel binnen de bestuursraad van JenV en interdepartementaal doorzettingskracht is en een goede vertegenwoordiging geborgd is in de AMCS en het interdepartementaal directeurenoverleg. De directe en korte lijnen met de staatssecretaris en niet via een regulier DG hebben ook gezorgd voor meer snelheid, zeker in de beginperiode. Collega's binnen DG Oek geven aan dat de parafencultuur weer langzaam terug aan het komen is en de stukkenstroom het reguliere proces doorloopt. Terwijl in de beginperiode het devies was: 'Er moet water uit de kraan komen, geen nota's'. De besluiten en documenten komen dan veel meer in de directe contacten en overleggen tot stand en vinden daarna hun weerslag in documenten.

In feite vormt het interdepartementale directeurenoverleg een knooppunt met de acht gestarte themagroepen waar besluiten worden genomen richting AMCS. In deze werkgroepen (sleutelfiguren; NGO's; medeoverheden etc.) zijn de diverse regelingen tot stand gekomen. Zeker in de beginperiode heeft dat goed gewerkt om het juiste netwerk te creëren. Gezien het feit dat DG Oek nog niet op volle sterkte was, is in de beginperiode even sterk geleund op DGM en is soms vertraging ontstaan in de totstandkoming van de regeling.

Een directe korte lijn met de staatssecretaris heeft de slagkracht vergroot geven de geïnterviewden van het departement weer en dat heeft ook gewerkt in de interdepartementale coördinatie. De samenwerking tussen veiligheidsregio's en VB wordt getypeerd als: 'Dat hebben we samen goed gedaan' (zie ook paragraaf 4.3). En dat komt

omdat:

- helder is gemaakt wat we van elkaar nodig hebben en dit is vastgelegd in een afsprakenkader;
- decentraal en lokaal de regie is gevoerd vanuit een sterke uitvoeringskracht en pragmatisme van de gemeenten;
- regulier asiel en Oekraïense ontheemden los van elkaar is gekoppeld en
- de coördinatie via de staatssecretaris is verlopen wat de besturing eenvoudiger heeft gemaakt.

In de governance wordt nog wel een hiërarchie ervaren tussen de verschillende overheidslagen, met elkaar optrekken op basis van gelijkwaardigheid is niet gebruikelijk en kan zelfs in dit traject nog bewuster meegenomen worden.

### *Passende vertegenwoordiging en governance verschuift in de tijd*

Aandachtspunt is wel dat met name de NGO's en gemeenten aangeven dat er veel overlap tussen de verschillende werkgroepen is en dat ze momenteel verworpen zijn tot een soort afstemoverleg waarbij de relatie met de besluitvorming beter belegd kan worden. Te meer omdat een vertegenwoordiging van de NGO's in het directeurenoverleg ontbreekt.

De geïnterviewden vanuit met name de gemeenten geven aan dat de aandacht in de governance meer naar de langere termijn moet gaan verschuiven, richting integratie en integraliteit (wonen, werken en onderwijs) en gericht op zelfredzaamheid en participatie. Momenteel knellen de arrangementen voor tijdelijke huisvesting en ligt er een opgave richting andere departementen: BZK (Woningbouwimpuls, de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen 2023 en de stimuleringsregeling Flex- en Transformatie), SZW (passend werk en matching), VWS, OCW (taalonderwijs volwassenen) en ook richting Financiën met financieringsvormen die zich richten op de lange termijn.

### *Opdrachtgeverschap van het KCIO door NOO*

Om bovenregionaal te kunnen spreiden is inzicht nodig in de verwachte toestroom van vluchtelingen, inzicht in de beschikbare gemeentelijke opvangcapaciteit en capaciteit voor het matchen van vraag en aanbod. Dat inzicht wordt verstrekt door het Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO).

De veiligheidsregio's leveren informatie aan over het aantal beschikbare opvangplekken binnen de regio. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in kortdurende (<72 uur) en langdurende (>72 uur) opvang. Voor het matchen van vraag en aanbod staat 24/7 een team van mensen klaar. Op basis van een actueel beeld van de beschikbare informatie wordt een (nieuwe) opvanglocatie voor de Oekraïners gezocht. Indien noodzakelijk wordt ook het vervoer geregeld.

Met de overgang van de nationale crisisstructuur op 10 mei 2022 naar een specifieke crisisstructuur Opvang Oekraïne is het opdrachtgeverschap ook overgegaan naar de NOO. Daarbij is afgesproken dat de functionaliteit geleverd blijft worden tot 1 november 2022

en daarna afhankelijk van de ontwikkelingen, wordt besloten welke delen van de functionaliteit en op welke wijze zullen worden voortgezet.

Vanaf maart 2022 is met de betrokken partners (DGM, LOCC, VR, Rode Kruis) gesproken over de verdere inrichting van het KCIO waarbij in de driemaandelijke reguliere opdrachtgevers- opdrachtnemers-overleggen de NOO, NCTV, DG PenV, VR en het KCIO worden betrokken. Momenteel wordt onderzocht of de opdrachtgeversrol van de VR per 1 januari 2024 overgenomen kan worden door de VNG.

In de interviews is aangegeven dat het KCIO onontbeerlijk is voor het goed laten verlopen van de bovenregionale spreiding en dat het KCIO vanwege hun ervaring tijdens de coronacrisis snel operationeel was en door hun flexibele structuur snel aanpassingen kan verwerken afhankelijk van de behoefte op basis van een voorspelbaar en betrouwbaar proces. Hierdoor is rust ontstaan in de samenwerking tussen de partijen. Juist deze ordening wordt door de betrokkenen sterk gewaardeerd.

**Les:** Een centrale informatievoorziening is cruciaal om de bovenregionale spreiding, de gemeentelijke coördinatie en overheidsbrede besluitvorming te ondersteunen

## Resumé

### **Conclusies**

- Een programma-DG met een coördinerende staatssecretaris is een logische keuze
- Besluitvormingsstructuren zijn effectief, met korte lijnen en doorzettingskracht ingericht.
- Passende vertegenwoordiging en governance verschuift in de tijd.
- Opdrachtgeverschap van het KCIO door NOO

### **Lessen**

- Een centrale informatievoorziening is cruciaal om de bovenregionale spreiding, de gemeentelijke coördinatie en overheidsbrede besluitvorming te ondersteunen

### 3.3 Draagvlak en draagkracht

*Welke impact de aanpak (zowel beleidsmatig als procedureel) van de opvang van ontheemden uit Oekraïne heeft gehad op draagvlak en draagkracht in de samenleving en bij betrokken partijen. Welk effect had de centrale rol van de gemeenten op draagvlak bij de lokale samenleving en omwonenden? Welke andere aspecten van de aanpak hadden een effect op draagvlak en draagkracht?*

#### *De opvang van Oekraïense ontheemden heeft een breed draagvlak in de Nederlandse samenleving*

De decentrale kleinschalige huisvesting heeft ervoor gezorgd dat er veel contact is tussen de Oekraïners en de lokale bevolking. In de interviews worden de Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL (Tweede Kamer, ministerie van Sociale Zaken, februari 2023) nadrukkelijk bevestigd als het gaat over toegang tot lokale en informele netwerken en initiatieven.

Ook uit het onderzoek van AEF blijkt dat Nederlanders erg betrokken zijn bij de opvang van de Oekraïners en allerlei maatschappelijke steun wordt geboden zodat gemeenten minder hoeven in te kopen. De aanpak met de kleinschalige lokale en particuliere opvang heeft eraan bijgedragen dat de Oekraïners in heel Nederland deel uitmaken van het dagelijkse straatbeeld. Daardoor ontstaan er op kleine schaal allerlei (in)formele netwerken die helpen om hen de weg te laten vinden naar scholing of bemiddeling naar werk, waardoor ze sneller kunnen participeren in de Nederlandse maatschappij.

**Les:** Blijf het draagvlak onder de Nederlandse bevolking monitoren over de crisisaanpak en blijf eenduidig communiceren over de besluiten en uitvoeringsregelingen.

Verdere elementen die zowel een positieve als een negatieve uitwerking hebben op het draagvlak en draagkracht zijn hieronder toegelicht.

#### *Elementen die positief uitwerken op het draagvlak en draagkracht*

##### **Gunfactor en Europese identiteit**

Uit de gesprekken, maar ook de flitspeilingen blijkt dat Oekraïners door de Nederlandse samenleving als Europeanen worden beschouwd en dat zij bijdragen aan de culturele diversiteit van Nederland. Deze gunfactor creëert een basis voor draagvlak binnen de samenleving.

##### **Ruimhartige bijdrage in de opvang en voorzieningenniveau**

Doordat de Rijksoverheid de verschillende regelingen fasegewijs heeft ingevoerd, is een goede opvang gerealiseerd om de Oekraïners goed op te kunnen vangen. Dit komt uit meerdere interviews naar voren en vloeit tevens voort uit de RTB.

##### **Actieve betrokkenheid van Oekraïners**

Het betrekken van Oekraïners in teams en als klankbord, met inachtneming van de

Oekraïense gemeenschap, versterkt het gevoel van participatie en eigenaarschap. Dit komt naar voren in de interviews die gevoerd zijn met mensen die participeren in overleggen, zoals bijvoorbeeld het sleutelfigurenoverleg en wordt zeer gewaardeerd. Vanuit DG Oek is er tevens wekelijks overleg met de consul-generaal van Oekraïne in Nederland en vinden veel werkbezoeken plaats om direct contact te hebben.

### ***Communicatie en evenementen***

Door naast digitale communicatie ook meer interactieve vormen van communicatie in te zetten via platforms of de organisatie van evenementen ontstaat meer begrip voor en tussen verschillende gemeenschappen. Zo heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken op 19 oktober 2022 een Conferentie Wederopbouw Oekraïne georganiseerd. Hierbij waren het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld, denktanks en diverse overheidsorganisaties uitgenodigd om mee te denken hoe Nederland concreet kan helpen bij de wederopbouw van Oekraïne. Daarnaast heeft de VNG een website met diverse informatie over de opvang van Oekraïners. Zo gaan zij ook bij gemeenten langs en brengen in beeld hoe in de gemeente de opvang wordt verzorgd en wat daarvoor komt kijken. Maar ook lokale initiatieven zoals de Walk of Hope die in Utrecht één jaar na de oorlog is georganiseerd door de Oekraïense gemeenschap zijn daar goede voorbeelden van. Daarnaast is op het interne forum de uitgebreide informatie over Oekraïne voor gemeenten grotendeels terug te vinden.

### ***Interne motivatie en openheid voor ideeën***

Oekraïners zijn gemotiveerd om bij te dragen aan de Nederlandse samenleving en staan open voor het delen en uitwisselen van ideeën. Dit blijkt onder andere uit hun deelname aan de arbeidsmarkt en ook uit hun deelname aan bijeenkomsten die gemeenten organiseren om te horen waar zij tevreden of minder tevreden mee zijn en waar zij behoefte aan hebben. Dat leidt tot allerlei initiatieven en aanpassingen zoals volkstuinen, bijdrage aan het koken in opvanglocaties of een aanpassing van de gestructureerde lessen en meer ruimte voor spelen en het ontwikkelen van creativiteit van kinderen.

### ***Zichtbaarheid en serieus nemen door de overheid***

De overheid vergroot de zichtbaarheid door bezoeken aan de gemeentelijke opvanglocaties en gaat het gesprek aan met de Oekraïeners over wat voor hen belangrijk is, wat het vertrouwen en het gevoel van betrokkenheid vanuit de overheid versterkt.

### ***Goede informatievoorziening en kenniscentrum integratie en opvang (KCIO)***

De snelle en gedegen informatievoorziening vanuit het KCIO maakt het mogelijk dat DG Oek snel de signalen uit het veld ontvangt en hierop kan inspelen.

### ***Kleinschalige opvang en hulp vanuit de bevolking***

Een kleinschalige opvang (geen grote verzamellocaties) en ondersteuning door de Nederlandse bevolking, waaronder donaties en private opvanginitiatieven, creëren een gevoel van gemeenschapszin.

## *Elementen die negatief kunnen uitwerken op draagvlak en draagkracht*

### **De voortslepende besluitvorming voor derdelanders**

De besluitvorming met betrekking tot derdelanders veroorzaakt onzekerheid en ongemak, bij de derdelanders en gemeenten wat het draagvlak in de aanpak vermindert.

### **Onderscheid tussen Oekraïners en asielzoekers/statushouders**

Het maken van een duidelijk onderscheid tussen Oekraïners en asielzoekers/statushouders, inclusief eventuele aanpassingen in de leefgeldregeling, is van belang om verwarring te voorkomen en vergelijkbaarheid te waarborgen.

### **Voortdurende oorlogssituatie**

De langdurige oorlogssituatie in Oekraïne kan een negatieve invloed hebben op het draagvlak, vanwege mogelijke zorgen en emotionele betrokkenheid. Maar ook door de onzekerheid wat het langer moeten opvangen van Oekraïense vluchtelingen gaat betekenen voor de Nederlandse samenleving.

### **Spreidingswet en impact op verschillende gemeenschappen**

De toepassing van de spreidingswet kan lokaal tot zorgen leiden, wat het draagvlak kan verminderen. Adequate communicatie is noodzakelijk om begrip te kweken.

### **Druk op essentiële voorzieningen in Nederland**

Een mogelijke druk op huisartsen en het tekort aan docenten in Nederland als gevolg van de toestroom van Oekraïners kan het draagvlak negatief beïnvloeden. Er moet gezorgd worden voor voldoende ondersteuning.

## *De impact van de genomen maatregelen wordt nauwgezet gevolgd*

Ondanks het feit dat er in de beginperiode gestuurd is op basis van onzekerheden en scenario's, is snel doorgeschakeld om de informatievoorziening op orde te krijgen. En daar niet alleen reactief maar ook proactief in te zijn. Door het KCIO in te richten, regelmatig flitspeilingen uit te voeren, werkgroepen op te richten en aanwezig te zijn in het veld. Op basis van de monitoring zijn de maatregelen tussentijds aangepast om het draagvlak en de draagkracht te behouden en de factoren goed in beeld te hebben die hier van invloed op zijn. Deze actieve benadering is ook direct terug te voeren op de geleerde lessen vanuit de Corona periode en de rol die communicatie kan vervullen bij maatschappelijke vraagstukken. Het is zowel wet- en regelgeving, subsidies en middelen en communicatie als drie dominante sturingsinterventies, die in deze crisis ten volle zijn benut.



## Resumé

### **Conclusies**

- De balans is positief door goede communicatie op basis van continue monitoring via flitspeilingen
- De opvang van Oekraïense ontheemden heeft een breed draagvlak in de Nederlandse samenleving
- De impact van de genomen maatregelen wordt nauwgezet gevolgd

### **Lessen**

- Blijf het draagvlak onder de Nederlandse bevolking monitoren over de crisisaanpak en blijf eenduidig communiceren over de besluiten en uitvoeringsregelingen.

## 3.4 Wetgeving

*Hoe is de activering van het staatsnoodrecht verlopen en op welke wijze is de opvang van Oekraïense ontheemden ondersteund met generieke en specifieke wet- en regelgeving Welke lessen vallen hieruit te trekken voor toekomstige inzet van wet en regelgeving ?*

De RTB en de Nederlandse doorvertaling via het staatsnoodrecht en de RooO zijn de uitgangspunten geweest voor de wetgeving in fase 2. DG Oek heeft in fase 2 de coördinatie op de verdere uitwerking van deze regelgeving, de NOO heeft een centrale rol bij de verdere uitvoering van de specifieke regelgeving.

Nederland heeft in de eerste fase een aantal pragmatische keuzen gemaakt die bepalend zijn voor de wetgeving in fase 2 en 3. Ten eerste is op Europees niveau de Richtlijn Tijdelijk Bescherming in Nederland als volgt geïmplementeerd. Vreemdelingen moeten een asielaanvraag doen om onder de RTB te vallen. De behandeling van deze asielaanvraag is opgeschort voor de duur van de RTB. De RTB biedt daarbij enkel verblijfsrecht. In deze status van 'in asielprocedure' hebben zij meer rechten dan personen in afwachting van de asielprocedure, namelijk recht op leefgeld, zorg, werk en onderwijs.

Ten tweede is bij aanvang in Nederland de definitie van de doelgroep Oekraïense ontheemden ruimer gehanteerd dan in de meeste Europese landen. Hierdoor kregen, naast ontheemden met de Oekraïense nationaliteit, ontheemden die werkten of studeerden in de Oekraïne, de derdelanders, toegang tot Nederland. Dit uitgangspunt leidde tot een toestroom van derdelanders.

### *De toepassing van het staatsnoodrecht is passend in deze crisissituatie.*

Door de inzet van het staatsnoodrecht (Wet verplaatsing bevolking artikel 2c en 4) is zonder dat sprake is van Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP5) en zonder formeel wetgeving traject, de taak om Oekraïense ontheemden op te vangen belegd bij de burgemeesters en de gemeenten. De keuze voor de decentrale bevoegdheden is pragmatisch en logisch geweest in deze situatie. Andere wetgeving duurt te lang en die tijd is er niet in de crisisfase. In de interviews is meerdere malen aangegeven dat het ook meer pragmatisch en overzichtelijker is om met 25 veiligheidsregio's te overleggen dan met 342 gemeenten (stand van zaken 1 januari 2023). Daarbij is aangegeven dat tijdens de Corona-crisis intensief is samengewerkt en dat door deze samenwerking veel sneller en effectiever kan worden geschakeld om het maatschappelijke vraagstuk in samenwerking met het VB aan te kunnen.

De staatssecretaris heeft vanaf het begin het voornemen gehad om het staatsnoodrecht snel weer buiten werking te stellen en de crisis in reguliere wetgeving te formaliseren.

*Kamerbrief 1 juli 2022: Met uw Kamer zijn wij van mening dat het staatsnoodrecht niet langer in werking moet zijn dan noodzakelijk. De buitengewone omstandigheden die tot de inwerkingstelling van het noodrecht noopten, duren weliswaar voort, maar het staatsnoodrecht is naar zijn aard bedoeld als tijdelijke oplossing. Zoals het er nu uitziet, lijkt het nodig om de opvangtaak tijdelijk, maar voor langere tijd bij gemeenten te beleggen.*

*Daarom willen wij, zoals ook eerder aan uw kamer gemeld, overgaan op een andere, tijdelijke, juridische basis. Er zal via de reguliere wetgevingsprocedure een voorstel voor een tijdelijke wet in procedure worden gebracht. Zodra de tijdelijke wet in werking is zal de werking van het staatsnoodrecht direct worden beëindigd. Het is van groot belang dat de tijdelijke wet naadloos aansluit op het staatsnoodrecht.*

**Tabel 6: Tweede Kamer brief mbt staatsnoodrecht versus tijdelijke wet**

DG Oek heeft in dit kader aan gewerkt aan het opstellen van een tijdelijke Wet Opvang Oekraïense ontheemden, die het staatsnoodrecht vervangt door reguliere wet- en regelgeving. Hiervoor zijn de procedurele stappen van het reguliere wetgevingsproces doorlopen, waaronder de consultatiefase en advisering door de Raad van State. Tussentijds is het staatsnoodrecht verlengd en in april 2023 de voortduringswet gepubliceerd.

Aanvullende Wetgeving in fase 2	
5 april 2023	Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wet Verplaatsing Bevolking
12 juni 2023	Indienen wetsvoorstel Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne -Kamerstukken II 2022/23, 36394, nr. 4

**Tabel 7: Wetsvoorstel Tijdelijke opvang**

### *Ruime financiële regelingen zijn cruciaal geweest om de uitvoering via veiligheidsregio's en de gemeenten op korte termijn te organiseren*

Voor de opvang van Oekraïners zijn door DG Oek diverse financiële regelingen opgesteld. Vaak in aanvulling of gebaseerd op bestaande regelingen voor asielzoekers, statushouders en vluchtelingen. De NOO voert samen met het subsidieportaal van het ministerie van JenV een aantal van deze financiële regelingen uit en is opdrachtgever voor de subsidies. De bekostigingsregeling voor veiligheidsregio's en gemeenten en de subsidieregelingen zijn na de start meerdere keren gefaseerd aangepast.

Regelingen Veiligheidsregio's en Gemeenten	
1 maart 2022	Bekostigingsbesluit eerste opvang ontheemden Oekraïne door veiligheidsregio's – (SPUK)
1 maart 2022	Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne door gemeenten
Subsidieregelingen	
VNG	Subsidie – vergoeding voor extra kosten ivm ondersteunende en coördinerende rol naar gemeenten en VR's
Rode Kruis	Subsidie – vergoeding voor kosten van ondersteuning gemeentelijke opvanglocaties

Vluchtelingenwerk Nederland	Subsidie – voor ondersteuning Gemeentelijke Opvanglocaties
Refugee home	Subsidie – vergoeding voor kosten van coördineren en faciliteren Particuliere Opvang
DSW	Regeling Medische zorg aan Ontheemden uit Oekraïne (RMO)
NIPV/KCIO	Vergoeding extra kosten voor informatievoorziening, helpdesk, en matching ontheemden en gemeentelijke opvanglocaties, incl fysiek vervoer ontheemden na matching.

**Tabel 8: Bekostigingsregelingen**

Daarnaast zijn er financiële regelingen voor gemeenten opgesteld door andere onderdelen van JenV en andere departementen waaronder BZK, OCW, SZW en VWS, die niet door de NOO worden uitgevoerd. Deze regelingen behoren niet tot de scope van dit onderzoek maar zijn wel gekoppeld aan de tijdelijke bescherming.

Overig Regelgeving	
JenV/PenV	Ophoging DBUR (structurele ophoging ten behoeve van de versterking van de bovenregionale en landelijke crisisbeheersing.
JenV/DGM	Specifieke uitkering (SPUK) overlastgevende asielzoekers Ook van toepassing op doelgroep Oekraïense ontheemden
VWS	Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden (SOV)
BZK/RVO	Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen
BZK/RVO	Regeling BZK vergoeding langlopende opvang
OC&W	Tegemoetkoming leerlingenvervoer
OC&W	Tegemoetkoming Tijdelijke onderwijshuisvesting
OC&W	Tegemoetkoming Voorschoolse educatie
SZW	Oekraïners kunnen zonder tewerkstellingsvergunning werken in loondienst. Voor werkgevers geldt een meldplicht bij het UWV.
SZW	Werkende Oekraïners kunnen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag als zij gebruik maken van kinderopvang.
SZW	Oekraïners kunnen gebruik maken van arbeidsbemiddeling via gemeenten op basis van een wijziging van het Besluit SUWI
VWS	Meerkostenregeling gemeentelijke zorgtaken

**Tabel 9: Regelgeving gekoppeld aan de RooO**

De geïnterviewden geven aan dat er vanaf het begin vertrouwen is in de samenwerking tussen het Rijk, VB en gemeenten. Ook het draagvlak is groot bij de inwoners om steun en hulp te bieden. De ruime financiering heeft wel degelijk meegeholpen in de voortvarendheid waarmee gemeenten de opvang hebben opgepakt, geven de geïnterviewden aan.

In de interviews is wel een duidelijk verschil te merken tussen de grote en kleine gemeenten die anders met middelen omgaan dan wel beschikken over voldoende capaciteit en kennis en het kunnen omgaan met gaan met verplichtingen.

### **Vershil tussen grote en kleinere gemeenten**

Daarbij is wel een verschil tussen grote en kleine gemeenten. Grotere gemeenten hebben meer capaciteit en kennis in huis om dit soort grootschalige projecten op te pakken.

Daarnaast is het voor grotere gemeenten makkelijker om met voorschotten te werken terwijl kleinere gemeenten meer terughoudend zijn in het vrijmaken van middelen gezien het relatief grote beslag dat het werken met voorschotten op hun lopende begroting legt en op de beschikbare capaciteit.

### ***Garanties en aansluiting op gemeentelijke processen***

De gemeenten en NGO's geven aan dat de financiële regelingen een goed fundament vormen voor de opvang. Tegelijkertijd geven vrijwel alle geïnterviewden aan dat naast de regelingen vaak garanties gegeven moesten worden voordat de uitvoering daadwerkelijk kan starten. Bijvoorbeeld omdat bij het verwerven van huisvesting meerjarige verplichtingen een langere termijn hebben dan de looptijd van de RTB. Of, de termijnen waarop uitbetaling van de transitiekosten niet synchroon lopen met de gemeentelijke begrotingen.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat met meer subsidiekennis de regeling op een aantal punten anders was ingericht bijvoorbeeld rond bevoorschotting en/of meerdere keren per jaar aanvragen en uitkeren. Meer kennis en explicietere keuzen waren meer helpend in het gehele beheerproces bij de NOO, maar ook passender bij de gemeentelijke processen rond begroting en beheer.

### ***Praktijk en uitvoering staan centraal in handreikingen***

Naast de (financiële) regelingen zijn er handreikingen opgesteld die handvatten bieden voor de ondersteuning voor de gemeente (GOO) en voor de particuliere opvang (POO).

In de handreiking voor gemeenten betreft dit de ondersteuning en uitvoering van de Gemeenten Opvang voor de Oekraïners en de regelgeving en richtinggevende kaders, waarbij de voorzieningen en rechten voor deze ontheemden zoveel mogelijk gelijkwaardig dienen te zijn aan de rechten en voorzieningen van personen die worden opgevangen via het reguliere asielproces. Bij de particuliere opvang is informatie opgenomen over de wijze waarop een inwoner van Nederland een opvangplek kan aanbieden; Waar let ik op als ik vluchtelingen opvang? En welke hulpmiddelen zijn er voor mijn gast beschikbaar, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs?

Beide handreikingen worden steeds aangepast als een regeling verandert (bijvoorbeeld aanpassing leefgeld of overgang van uitkering per individu naar gezin) of een beleidswijziging plaatsvindt (bijvoorbeeld ten aanzien van de derdelanders).

Deze handreikingen zijn tot stand gekomen in samenwerking met de interne en externe stakeholders en vooral de praktijk van alle dag. In interviews wordt deze werkwijze gewaardeerd. Gemeenten die goede voorbeelden hebben, zijn er trots op dat hun lokale praktijk in de handreikingen, in landelijke richtlijnen in de uitvoering verwerkt is. DG Oek en de NOO hebben beiden actief signalen vanuit de uitvoering opgehaald en benut om de handreikingen op te stellen en continue aan te passen met nieuwe regelgeving en praktijkvoorbeelden.

Handreikingen voor de uitvoering (met steeds geactualiseerde versies)	
Vanaf maart 2022	Handreiking Gemeentelijke opvang Ontheemden
Vanaf maart 2022	Handreiking Particuliere opvang Ontheemden
Vanaf april 2022	Handreiking Onderwijs voor Kinderen en jongeren uit Oekraïne

**Tabel 10: Uitgebrachte handreiking voor de uitvoering**

### *Issues in de uitvoering hangen veelal samen met de wet- en regelgeving*

Dan zijn er nog een aantal issues die samenhangen met de wetgeving, zoals de besluitvorming over de derdelanders, het omgaan of voorkomen van overlast op de locaties en het ontbreken van de langere termijn.

**Les:** Werk vanuit het uitgangspunt: zaken die een Europese impact hebben, zijn ook het beste op te lossen op een Europese schaal zo niet internationaal. Ga bewuster om met nationale uitzonderingen op dat Europese level playing field.

### **Derdelanders**

Nederland heeft bij de toelating van Oekraïners met nog een aantal andere landen een ruimere definitie gehanteerd waardoor naast Oekraïners ook de derdelanders (Oekraïners zonder een Oekraïense nationaliteit) snel hun weg vonden naar Nederland. Toen deze toestroom is opgemerkt is de TK op 18 juli 2022 geïnformeerd over het volgende besluit: Derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne die op 19 juli 2022 nog niet waren ingeschreven in de basisregistratie personen (BRP) zijn per 19 juli 2022 uitgesloten van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) en hebben daarmee niet langer recht op opvang en voorzieningen in Nederland onder de RTB. Voor de ontheemden met een tijdelijke vergunning die reeds ingeschreven waren in de BRP voor 19 juli 2022, geldt dat hun tijdelijke bescherming op 4 september 2023 wordt beëindigd.

Ook in de brief aan de TK van 10 februari 2023 wordt gememoreerd aan die beslissing: Tegen de achtergrond van de hoge asielinstream en de druk op de opvang van het COA ziet het kabinet zich genooddaakt om deze beslissing terug te draaien. Om de druk op de vreemdelingenketen niet te veel te laten toenemen en om verhuisbewegingen van derdelanders te voorkomen is besloten de tijdelijke bescherming van deze groep te verlengen met zes maanden tot 4 september 2023. Het gaat om een groep van circa 4.660<sup>2</sup> personen. Dat betekent dat alle derdelanders voor nu blijven in de gemeentelijke (of particuliere) opvang in de gemeenten. De gemeenten zetten de opvang en de voorzieningen onder de Regeling opvang ontheemden Oekraïne onder de huidige voorwaarden voort.

Los van de slepende voortgang en onzekerheid geven de geïnterviewden aan dat deze relatief kleine groep veel aandacht en capaciteit vraagt, die terug te leiden is tot het hanteren van een

<sup>2</sup> Dit betreft het totaal aantal derdelanders. Niet het aantal derdelanders van wie de tijdelijke bescherming zou eindigen.

ruimere definitie. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.4 heeft Nederland een ruimere definitie gehanteerd waardoor naast Oekraïners ook de derdelanders (Oekraïners zonder een Oekraïense nationaliteit) naar Nederland konden komen. De consequentie daarvan is snel inzichtelijk geworden in de informatievoorziening, waarna binnen een hele korte termijn de definitie en de wetgeving is aangepast. In de snelheid van besluitvorming zijn een aantal lange termijn consequenties minder goed meegenomen. Dat leidt nu tot slepende juridische procedures. Dat begint natuurlijk met het besef dat een uitzondering op de definitie van de Europese Richtlijn consequenties heeft waar ook langer bij moet worden stilgestaan (zie ook paragraaf 3.6 . Samen werken biedt meer perspectief).

### ***Overlastgevers***

De eerste stroom van Oekraïense ontheemden zijn vooral vrouwen en kinderen, naarmate de oorlog voortduurt is de doelgroep meer divers geworden. Ondanks het feit dat het bieden van opvang en het verstrekken van voorzieningen door gemeenten vrijwel overal goed verlopen is, is er in sommige gemeenten wrijving ontstaan in de gemeentelijke opvang van Oekraïners. De oorlog laat ook haar sporen na in de vorm van reguliere verslavingen, geestelijke en psychische problemen, huiselijk geweld en misbruik en trauma's. Dit kan ertoe leiden dat de betreffende personen zodanige overlast geven dat ze niet in een gemeentelijke opvangorganisatie te handhaven zijn. De opvanglocaties voor personen met complexe psychische problematiek zijn in Nederland beperkt. Het leger des heils heeft een aantal reguliere opvang plekken gereserveerd voor Oekraïners.

Uit de interviews blijkt dat de wijze waarop gemeenten omgaan met overlastgevers verschilt. Naast strikte huisregels en het gebruik van de algemene politieverordening, zijn naast de veiligheidsregels werkafspraken gemaakt waarbij overlastgevers uitgeruild worden met andere gemeenten. De huisregels van één van de geïnterviewden is als best practice generiek gemaakt en in de handreiking voor gemeentelijke opvang opgenomen. Daarnaast is er een handreiking huiselijke geweld.

### ***De opgeschorte asielaanvraag en langere termijn***

In veel interviews komt naar voren dat er rekening mee moet worden gehouden dat een deel van de Oekraïners langer blijft en ook niet (direct) terugkeert als de oorlog afgelopen is. Het is nu al belangrijk perspectief te bieden voor wat dit betekent voor de langere termijn als de RTB afloopt en mensen langer in Nederland gaan verblijven. Wat is het langere termijn perspectief voor de Oekraïense ontheemden. Blijven ze dezelfde rechten houden als ze nu hebben tijdens de opgeschorte asielaanvraag als de RTB niet wordt verlengd of komen ze dan terecht in de reguliere asielroute en welke mogelijkheden worden tussentijds aangeboden om verder te participeren en te integreren als de oorlog langer duurt (woning- en arbeidsmarkt). Voorbereiding van samenhang in wetgeving vereist samenhang in uitgangspunten en tijdspaden.

Hoewel in de brieven van december 2022 deze langere termijn is aangekondigd hebben de geïnterviewden daar tot op heden geen perspectieven, plannen of scenario's gezien.

**Les:** Werk, nu de basisvoorzieningen op orde zijn, aan het versterken van de zelfredzaamheid en de participatie van de Oekraïense ontheemden en de onderliggende principes van de RTB.

## Resumé

### **Conclusies**

- De toepassing van het staatsnoodrecht is passend in deze crisissituatie.
- Ruime financiële regelingen zijn cruciaal geweest om de uitvoering via veiligheidsregio's en de gemeenten op korte termijn te organiseren
- Praktijk en uitvoering staan centraal in handreikingen
- Issues in de uitvoering hangen veelal aan wetgeving.

### **Lessen/Aanbevelingen**

- Werk vanuit het uitgangspunt: zaken die een Europese impact hebben, zijn ook het beste op te lossen op een Europese schaal zo niet internationaal. Ga bewuster om met nationale uitzonderingen op dat Europese level playing field.
- Werk, nu de basisvoorzieningen op orde zijn, aan het versterken van de zelfredzaamheid en de participatie van de Oekraïense ontheemden en de onderliggende principes van de RTB.

## 3.5 Samenwerking extern

*Onder externe samenwerking verstaan de onderzoekers het brede netwerk van partijen buiten de Rijksoverheid waarmee DG Oek en de NOO samenwerkt. Deze externe partijen vallen in twee type organisaties uiteen:*

- *Intermediaire/ regievoerende/coördinerende partijen veiligheidsregio's, het veiligheidsberaad, het KCIO en de VNG;*
- *Uitvoeringspartijen die integraal de opvang uitvoeren zoals gemeenten, NGO's, belangenorganisaties en/of sleutelpersonen en commerciële partijen die voor specifieke doelgroepen en/of specifieke taken een actieve rol spelen.*

*In deze paragraaf staat samenspel tussen deze partijen centraal.*

### *DG Oek en NOO zijn faciliterend geweest voor de externe samenwerking in een netwerk met een brede maatschappelijke basis*

De NOO en DG Oek hebben geen directe uitvoerende rol gespeeld in de coördinatie van bedden en plaatsen en/of informatievoorziening. Wel zijn ze faciliterend geweest aan het externe gehele netwerk door ruimte te creëren of juist te escaleren en waar nodig zelf oplossingen te zoeken.

DG Oek heeft de externe samenwerkingspartners in verschillende werkgroepen samen laten komen en heeft hierbij een maatschappelijk netwerk gecreëerd van samenwerkingspartijen die elkaar weten te vinden zowel beleidsmatig als in de coördinatie en de uitvoering. Externe



partijen die door de NOO en DG Oek in de samenwerking zijn betrokken zijn onder andere refugee home (particuliere opvang), het Rode Kruis, het Leger des Heils, burgers en diverse private partijen (bijvoorbeeld woningbouwcorporaties voor huisvesting).

### *De veiligheidsregio's en het KCIO zijn in fase 2 cruciale partners geweest voor DG Oek en NOO*

De Veiligheidsregio's vormen met het KCIO het schakelpunt tussen beleid en uitvoering. Ten eerste door de centrale regie op de creatie van bedden en het plaatsen matchen van de ontheemden op beschikbare en vrije bedden in gemeentelijke locaties. Ten tweede door de sterke informatiepositie en de informatievoorziening waarbij feiten en de kwaliteit en betrouwbaarheid centraal staan. Door de betrouwbare informatie kunnen de coördinerende burgemeester het aantal bedden goed verdelen. Ten derde door vanuit de uitvoering en de informatiepositie een sterke rol te spelen in de onderbouwing van het beleid voor de ontheemden. Daarnaast hebben de veiligheidsregio's een rol gespeeld bij het ondersteunen van andere partijen, zoals bijvoorbeeld de opvanglocaties, Rode Kruis e.d. KCIO krijgt van alle kanten complimenten, ze vormen een interface tussen beleid en de uitvoering.

De basis van de informatievoorziening uit fase 1 is nog steeds de basis in fase 2. Deze informatie is leidend geweest op alle niveaus zowel voor de operationeel leiders/project- en programmamanagers vanuit de veiligheidsregio's bij de matching van bedden als bij de beleidsmakers voor de besluitvorming en de aanpassingen van het beleid en de communicatie naar publiek en politiek. Nadat in fase 1 de informatievoorziening en matching in een crisistempo ging, verdwijnt in fase 2 de politieke aandacht wat meer naar de achtergrond en heeft DG Oek meer relatieve rust en ritme gebracht in de besluitvorming. In fase 2 is de informatievoorziening door het KCIO stap voor stap uitgebreid met steeds meer aanvullende informatie naast opvang, scholing, werk etc.

### *De gemeenten zijn met de NGO's het hart van de uitvoering*

De samenwerking tussen gemeenten en NGO's vormen het centrale punt in de uitvoering van het beleid, waarbij de signalen en ervaringen uit de praktijk van de gemeenten met grote aandacht worden ontvangen. Voor burgemeesters staan DG Oek en de NOO meer op afstand, tenzij er persoonlijke relaties bestaan via het Veiligheidsberaad of als een gemeente een aanpak heeft ontwikkeld die breder kan worden toegepast.

Binnen de gemeenten is de organisatiestructuur voor de opvang van ontheemden verschillend georganiseerd. Soms wordt het organisatieonderdeel geleid door een directeur vanuit de bestaande gemeentelijke organisatie met vaste medewerkers, terwijl ook aparte programma's naast de lijn zijn ingericht die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de opvang en integratie binnen de gemeente.

Binnen deze gemeentelijke context werken Locatiemanagers voor Gemeentelijke Opvanglocaties nauw samen met NGO's en andere dienstverleners om zowel de opvang als de participatie van ontheemden vorm te geven.

De signalen en ervaringen die gemeenten opdoen, worden door zowel DG Oek als NOO zeer nuttig ervaren. Deze signalen dienen als waardevolle suggesties voor het verbeteren van de uitvoering en kunnen worden uitgewerkt tot landelijk beleid via relevante werkgroepen of worden opgenomen in handreikingen. Bij de aanvragen voor bekostiging en transitievergoedingen onderhoudt NOO altijd persoonlijk contact met de gemeenten. Geïnterviewden geven aan dat het positief is dat zowel DG Oek als NOO goed bereikbaar zijn en er duidelijk zichtbare contactpersonen zijn.

Bezoeken van NOO en DG Oek worden gewaardeerd door de gemeenten, omdat ze helpen de afstand tussen beleid en uitvoering te verkleinen, zowel fysiek als in termen van communicatie. Incidenteel kunnen gemeenten echter rechtstreeks contact opnemen met politiek verantwoordelijken om zorgen of problemen te bespreken, wat soms als een escalatie wordt ervaren. Uiteindelijk wordt dit soort situaties doorgaans opgelost via DG Oek en NOO, met betrokkenheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

Deze feedback loop tussen gemeenten, DG Oek, NOO en JenV is van cruciaal belang om het beleid te verbeteren en ervoor te zorgen dat signalen uit de praktijk worden vertaald naar effectieve maatregelen. Werkbezoeken spelen een belangrijke rol in het verkleinen van de afstand en het begrijpen van de uitdagingen op lokaal niveau.

**Les:** Blijf als Rijksoverheid nauwlettend inspelen op signalen vanuit de decentrale overheid en uitvoeringsorganisaties nu en op de langere termijn over wat zij nodig hebben en aankunnen.

**Les:** Informeer uitvoeringsorganisaties en betrokken departementen tijdig over nieuwe regelingen in verband met de beschikbare capaciteit en implementatietijd die nodig is. Dat geldt niet alleen voor nieuwe regelingen maar zeker ook voor het geboden perspectief na het vervallen van de RTB.

### *De sleutelpersonen zorgen voor input van de Oekraïense gemeenschap*

Binnen het externe netwerk is een werkgroep van sleutelpersonen gevormd. Door de Oekraïense ontheemden wordt vanuit hun ervaring de overheid niet per definitie als positief ervaren. Daarom is via sleutelpersonen die een toonaangevende rol binnen de Oekraïense (ontheemde) gemeenschap spelen het contact met de Oekrainers gelegd.

De sleutelpersonen geven aan dat positief gereageerd wordt op hun input. Op basis van hun inbreng zijn daadwerkelijke aanpassingen gedaan bijvoorbeeld in de communicatie. Zo is Telegram als communicatiemedium ingezet dat in de Oekraïne veel gebruikt wordt. Tegelijkertijd vragen meerdere sleutelpersonen zich af, wat zij gemeenschappelijk hebben met de andere sleutelpersonen anders dan dat ze afkomstig zijn uit Oekraïne. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat een gerichtere agenda en inzet voor de toekomst op prijs wordt gesteld, zodat de betrokkenheid geborgd blijft.

### *Nieuwe Informatievoorziening door externe partijen was nodig om de sturing op de ontheemden opvang vorm te geven.*

Als externe partij is KPMG in fase 1 helpend geweest bij het op gang brengen van het denkproces en de uiteindelijke inrichtingskeuzen voor de aanpak in fase 2. In de eerste fase was het idee van een COA2 met bijbehorende IV -infrastructuur. Hier is in fase 1 van afgestapt door de keuze voor de uitvoering decentraal en de informatievoorziening vanuit de crisisinfrastructuur door te trekken.

De KCIO heeft een cruciale rol gespeeld in het verder uitbouwen van een betrouwbare informatievoorziening. Huidige afspraken met het KCIO lopen tot 31 december 2023. In de gesprekken en documentatie is nog niet duidelijk naar voren gekomen hoe de rol in fase 3 ingevuld wordt, terwijl de informatievoorziening voor de provinciale regietafels ook in fase 3 cruciaal blijft.

**Les:** Blijf bewust sturen op uniformiteit, toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie.

### *Opportunisme en kijken vanuit een verdienmodel is ook aan de orde*

In meerdere gesprekken komt naar voren dat de financiële regelingen vanuit de departementen ook aantrekkingskracht hebben op mensen die Oekraïners als een verdienmodel zien. NOO en gemeenten signaleren dat vastgoed- en projectontwikkelaars met kosten en tarieven komen voor transitiekosten voor opvanglocaties en huisvesting die niet reëel zijn. Daarnaast komt uit de gesprekken naar voren dat locatiemanagers en projectleiders bij de gemeenten ook voor zorg- en hulpverleningsaanbod te maken krijgen met ondoorzichtige tarieven en declaraties van partijen, waarbij in een aantal gevallen besloten wordt om contracten te beëindigen. De samenwerking met externe partijen krijgt een andere dynamiek als NOO actiever de toetsende rol gaat invullen t.a.v. de transitievergoedingen naast de gemeentelijke accountantsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de in-control verklaringen.

**Les:** Ontwerp met de betrokken strategische partners maatregelen (financieel) die nodig zijn om het in gebruik zijnde vastgoed langdurig te kunnen inzetten voor meerdere doelgroepen.

### *De accounthouders van de NOO worden ingezet in de pilot voor Provinciale regietafels als voorbereiding op fase 3.*

Gedurende fase 2 is de NOO steeds meer als taakorganisatie in positie gekomen. Dit heeft tijd nodig gehad, maar betekent dat zij een aantal uitvoeringstaken van DG Oek in de loop van de zomer 2022 overgenomen heeft en tegelijkertijd ook een rol gaat spelen in de externe samenwerking rond de Provinciale Regietafels. Als pilot sluiten de regionale accountmanagers van de NOO hierbij aan om zo de actuele issues rondom asiel en vluchtelingenproblematiek op de agenda te krijgen. Naast de regionale accounthouders zijn de MT-leden van de NOO ook de ambtelijk vertegenwoordiging namens het Rijk in de PRT (samen met MT-leden van DGM, BZK en SZW).

## Resumé

### **Conclusies**

- DG Oek en NOO zijn faciliterend geweest voor de externe samenwerking in een netwerk met een brede maatschappelijke basis
- De veiligheidsregio's en het KCIO zijn in fase 2 cruciale partners geweest voor DG Oek en NOO
- De gemeenten zijn met de NGO's het hart van de uitvoering
- De sleutelpersonen zorgen voor input van de Oekraïense gemeenschap
- Nieuwe informatievoorziening door externe partijen was nodig om de sturing op de ontheemden opvang vorm te geven
- Opportunisme en kijken vanuit een verdienmodel is ook aan de orde
- De accounthouder van de NOO worden ingezet in de pilot voor Provinciale regietafels als voorbereiding op fase 3.

### **Lessen**

- Blijf als Rijksoverheid nauwlettend inspelen op signalen vanuit de decentrale overheid en uitvoeringsorganisaties nu en op de langere termijn over wat zij nodig hebben en aankunnen.
- Informeer uitvoeringsorganisaties tijdig over nieuwe regelingen in verband met de beschikbare capaciteit en implementatietijd die nodig is. Dat geldt niet alleen voor nieuwe regelingen maar zeker ook voor het geboden perspectief na het vervallen van de RTB.
- Blijf bewust sturen op uniformiteit, toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie.
- Ontwerp met de betrokken strategische partners maatregelen (financieel) die nodig zijn om het in gebruik zijnde vastgoed langdurig te kunnen inzetten voor meerdere doelgroepen.

## 3.6 Samenwerking intern

*De inhoudelijk gemaakte keuzes op de terreinen van andere departementen vallen niet binnen de specifieke scope van dit onderzoek. Wel binnen de scope vallen de integraliteit van het door verschillende departementen gevoerde beleid en de integrale beleidsrol die DG Oek daarbinnen heeft vervuld en in hoeverre de inzet van DG Oek die integraliteit heeft bevorderd.*

### *(Interne) Samenwerking bouwt voort op ervaring en relaties uit crisisstructuur en COVID19 aanpak*

Vanaf het moment dat de urgentie van de opgave steeds duidelijker werd, is ingezet op intensieve samenwerking. Het was evident dat geen enkele organisatie op zichzelf deze taak kon volbrengen. Daarom is actief naar samenwerkingsmogelijkheden gezocht. De verschillende departementen hebben gezamenlijk vastgesteld wat de meest effectieve aanpak zou zijn voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Bij het opzetten van de bijzondere crisisstructuur waren reeds diverse overlegstructuren geïmplementeerd, zoals de MCMS en de AMCS.

De eerste medewerkers van het Directoraat-Generaal Oekraïense ontheemden (DG Oek) zijn er van uitgegaan dat het verschil alleen gemaakt kan worden als er goed wordt samengewerkt. Zij hebben de ontwerpprincipes voor de nieuwe organisatie neergezet. Voor hen zijn enkele kernprincipes van samenwerking van essentieel belang: meer inclusief, de juiste rol voor de juiste personen, het benutten van bestaande middelen, het betrekken van alle stakeholders in de initiatieffase, gelijkwaardigheid in relaties en een focus op tastbare resultaten. Bij de oprichting van DG Oekraïense ontheemden is nauwlettend gekeken naar de diverse netwerken en achtergronden van betrokkenen.

De succesvolle samenwerking tijdens de crisis met betrekking tot Oekraïense vluchtelingen kan deels worden toegeschreven aan de ervaringen opgedaan tijdens de COVID-19-pandemie. Op operationeel niveau waren er sterke relaties en netwerken ontstaan, waardoor partijen elkaar snel konden vinden. Mensen die eerder betrokken waren bij de respons op COVID-19 zijn nu benaderd om te helpen bij de crisis met Oekraïense vluchtelingen. De eerder opgebouwde relaties en netwerken kunnen dan opnieuw worden ingezet.

### *Interne kennis en expertise is gebundeld voor opstellen van regelingen*

Denkkracht is binnen de nieuwe organisatie wel aanwezig, echter ontbreekt het nog aan mensen in de uitvoering van de ideeën. KPMG is in deze fase gevraagd ondersteuning te bieden bij de uitvoering van de ideeën. Bovendien is de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) verzocht om hun expertise gedurende een bepaalde periode in te zetten bij de ontwikkeling van DG Oek. De nieuwe medewerkers die zijn aangenomen door DG Oek hadden misschien nog niet de kennis, maar stelden wel de goede vragen om mee verder te komen.

Eén van de eerste concrete resultaten van de interdepartementale samenwerking was de Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (RooO). Deze regeling is ontworpen om de opvang van

Oekraïense vluchtelingen door burgemeesters en hun gemeenten te reguleren. De regeling bevat onder andere bepalingen over de hoogte van de maandelijkse financiële toelage (eet- en leefgeld) die aan de vluchtelingen werd verstrekt om in hun basisbehoeften te voorzien. Gezien het nieuwe karakter van deze verantwoordelijkheid voor burgemeesters, ligt de nadruk bij de totstandkoming in maart 2022 op snelheid en praktische uitvoerbaarheid. Daarom zijn afgeronde bedragen en een vast bedrag per persoon op een specifieke peildatum gekozen. Vluchtelingen die inkomsten uit arbeid ontvingen, verliezen hun recht op deze maandelijkse toelage.

Na drie maanden is de RooO, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), geëvalueerd. Deze evaluatie leidt tot aanpassingen met als belangrijkste doel de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van de regeling te verbeteren. Om de begrijpelijkheid te vergroten, is de regeling meer afgestemd op bestaande regelingen voor asielzoekers, statushouders en bijstandsgerechtigden. De voorgestelde wijzigingen zijn door de VNG getoetst op uitvoerbaarheid.

Naast interdepartementale regelingen hebben de diverse departementen ook nog departementale regelingen opgesteld, bijvoorbeeld over onderwijs of zorg.

### *Wisselwerking tussen beleid en uitvoering met continue feedbackloop*

De algehele samenwerking tussen beleid en uitvoering is gericht op voortdurende evaluatie van de snelheid waarmee regelingen werden opgesteld en of ze in de praktijk naar tevredenheid functioneerden, en zo nodig aangepast werden. Door de voortdurende evaluatie van regelingen en wetten ontstonden ook weer nieuwe regelingen. Deze werden in goede afstemming met betrokken partijen en na bespreking in het directeurenoverleg opgesteld. De aard van de samenwerking met andere departementen verschilt per departement, er is maatwerk geleverd.

In de beginfase van DG Oek is het van groot belang snel besluiten te nemen en actie te ondernemen. Tegelijkertijd werd ook de NOO opgericht. De NOO had tot taak bij te dragen aan:

- Het creëren van voldoende en kwalitatief hoogwaardige opvanglocaties.
- Het zorgen voor voldoende beschikbare en toegankelijke basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg en maatschappelijke hulp, voor Oekraïense ontheemden.

De NOO en DG Oek werken nauw samen. De bekostigingsregeling, gecoördineerd door DG Oek, vormt de basis voor de beoordeling van businesscases door de NOO. De NOO geeft feedback op de regeling en beoordeelde de uitvoerbaarheid. Medewerkers van zowel DG Oek als de NOO bezoeken gemeenten en andere betrokken partijen om de lokale situatie te begrijpen. Dit zorgt voor een beter begrip en vertrouwen tussen de landelijke en lokale niveaus. Deze aanpak draagt bij aan het succes van DG Oek. Richting de 3<sup>e</sup> fase, met de overgang van de veiligheidsregio's naar de PRT's, is het opdrachtgeverschap van het KCIO overgedragen aan de NOO. Momenteel is nog niet volledig helder wie de informatievoorziening regionaal gaat inregelen. Wel dat deze moet worden ingeregeld voor de regionale samenwerkingsverbanden.

### *Samenwerken biedt meer perspectief*

Tijdens de tweede fase van de samenwerking zijn enkele spanningen te bespeuren, met name tussen DG Oek en DGM. In de beginfase van DG Oek, waarin innovatieve oplossingen zijn gezocht en problemen zijn opgelost, botsen de werkmethoden met die van DGM, die gewend zijn aan een meer gestructureerde aanpak. Daarnaast wordt in het begin bij sommige medewerkers van DG Oek de inhoudelijke kennis gemist en is DGM ingeschakeld vanwege hun expertise. Tevens is het voor DGM wennen aan de minder conventionele benadering van DG Oek, de korte lijnen en meer informele setting binnen het DG en directe lijn met de bewindspersoon.

Hoewel snel handelen in crisis vereist is en oplossingsgericht te werk wordt gegaan in de politiek bestuurlijke druk, dient ook het besef te bestaan dat elk besluit dat genomen wordt vele jaren doorwerkt, geven meerdere geïnterviewden aan. Deze langere termijn mee wegen in de besluitvorming en langer met elkaar bij stil te staan over de doorwerking verbindt het ad hoc karakter van een crisis beter met de langere termijnperspectief.

Een andere spanningsbron betreft de tijdlijnen voor het verblijf en de integratie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland, en de onzekerheid met betrekking tot mogelijke wetswijzigingen met betrekking tot hun juridische status en verblijfsduur in Nederland. Het voorgestelde tijdschema gaat uit van een tijdelijk verblijf voor de vluchtelingen, waarbij wordt verondersteld dat ze na het einde van de oorlog naar Oekraïne zullen terugkeren. Ongeveer de helft van de vluchtelingen geeft echter aan twijfels te hebben over hun terugkeer en velen van hen verwachtten niet op korte termijn terug te gaan na het beëindigen van de oorlog. Dit leidt tot vragen over de juridische status van deze vluchtelingen als ze ervoor kiezen om in Nederland te blijven. Moeten ze dan worden beschouwd als asielzoekers, of moet deze groep apart worden behandeld?

Deze vraagstukken vereisen nu al de aandacht van de Rijksoverheid. Er is behoefte aan een langetermijnvisie en scenario's om deze kwesties aan te pakken. Dit vereist nauwe samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties en, indien nodig, externe stakeholders.

### *Kennis en expertise van specifieke wetgeving en het opzetten van financiële regelingen was beperkt aanwezig*

Kennis en expertise van financiële regelingen en SPUKS is bij aanvang bij DG Oek en NOO in opbouw niet ruim aanwezig. Het subsidieportaal van JenV is nog onvoldoende toegerust om te adviseren over de uitvoering.

DG Oek heeft in haar opbouwfase nog een aantal maanden gebruik gemaakt van de wetgevingskennis en expertise vanuit DG Migratie en andere juridische onderdelen bij het opstellen van de RooO en de bekostigingsregelingen. Dit heeft de snelheid op korte termijn geholpen en ook geleid tot nog meer belasting van de wetgevingsexperts in de migratieketen.

NOO heeft in haar opbouwfase bij de uitvoering van de financiële regelingen organisatorisch nog veel gebruik gemaakt van de expertise die inmiddels wel bij DG Oek

aanwezig was. De NOO heeft met het Subsidieportaal voor een goede tijdige afhandeling van de aanvragen gezorgd.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat met meer subsidiekennis de regeling op een aantal punten anders was ingericht bijvoorbeeld rond bevoorschotting en/of meerdere keren per jaar aanvragen en uitkeren. Of dat digitale aanvragen via een Portal en een Workflowmanagementsysteem vanaf het begin ingericht hadden kunnen worden. Meer kennis en explicietere keuzen waren meer helpend in het hele beheerproces bij de NOO, maar ook passender bij de gemeentelijke processen rond begroting en beheer.

### *Voorbereidingen afstemming interne organisatie vraagt aandacht*

Voor de betalingen werkt de NOO intern ook samen met het subsidieportaal van het ministerie van JenV. Dit organisatieonderdeel is niet ingericht om met specifieke uitkeringen (SPUK) te werken waarbij gemeenten geld krijgen van het Rijk voor bepaalde taken of doelen. Vanwege de onbekendheid met de SPUK-uitkeringen is vervolgens door de NOO (met input van het subsidieportaal) een procesbeschrijving gemaakt van de administratieve organisatie en interne controle. Na wat misverstanden over de taakafbakening en verantwoordelijkheden, maakt het subsidieportaal de beschikking en voert de NOO een beoordeling uit en financiert en maakt het subsidieportaal vervolgens een verplichtingnummer aan in het systeem om tot de daadwerkelijke uitbetaling over te gaan.

### *De P-kant krijgt en verdient veel aandacht, want mensen maken het verschil*

Het werven van geschikte medewerkers blijft een aandachtspunt. Wat betreft de top van de organisatie zijn direct gesprekken gevoerd met de ambtelijke top met kandidaten die een profiel hadden van no-nonsense mentaliteit en zorgen dat zaken geregeld worden en voor elkaar komen en bekend zijn met crisissituaties. De rest van de invulling van het team van DG Oek en de NOO vindt later plaats.

Zowel bij gemeenten als bij het Rijk wordt de situatie in de beginperiode als zeer hectisch omschreven. Bij gemeenten staan medewerkers direct klaar, staan mensen bedden op te zetten in een sportzaal en laten hun reguliere werk even rusten. En ook bij het Rijk zijn het hectische improvisatieweken, waarin collega's van JenV bijna 24/7 doorwerken en functioneren als 'callcenter' voor half Nederland. Waarbij rechtstreeks met gemeenten en veiligheidsregio's telefonisch contact wordt gelegd of er nog opvangplekken in gymzalen of hotelkamers beschikbaar zijn.

In deze beginperiode staan de taken nog niet helemaal vast en wordt gedaan wat nodig is. Zeker in de beginperiode wordt geleund op kennis en kunde van DGM. De mensen die in DG Oek en de NOO komen, hebben vaak een achtergrond van DGM, COVID-directies of zijn afkomstig van departementen of overheidsorganisaties die te maken hebben met crises. Een bijkomstig voordeel is dat ze dan ook hun netwerk meenemen dat goed van pas komt in de verdere opzet en taak van het departement.

Het duurt nog enige tijd voordat de managementteams op volle sterkte zijn en vacatures



gevuld. In de wervingsteksten zit gelijk een andere toon en profiel, die de werkwijze van DG Oek en de NOO weergeeft. Er wordt gezocht naar een klein clubje pioniers voor het opzetten van een programma DG en een Nationale opvangorganisatie voor de opvang van Oekraïense ontheemden dat na zeven weken al tot de opvang van 40.000 ontheemden leidde. Een programma-DG dat met veel departementen en organisaties samenwerkt zoals BZK, SZW, VWS en OCW, maar ook de politie, KMar, de VNG, en het Rode Kruis sloten aan. Het gaat telkens om mensen die de juiste balans vinden tussen snelheid en kwaliteit.

In de beginfase van DG Oek, waarin innovatieve oplossingen zijn gezocht en problemen zijn opgelost, botsen de werkmethoden met die van DGM, die gewend zijn aan een meer gestructureerde aanpak. Hoewel DGM is ingeschakeld vanwege hun expertise, moeten ze wennen aan de minder conventionele benadering van DG Oek. Met de specialisten van de betrokken departementen is het vaak even schakelen voor het betreffende stelsel op ziektekosten, verzekeraars en arbeidsvoorzieningen begrepen wordt, maar over het algemeen haken de medewerkers van DG Oek en de NOO snel aan als gesprekspartners om de zaken voor elkaar te krijgen. Daarbij helpt de positie van DG Oek en de NOO, zijn de lijnen kort en wordt rechtstreeks contact met de bewindspersoon gezocht als zaken vastlopen of stagnatie dreigt.

In de verdere inrichting is gewerkt met een vaste en flexibele formatie van ongeveer 20 procent. In eerste instantie is begonnen met een takenpakket op basis van een startdocument in juni 2022 (soort voorlopige O&F) om daarna te kijken wat nodig is. Het werken met een flexibele schil heeft dat vergemakkelijkt. Ook is de keuze gemaakt om de collega's bij het programma-DG boven op de formatieruimte aan te nemen. Gezien de huidige arbeidsmarkt, is dat besluit genomen en zal in de verdere overgang naar fase 3 goed moeten worden gemonitord hoe de afbouw dan wel integratie naar DGM verloopt.

**Les:** Departementen gaan steeds meer werken in programma-DG's of programmadirecties. Zorg dat er een draaiboek of spoorboek klaarligt dat een handvat biedt: over personeel, werving, informatievoorziening; organisatie en formatie; organiseren van werkplek en voorzieningen.

## *Resumé*

### **Conclusies**

- (Interne) Samenwerking bouwt voort op ervaring en relaties uit crisisstructuur en COVID19 aanpak
- Interne kennis en expertise is gebundeld voor opstellen van regelingen
- Samenwerken biedt meer perspectief
- Wisselwerking tussen beleid en uitvoering met continue feedbackloop
- Kennis en expertise van specifieke wetgeving en het opzetten van financiële regelingen was beperkt aanwezig
- Voorbereidingen afstemming interne organisatie vraagt aandacht
- De P-kant krijgt en verdient veel aandacht, want mensen maken het verschil.

### **Lessen**

- Departementen gaan steeds meer werken in programma-DG's of programmadirecties. Zorg dat er een draaiboek of spoorboek klaarligt dat een handvat biedt: over personeel, werving, informatievoorziening; organisatie en formatie; organiseren van werkplek en voorzieningen.

## 3.7 Fasering

*Hoe is de totstandkoming van DG Oek en de NOO verlopen? Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de toekomstige inzet van nieuwe organisatieonderdelen van J&V als die (met spoed) nodig zijn vanuit een specifieke crisis of vanuit andere ontwikkelingen (binnen en buiten het migratiedomein)?*

In de eerste fase tot 9 mei 2022 zijn in de nationale crisisstructuur een aantal richtinggevende besluiten genomen, die principieel afwijken van de reguliere opvangketen. De opvang wordt namelijk decentraal belegd bij de gemeenten via het Veiligheidsberaad. De geïnterviewden geven aan dat dit niet alleen te maken heeft met de uitvoeringscapaciteit maar ook met het vertrouwen en de persoonlijke relaties die zijn ontstaan in de Coronacrisis tussen het Rijk, de regio's en het Veiligheidsberaad.

### *Doorbouwen op vertrouwen heeft in fase 2 rust en regelmaat gebracht*

Los van het feit dat de burgemeesters de bevoegdheid moeten hebben om de taak van lokale opvang van Oekraïense ontheemden uit te voeren, doet de bewindspersoon een beroep op de gemeenten om deze taak op zich te nemen. In figuur 3 in deze paragraaf, is aangegeven dat het aantal ontheemden in deze periode snel stijgt. In deze fase groeit ook het verdere vertrouwen. De betrokken partijen werken steeds beter samen doordat ze helder maken wat ze van elkaar nodig hebben om hun taak goed te kunnen uitvoeren en leggen dat vast in een afsprakenkader.

In de tussentijd blijven de gemeenten verder stapsgewijs bouwen aan het aantal beschikbare opvangplekken (zie ook paragraaf 2.2.2) en werkt het Rijk aan de opbouw van de organisatie-eenheden (DG Oek en de NOO) en de regelingen. In deze periode komt ook het decentrale arrangement tot stand (zie ook paragraaf 4.3) dat bestaat uit vier essentiële elementen: het staatsnoodrecht, het afsprakenkader, de ondersteuning door de RooO en de BooO en de landelijke afstemming via het veiligheidsberaad die ondersteund wordt door het KCIO dat de informatievoorziening verzorgt.

De geïnterviewden geven aan dat het gegroeide vertrouwen ook meer rust heeft gebracht zodat ook is doorgeschakeld in het aantal te realiseren bedden door gemeenten door de bewindspersoon. Toen vervolgens de instroom minder sterk toenam is overgegaan tot de specifieke crisisstructuur.

De volgende periode kenschetsen de betrokken geïnterviewden als een periode van relatieve rust en ritme in de opgave, waarin stapsgewijs wordt doorgewerkt aan de totstandkoming van de verschillende regelingen (zie ook 3.4) en de opvangplekken. Begin van de zomer komen organisatieonderdelen (DG Oek en NOO) op sterkte en komen de laatste regelingen tot stand. In feite doorlopen de processen logische stappen: opbouw, regeling gereed maken en in beheer nemen door de NOO (zie ook paragraaf 2.2.3). In sommige gevallen is deze periode ook gebruikt om de bekostigingsregels gefaseerd in te voeren waarbij de uitgekeerde bedragen

zijn aangepast en in overeenstemming zijn gebracht met vergelijkbare groepen en de uitkeringsgrond van het individu naar het gezin is verlegd.

**Les:** Onderzoek hoe meer aspecten van een relatiegerichte governance en werkwijze kunnen worden ingebed bij maatschappelijke vraagstukken.

### *In fase 2 komen aanpassingen in besluitvorming, communicatie en opdrachtgeverschap*

Voor de besluitvorming over de ontheemdevang is in fase 1 naast een bestaande crisisstructuur van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) waarin de basis is gelegd voor de tweede fase. De voorbereiding voor deze bijeenkomst loopt steeds via het Interdepartementaal Afstemmings Overleg (IAO), de Ambtelijke Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). De coördinatie en besluitvorming vindt vanaf 10 mei 2022 plaats in de Ministeriële Commissie Migratie en Samenleving (MCMS) en het voorportaal, de Ambtelijke Commissie Migratie en Samenleving (ACMS). De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is de verantwoordelijke en coördinerende bewindspersoon.

In fase 2 zijn dit bij aanvang nog aparte overleggen tussen de reguliere asielketen en Oekraïense ontheemden maar gedurende fase 2 worden de agenda's samengevoegd in het bestaande reguliere AMCS/MCMS overleg. Daarnaast wordt ook de frequentie van de overleggen verminderd. De internationale politieke situatie escaleert niet verder, de instroom van Oekraïners stabiliseert, de opvangplekken worden gerealiseerd.

Basis voor communicatie en besluitvorming blijft ook in fase 2 de onderliggende betrouwbare informatie, feiten en data van het KCIO en Analyse Proeftuin Migratieketen en de flitspeilingen als bron van informatie voor publieke opinie en draagvlak. Na de eerste crisiscommunicatie is de communicatiefrequentie ook in fase 2 gewijzigd. Naast communicatie vanuit DG Oek en NOO zelf worden de communicatiestromen gecoördineerd via het interdepartementaal communicatieoverleg en wordt de inhoud gericht over bijvoorbeeld aanpassingen van regelgeving, de consequenties voor langduriger verblijf en issues.

In het opdrachtgeverschap komt, naast de ruimhartige toekenning, ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de toekenningen in de loop van Fase 2 steeds meer aan de orde. De NOO heeft daarbij een belangrijke rol als opdrachtgever. Zo is in fase 2 het opdrachtgeverschap voor het KCIO overgegaan van de NCTV naar de NOO. De opdrachten aan het KCIO worden door de NOO in fase 2 diverse malen verlengd. Op dit moment is de KCIO-opdracht in haar 4<sup>e</sup> fase en loopt van 1 juli 2023 tot en met 31 december 2023, wat voor alle geïnterviewden een logische stap wordt gevonden. Daarentegen wordt de subsidieregeling voor het Leger des Heils niet verlengd. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het aantal mensen met complexe problematiek die opgevangen wordt te klein is om de subsidie te rechtvaardigen, tegelijkertijd wordt aangegeven dat overlastgevers met complexe problematiek een issue is dat zal toenemen en dat het afschalen op dit onderwerp niet passend is bij wat bij de komende tijd nodig is.

### *De mate waarin departementen doorschakelen naar fase 3 is verschillend zowel qua tijdpad als qua doelgroep*

De bij DG Oek en NOO betrokken departementen hanteren vrijwel allemaal dezelfde startdatum voor fase 2. Het tijdpad om naar fase 3 door te schakelen verschilt en daarbij hanteren de verschillende departementen verschillende criteria voor de doelgroep ontheemden: een doelgroep reguliere wet- en regelgeving of doelgroep met aparte wet- en regelgeving.

Bijvoorbeeld

- OCW: Oekraïense vluchtelingen lopen mee in de reguliere nieuwkomersbekostiging van Primair onderwijs en Voortgezet onderwijs. In het Primair onderwijs zijn Oekraïners toegevoegd aan definities van asielzoekers. De programmaorganisatie van OCW is inmiddels opgeheven, en alle taken zijn in de reguliere lijnorganisatie opgenomen.
- BZK: In het kader van de huisvesting worden Oekraïners hetzelfde behandeld als studenten en statushouders. Voor BZK is het een aanvullende doelgroep in bestaande wetgeving en beleid.
- VWS: Voor Oekraïense ontheemden is een aangepaste regeling voor ziektekosten (RMO), wel gebaseerd op bestaande asiel regelgeving (RMA). Deze regeling bestaat zo lang als er een doelgroep Oekraïense ontheemden is met de huidige richtlijn.
- SZW: Oekraïense vluchtelingen kunnen zonder tewerkstellingsvergunning werken in Nederland en daarbij aanspraak maken op kinderopvangtoeslag en daarnaast gebruik maken van arbeidsbemiddeling via gemeenten op basis van een wijziging van het Besluit SUWI. In fase 3 wordt meer aandacht gevraagd voor passend werk en matching.

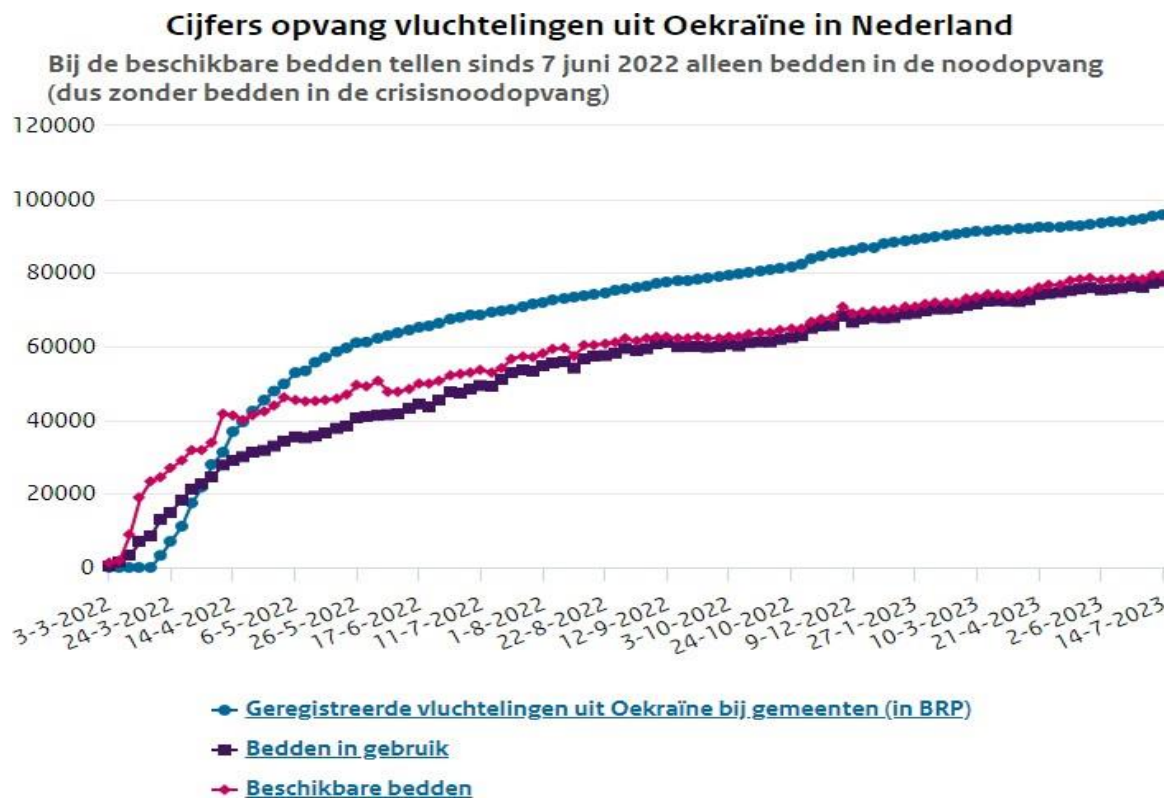
### *Gefaseerd overgang naar een nieuw bestuurlijk afspraken kader in fase 3*

In de volgende fase is voorzien dat DG Oek stapsgewijs wordt overgebracht naar de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren. Dat proces is al in gang gezet door de gefaseerde implementatie van regelingen die meer in overeenstemming worden gebracht met vergelijkbare groepen. Maar in dat proces dient zeker aandacht te zijn voor de vernieuwende werkwijze van DG Oek, gebruikte concepten (zoals whole of society approach) of de rechten van ontheemden (bv. de mogelijkheid om te werken) in relatie tot de achterliggende doelstellingen op het gebied van integratie, participatie en zelfredzaamheid.

Het belangrijkste is daarbij hoe de vier essentiële elementen van het arrangement (zie ook paragraaf 4.3: staatsnoodrecht, het afsprakenkader, de ondersteuning door de RooO en de BooO en de landelijke afstemming) overgaan in de derde fase. Zo zal het staatsnoodrecht kunnen worden omgezet naar een tijdelijke wet, waarbij de verantwoordelijkheid van de burgemeesters overgaat naar een verantwoordelijkheid van de colleges van B&W. De ondersteunende regelingen (Roo en Boo) blijven bestaan maar richten zich naast de huidige basisbehoeften meer op de langere termijn en inzet op zelfredzaamheid en participatie. Daarnaast is er een focus op de integratie en regie op het geheel die aansluit bij de huidige vraagstukken van de uitvoerende gemeenten en regio op onderwijs, huisvesting etc. (zie ook paragraaf 4.3 voor een uitvoerige beschrijving).

Deze aanvullende afspraken vormen dan het nieuwe bestuurlijke afsprakenkader waarbij de

landelijke afstemming niet meer plaatsvindt in het Veiligheidsberaad maar in de Landelijke Regietafel migratie en integratie (LRT), waarbij ook de informatievoorziening ingeregeld moet worden voor de regionale samenwerkingsverbanden.



**Figuur 3: Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland**

**Les:** Erken de regionale verschillen door in de volgende fase aan te sluiten bij of ruimte te geven aan de lokale structuur in de regio en aan te sluiten bij de bestaande samenwerkingsverbanden.

*De uitvoering wordt integraler met verblijf en andere thema's worden actueel: regio op lange termijn blijft nodig*

In de interviews komt naar voren dat criteria om DG Oek te starten nog steeds valide zijn en deze worden nog versterkt nu het kabinet is gevallen op het dossier asiel en migratie. Dit heeft als consequentie dat een aantal activiteiten ook in fase 3 nog apart aandacht moeten krijgen en niet in reguliere DG Migratie danwel de asiel en vreemdelingen keten kunnen worden belegd. Daarnaast zijn er ook inhoudelijke redenen om dat niet te doen. De aandacht in de het Oekraïne dossier verschuift van opvang naar een verblijf -en integratievraagstuk. Hierop blijft coördinatie en doorzettingskracht nodig richting departementen over de onderwerpen wonen, werken en onderwijs. Om zo op de langere termijn vraagstukken met meerdere departementen gezamenlijk op te pakken.

**Les:** Werk, nu de basisvoorzieningen op orde zijn, aan het versterken van de zelfredzaamheid en de participatie van de Oekraïense ontheemden en de onderliggende principes van de RTB.

### *Fase 3 heeft geen formele einddatum*

De duur van Fase 3 is op dit moment niet in te schatten. Als formele einddatum van fase 3 wordt door de meeste geïnterviewden het eind van de RTB inclusief verlenging genoemd. Andere noemen het criterium dat ook valide was bij de start: De reguliere asiel en migratie keten moeten in staat zijn om het beleid rond ontheemden uit de Oekraïne uit te voeren.

Ten tijde van het onderzoek was nog niet bekend op welke wijze DG Oek en DG Migratie verder organisatorisch gaan integreren en op welke wijze er binnen DG Migratie nog specifieke aandacht blijft voor de DG Oek. De NOO blijft haar werkzaamheden als taakorganisatie nog minimaal 1 jaar na de integratie van DG Oek in de lijn uitvoeren.

## Resumé

### **Conclusies**

- Doorbouwen op vertrouwen heeft in fase 2 rust en regelmaat gebracht
- In fase 2 komen aanpassingen in besluitvorming, communicatie en opdrachtgeverschap
- De mate waarin departementen doorschakelen naar fase 3 is verschillend zowel qua tijdspad als qua doelgroep
- Gefaseerd overgang naar een nieuw bestuurlijk afspraken kader in fase 3
- De uitvoering wordt integraler met verblijf en andere thema's worden actueel: regie op lange termijn blijft nodig
- Fase 3 heeft geen formele einddatum.

### **Lessen**

- Onderzoek hoe meer aspecten van een relatiegerichte governance en werkwijze kunnen worden ingebed bij maatschappelijke vraagstukken.
- Erken de regionale verschillen door in de volgende fase aan te sluiten bij of ruimte te geven aan de lokale structuur in de regio en aan te sluiten bij de bestaande samenwerkingsverbanden.
- Werk, nu de basisvoorzieningen op orde zijn, aan het versterken van de zelfredzaamheid en de participatie van de Oekraïense ontheemden en de onderliggende principes van de RTB.

## 4. Lessen en aanbevelingen voor de toekomst

*In dit hoofdstuk zijn de lessen en aanbevelingen voor de toekomst nader beschreven. Het betreft lessen die voorafgaan aan de specifieke crisissituatie (4.1), tijdens de specifieke crisissituatie (4.2) en het onderwerp stapsgewijs in de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren overgaat (4.3). Afsluitend wordt ingegaan op de toepassing van het staatsnoodrecht.(4.4).*

In onderstaand schema is de relatie aangegeven tussen de aangereikte thema's en de les en aanbeveling voor de toekomst. Maar bovenal dat het gaat om de samenhang en verbinding tussen de thema's in deze specifieke situatie van de Oekraïense Ontheemden.

Omdat in de RTB de onderliggende waarden van zelfredzaamheid en participatie van de Oekraïners centraal staan, hebben de onderzoekers dit thema toegevoegd. Daarnaast is aangegeven dat vanwege de grote toestroom de reguliere structuren niet konden worden verwerkt vandaar dat uitvoeringscapaciteit ook als thema is toegevoegd. De lessen worden in het hoofdstuk verder toegelicht en voorzien van een actiehouders.

Thema	Besluitvorming	Draagvlak en draagkracht	Wetgeving	Samenwerking Extern	Samenwerking Intern	Fasering	Zelfredzaamheden Participatie	Uitvoeringscapaciteit
<i>Les</i>								
1	X	X	X	X	X	X	X	X
2	X	X	X	X	X	X	X	X
3	X	X	X	X				
4	X	X	X	X	X	X	X	X
5	X			X	X	X		X
6	X	X	X	X	X			
7	X	X	X	X				
8	X	X		X	X	X		X
9	X	X		X	X			X
10				X	X			X
11			X	X	X	X		X
12	X	X	X	X	X	X	X	X
13	X		X	X		X		
14	X	X	X	X	X	X		
15	X	X	X	X	X	X	X	X
16		X		X	X		X	
17	X	x	X	X	X	X	x	X
18	X		X	X	X	X		X
19	X		X	X	X			X

**Tabel 11: Relatie aangereikte thema's en lessen**



## 4.1 Lessen voorafgaand aan specifieke crisissituatie

1. Pas de whole of society-approach meer toe bij maatschappelijke opgaven (overheid).
2. Overweeg of de mogelijkheid tot zelfredzaamheid en participatie ook breder dan alleen bij werken uitgebreid kan worden naar de reguliere asielketen, en faciliteer dat ook op een soortgelijke wijze met flankerend beleid op taal en passende arbeid (ministerie JenV).

De ontwerpprincipes in de Oekraïne crisis ten aanzien van de opvang verschillen fundamenteel van de ontwerpprincipes van de asielketen. Die uitgangspunten zijn niet alleen terug te voeren op de juridische status van de ontheemde, maar hebben ook te maken met andere keuzes. Kijk in hoeverre deze achterliggende principes en uitgangspunten ook van toepassing kunnen zijn voor de vraagstukken die spelen in de huidige asielketen.

## 4.2 Lessen tijdens de specifieke crisissituatie

3. Werk vanuit het uitgangspunt: zaken die een Europese impact hebben, zijn ook het beste op te lossen op een Europese schaal zo niet internationaal en ga bewuster om met nationale uitzonderingen op dat Europese level playing field (Rijksoverheid).
4. Kies bij ongekekende crises een brede aanpak van overheden, netwerkpartners en burgers en maak je als overheid niet alleen eigenaar van de crisis (overheid en betrokken partijen).
5. Blijf als Rijksoverheid nauwlettend inspelen op signalen vanuit de decentrale overheid en uitvoeringsorganisaties nu en op de langere termijn over wat zij nodig hebben en aankunnen.
6. Ontwerp de regelingen vanaf het begin vanuit de geïdentificeerde issues (Rijksoverheid).
7. Blijf het draagvlak onder de Nederlandse bevolking monitoren over de crisisaanpak en blijf eenduidig communiceren over de besluiten en uitvoeringsregelingen (Rijksoverheid).
8. Een centrale informatievoorziening is cruciaal om de bovenregionale spreiding, de gemeentelijke coördinatie en overheidsbrede besluitvorming te ondersteunen (overheid).
9. Blijf bewust sturen op uniformiteit, toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie (overheid).

### **Toelichting**

*Werk vanuit het uitgangspunt: zaken die een Europese impact hebben, zijn ook het beste op te lossen op een Europese schaal zo niet internationaal en ga bewust om met uitzonderingen op dat Europese level playing field.*

In de Kamerbrief van 18 juli 2022 wordt de Nederlandse afwijking ten aanzien van de derdelanders als volgt verwoord: "Ook heb ik signalen ontvangen dat mogelijk misbruik wordt gemaakt/dat getracht wordt misbruik te maken van de ruimte die onze regelgeving biedt. Het betreft hier voornamelijk derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning."

Het rapport van Clingendael geeft een overzicht van de Europese lidstaten ten aanzien van de uniforme implementatie RTB (oktober 2022) en de nationale verschillen. Het overzicht laat zien dat de meeste van deze verschillen meer gaan over procedures dan over de materiële rechtspositie en het voorzieningenniveau.

*Kies bij ongekende crises een brede aanpak van overheden, netwerkpartners en burgers en maak je als overheid niet alleen eigenaar van de crisis.*

De inrichting van de governance via het Veiligheidsberaad als verbinding tussen het centrale en decentrale niveau heeft goed gewerkt. Zowel op centraal als decentraal niveau zijn daar private partners aan toegevoegd. Tevens zijn burgers ondersteund in de particuliere opvang. In de interviews is veelvuldig aangegeven dat de opgedane en gegroeide relaties en werkwijzen tijdens de Coronacrisis sterk geholpen hebben om snel en adequaat te handelen en te schakelen via het Veiligheidsberaad en met de decentrale overheid tijdens de Oekraïne crisis.

In de aanpak lijkt de overheid veel geleerd te hebben van de Coronacrisis. De Oekraïne crisis is eerder opgepakt als een maatschappelijk issue en daar speel je als overheid een rol in, dan dat de overheid zich eigenaar heeft gemaakt van het vraagstuk. Iets waarvoor overheid en samenleving samen aan de lat staan. Dat vraagt een aanpak van een gezamenlijke opgave, gedeeld eigenaarschap, een gezamenlijk ontwerp en spelregels waarbij de communicatie er steeds op gericht is om vanuit gemeenschappelijk perspectief te blijven communiceren. Dat betekent ook dat overheden onderling naast elkaar moeten staan en niet tegenover elkaar. De communicatie tussen deze partijen is dus cruciaal.

*Blijf als Rijksoverheid nauwlettend inspelen op signalen vanuit de decentrale overheid en uitvoeringsorganisaties nu en op de langere termijn over wat zij nodig hebben en aankunnen.*

De samenwerking tussen de Rijksoverheid en de decentrale overheid heeft goed gewerkt doordat adequaat is ingespeeld op wat de decentrale overheid nodig heeft voor de uitvoering van haar taak. In dat samenspel heeft goed gewerkt dat de veiligheidsberaad als vitale schakel heeft geopereerd tussen de Rijksoverheid en gemeenten. Daarin is faciliterend gewerkt door een gedegen informatievoorziening op te bouwen, burgemeesters een juridische basis te geven in hun taak en ruime middelen ter beschikking te stellen.

In een latere fase zijn de bekostigingsregels verder uitgewerkt en aangepast op basis van onderzoeken, evaluaties en monitoring. Daarin is de decentrale overheid steeds vroegtijdig meegenomen in de aanpassing en de reden daarvoor. Zo is de leefgeldregeling aangepast vanaf 1 februari 2023 voor vluchtelingen uit Oekraïne voor eten, kleding en de extra toelage bij een gastgezin. Die aanpassing past beter bij het leefgeld van andere groepen in Nederland, zoals asielzoekers, statushouders en mensen met een bijstandsuitkering. Mede om maatschappelijke onrust en afname voor het draagvlak voor de crisisaanpak te voorkomen.

Daarnaast is bekend dat een aanzienlijk aantal Oekraïners ook na de oorlog in Nederland willen blijven (zie ook: Clingendael, 2022). Dat heeft consequenties voor woningbouw, onderwijsvoorzieningen, gezondheidszorg, capaciteit van uitvoeringsorganisaties, integratie en werk en inkomen. Dit vraagstuk neemt toe naarmate de oorlog langer duurt (zie ook scenario's Clingendael).

### *Ontwerp de regelingen vanaf het begin vanuit de geïdentificeerde issues.*

De issues ten aanzien van draagvlak en draagkracht zijn al in een vrij vroeg stadium geïdentificeerd in de flitspeilingen en omgevingsanalyses. Deze issues kunnen leiden tot sentiment of polarisatie. Het gebruiken van deze kennis en informatie in het ontwerp van de regeling maakt het mogelijk om bijvoorbeeld vanaf het begin een regeling te maken die uitgaat van een gelijkwaardig voorzieningenniveau in vergelijking met bestaande regelingen voor asielzoekers, statushouders en bijstandsgerechtigden.

### *Blijf het draagvlak onder de Nederlandse bevolking volgen over de crisisaanpak en blijf eenduidig communiceren over de besluiten en uitvoeringsregelingen.*

De geïnterviewden geven aan dat de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de Coronacrisis heel waardevol zijn geweest als leerervaringen voor de Oekraïne-crisis. Ook in de ter beschikking gestelde documentatie is dat aangegeven. Het betreft dan onder andere:

De communicatie aanpak Oekraïne: "De Coronacrisis heeft ons veel geleerd over hoe communicatie in een langdurige crisis verloopt. Het is goed om af en toe even terug te kijken. Wat werkte en wat waren de leerpunten. Om ervoor te waken dat we niet in dezelfde val trappen. Eén van de conclusies bij corona was: maak je niet eigenaar van de crisis (Communicatieaanpak Opvang Oekraïne, juni 2022)."

Onderzoek van Andersson Elffers Felix naar de bekostiging laat zien hoeveel maatschappelijke betrokkenheid er is bij de opvang van Oekraïners. De meerderheid van de gemeenten heeft allerlei vormen van hulp vanuit de samenleving gekregen waardoor er door gemeenten minder hoeft te worden ingekocht.

De flitspeilingen van het ministerie van JenV geven een goed inzicht in hoe de Nederlandse bevolking achter de plannen en gemaakte keuzes staan. De grootste opgave van dit NKC Opvang Oekraïne en later van DG Oek is: krachten bundelen, helpen en versterken wat bestaat. Want er bestond al veel. Diverse partijen boden via hun eigen kanalen volop informatie aan. Voor vluchtelingen, voor Nederlanders die opvang aanboden, voor overheidsinstanties die opeens te maken kregen met allerlei bijzondere regelingen.

### *Zet in op een goede informatievoorziening ten dienste van het primaire proces.*

Het Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO) is gericht op het verzamelen en analyseren van informatie en het opstellen van scenario's en geeft in hun jaarverslag aan: "Het KCIO kan vanaf de start voortbouwen op de lessen en ervaringen van een aantal organisaties dat werkzaam was tijdens de Coronacrisis, namelijk het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) en het Landelijk Coördinatiecentrum Patiëntenspreiding (LCPS). Bij de opstart van het KCIO konden logistieke processen en scenario's worden overgenomen van het ministerie van Defensie, het LCPS

en LOT-C. Het KCIO hoefde dus niet vanaf nul te beginnen (Jaarverslag KCIO, 2022).”

Daarnaast zien de onderzoekers een goed ingerichte informatievoorziening en ingericht monitoringslandschap (zie ook cijfers opvang Oekraïne), maar wordt het beleid ook gevolgd door tussentijdse evaluaties en lessons learned zoals: Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL (ministerie van Sociale Zaken, februari 2023); Clingendael en Berenschot.

### *Een centrale informatievoorziening is onontbeerlijk om de bovenregionale spreiding te ondersteunen*

In de interviews wordt veelvuldig terugverwezen naar de goede en adequate ondersteuning vanuit het KCIO. Het KCIO als knooppunt tussen het Rijk, de veiligheidsregio's en samenwerkingspartners als bijvoorbeeld het Nederlandse Rode Kruis en VNG om bovenregionaal te kunnen spreiden. Het KCIO levert inzicht in de verwachte toestroom van vluchtelingen, inzicht in de beschikbare gemeentelijke opvangcapaciteit en capaciteit voor het matchen van vraag en aanbod.

Wat in de toekomst beter kan, is om als opdrachtgever of gezamenlijke opdrachtgevers scherpere afspraken te maken over randvoorwaarden en uniforme kaders op datamanagement en in de definities van nieuwe processen. Het is van belang dat niet alleen met de betrokken netwerkpartners helder te hebben maar ook bestuurlijk te verankeren vanwege het politieke karakter van dit vraagstuk. Verder is het raadzaam om vanaf het begin met de logging en archivering te beginnen en duidelijk de scope af te bakenen naar alle betrokkenen.

In de interviews is aangegeven dat het hebben van grip op de aantallen rust brengt en via de afgesproken verdeelsleutels en beschikbaarheid de opvang in goede banen kon worden geleid en de besluitvorming ondersteund.

### *Blijf bewust sturen op toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie*

Wat verder opvalt is dat veel informatie openbaar beschikbaar en toegankelijk is. Daar is bewust op gestuurd, want ook in de brieven aan de Kamer wordt aangehaald dat: “In het kader van actieve openbaarmaking maakt het kabinet de stukken die ten grondslag liggen aan de in deze brief beschreven besluitvorming openbaar. De stukken worden op de website van de Rijksoverheid gedeeld voor zover daar geen zwaarwegende belangen aan in de weg staan en zijn op korte termijn raadpleegbaar (verzamelbrief Tweede Kamer 6 april 2023).”

Voorbeelden actieve openbaarmaking:

- [Oorlog in Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#) met onder andere officiële stukken en gedurende de crisis tussentijdse evaluatie en monitoring heeft plaatsgevonden zoals:
- [Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#)
- [Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#) met sortering naar relevante documenten voor verschillende doelgroepen zowel voor overheidsorganisaties, particulieren als ontheemden.
- Regelmatig wordt het draagvlak onder de Nederlandse bevolking verkent door flitspeilingen via [Flitspeiling \(11e\) Vluchtelingen uit Oekraïne - juli 2023 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)
- [Oorlog Oekraïne - informatie voor gemeenten | VNG](#) met informatie voor gemeenten en particulieren, ondersteuning van Oekraïners en Russen die momenteel in Nederland verblijven, risico's voor digitale veiligheid en economische sancties voor Russische bedrijven.
- [RefugeeHelp - Gevlucht uit Oekraïne](#); [GGD GHOR: Vluchtelingen Oekraïne](#); [Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken](#); [Rijksoverheid: Opvang vluchtelingen uit Oekraïne](#); [VluchtelingenWerk Nederland](#)

**Tabel 12: Voorbeelden van actieve openbaarmaking**

De actieve openbaarmaking betreft zowel de officiële stukken van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) naar de TK met onderliggende beslisnota's als de monitoring van de cijfers van de opvang en peilingen. Vanaf het begin af aan zijn het KCIO en het Instituut Clingendael betrokken. Instituut Clingendael heeft op verzoek van het Directoraat-Generaal Oekraïense ontheemden een early warning early action (EWEA) model ontwikkeld met factoren van invloed op vertrek en terugkeer respectievelijk doormigratie van Oekraïense ontheemden naar Nederland.

Beide organisaties leveren scenario's op die zowel op de korte als lange termijn worden gebruikt zoals de factoren en indicatoren die van invloed zijn op de migratie van en naar Oekraïne en de scenario's die gepresenteerd worden in Opvang van Oekraïners in Nederland: een kwestie van lange adem.

In aansluiting op de Kabinetsreactie bij het tweede deelrapport over de aanpak coronacrisis van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en de gedane aanbevelingen, concluderen de onderzoekers dat tijdens de Oekraïne-crisis beter gebruik is gemaakt van te werken met scenario's; er een goede samenwerking en afstemming is geweest met samenwerkingspartners over het aantal op te vangen ontheemden die ondersteund is door een goed ingerichte informatievoorziening (KCIO).

Deze informatievoorziening is cruciaal geweest in de aansturing van de crisis. Waarbij op basis van de opgedane ervaringen en in samenspraak met de samenwerkingspartners de aantallen op te vangen Oekraïners geleidelijk verhoogd zijn van 50.000 naar 75.000 naar 90.000.

## 4.3 Meer intern gerichte lessen tijdens de specifieke crisissituatie

In de specifieke crisissituatie zijn ook een aantal organisatorische lessen geleerd die hier zijn samengevoegd. Veelal hebben ze te maken met gericht starten en het onderlinge ontwerp of in het algemeen het werken in programma-DG's of directies, heldere kaders en communicatie met de uitvoeringsorganisaties.

10. Departementen gaan steeds meer werken in programma-DG's of programmadirecties. Zorg dat er een draaiboek of spoorboek klaarligt dat een handvat biedt: over personeel, werving, informatievoorziening; organisatie en formatie; organiseren van werkplek en voorzieningen (Rijksoverheid).

11. Informeer uitvoeringsorganisaties en betrokken organisaties tijdig over nieuwe regelingen in verband met de beschikbare capaciteit en implementatietijd die nodig is. Dat geldt niet alleen voor nieuwe regelingen maar zeker ook voor het geboden perspectief na het vervallen van de RTB (overheid).

## 4.4 Lessen overgang reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren

In deze alinea is de essentie van het huidige arrangement uiteengezet en hoe dat arrangement eruit ziet in de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuur en welke elementen ook werkend en helpend kunnen zijn in de huidige asielketen.

### 4.4.1 *Arrangement voor decentrale opvang*

Het arrangement om de decentrale opvang werkend te krijgen, bestaat allereerst uit het staatsnoodrecht dat ervoor gezorgd heeft dat de burgemeesters deze taak vanuit hun bevoegdheid kunnen uitvoeren.

Ten tweede is ter ondersteuning van gemeenten ten aanzien van hun decentrale coördinerende rol voor de opvang de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) en het Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne (BooO) opgesteld.

Ten derde is de samenwerking nader uiteengezet en helder beschreven in het afsprakenkader ten aanzien van verantwoordelijkheid, rol, financiële en niet-financiële ondersteuning van het Rijk, flankerend beleid om druk op voorzieningen te mitigeren en de governance.

Ten vierde vindt de landelijke afstemming plaats in het Veiligheidsberaad. En als laatste onderdeel van het arrangement wordt het VB ondersteund door het KCIO die de centrale informatievoorziening verzorgt en inzicht geeft in de verwachte toestroom van vluchtelingen, inzicht in de beschikbare gemeentelijke opvangcapaciteit en capaciteit voor het matchen van vraag en aanbod om de bovenregionale spreiding mogelijk te maken.

### **Concluderend**

Het arrangement, afstemming en samenspel tussen het staatsnoodrecht, de RooO en BooO, het afsprakenkader, de landelijke afstemming en de ondersteuning in de informatievoorziening zijn

bijzonder effectief gebleken voor het regelen van de opvang. Ook de geïnterviewden vanuit de gemeenten en VB geven aan dat: "Wij hebben dit goed gedaan met elkaar" en dan gaat het niet alleen om de samenwerking tussen Rijk, VB en gemeenten maar ook tussen de coördinerende burgemeesters en hun collega burgemeesters, maar ook tussen de onafhankelijke strategische partners, gemeenten en Rijk.

### **Lessen voor de toekomst**

In het arrangement zijn andere keuzes gemaakt dan in de reguliere asielketen zoals de decentraal coördinerende rol van de burgemeester, kleinere opvanglocaties, de mogelijkheid van lokaal beheer door onafhankelijke strategische partners, en in vergelijking met de ongeveer 200 AZC's zijn er veel meer locaties waar Oekraïners gevestigd zijn mede door de particuliere opvang.

Ook in de Kamerbrief van SZW is de relatie tussen de decentrale en particuliere opvang in de toegang tot de arbeidsmarkt aangehaald: Het enthousiasme, de betrokkenheid en het draagvlak bij veel Nederlanders om Oekraïense ontheemden in Nederland op te vangen lijkt veel effect te hebben gehad op het laagdrempelig instappen in de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door het snel ontstaan van informele netwerken. Het vasthouden van dit elan, ook ten behoeve van andere nieuwkomers, is een belangrijke opdracht voor ons allen.

Werkgevers, maatschappelijke organisaties en overheden, in het bijzonder gemeenten, hebben creatief en proactief ingezet op het creëren van mogelijkheden. Vaak waren dit geen formele trajecten maar juist toegankelijke en informele initiatieven die tot goede resultaten leiden.

Dat Oekraïners direct gehuisvest zijn in (kleinschalige) gemeentelijke en particuliere huisvesting in het hele land (in tegenstelling tot verblijf in grootschalige azc's die vaker buiten de Randstad gevestigd zijn) heeft bijgedragen aan deze laagdrempelige start.

### **De volgende fase**

De opvang stapsgewijs in de reguliere beleids- en besluitvormingsstructuren terugbrengen. Het meest logische in een volgende stabiele fase zou zijn om het arrangement zoveel mogelijk in tact te laten met de volgende wijzigingen. Het staatsnoodrecht kan niet meer worden voortgezet en omgezet naar een tijdelijke wet; de verantwoordelijkheid verschuift naar B&W en een landelijke afstemming op de landelijke regietafel migratie en integratie (LRT).

Daarnaast opereren dan provinciale en/of regionale regietafels.

De meeste aanpassingen die de geïnterviewden teruggeven is dat het langere termijn perspectief ontbreekt en nu de basisvoorzieningen conform de RTB geregeld zijn meer verschuift naar aanvullend flankerend beleid dat niet alleen gericht is om de druk op de voorzieningen te mitigeren, maar meer op flankerend beleid op integratie en integraliteit (wonen, werken en onderwijs) conform de achterliggende principes van de RTB gericht op zelfredzaamheid en participatie. En met name op deze aspecten het nieuwe bestuursakkoord aan te passen. Daarmee wordt niet alleen voldaan aan de doelstelling van het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit, en het voldoende beschikbaar en toegankelijk zijn van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg en maatschappelijke hulp.

Daarnaast valt het de onderzoekers op dat er een enorme diversiteit aan opvanglocaties is gevonden van boten, kazernes, leegstaande hotels en overheidsgebouwen tot bedrijfsruimtes. En bij elkaar opgeteld levert dat 80.000 bedden op. Dat is capaciteit die anders onbenut blijft.

12. Werk, nu de basisvoorzieningen op orde zijn, aan het versterken van de zelfredzaamheid en de participatie van de Oekraïense ontheemden en de onderliggende principes van de RTB (overheid en betrokken partijen).
13. Erken de regionale verschillen door in de volgende fase aan te sluiten bij of ruimte te geven aan de lokale structuur in de regio en aan te sluiten bij de bestaande samenwerkingsverbanden (alle betrokken partijen).
14. Ontwerp met de betrokken strategische partners maatregelen (financieel) die nodig zijn om het in gebruik zijnde vastgoed langdurig te kunnen inzetten voor meerdere doelgroepen (JenV en betrokken strategische partijen).

#### *4.4.2 Totstandkoming van de basisvoorzieningen en bekostigingsregels*

Bij de totstandkoming van de basisvoorzieningen is intensief samengewerkt met de verschillende departementen waarbij de vakminister verantwoordelijk blijft voor zijn eigen beleid. Die samenwerking is per departement verschillend omdat bij de totstandkoming van de RMO een andere context en partners zijn dan op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs. Het betreft specifieke regelingen voor zorg, onderwijs en werk, waarvoor steeds aparte werkverbanden zijn aangegaan met medewerkers van DG Oek en het betreffende departement. De desbetreffende departementen hebben daarbij hun eigen regelgeving opgesteld om invulling te geven aan de RTB en dit is door JenV gecoördineerd.

Voor de bekostigingsregels zijn de werkverbanden weer met de eigen financiële onderdelen FEZ en het subsidieportaal inclusief betaalbaarheidsstelling van belang. Maar ook het meenemen van de ADR en IRF van het ministerie van Financiën voor de begroting, verantwoording en rechtmatigheid, dan wel in het geval van deze opgave (tijdelijke) onrechtmatigheid, aangezien de bekostigingsregels in juni gereed zijn.

Los van alle ingerichte werkoverleggen en werkverbanden is kenmerkend voor de werkwijze van de medewerkers van DG Oek dat ze goed weten welke stakeholders ze wanneer moeten betrekken, dat ze niet met een oplossing komen maar juist aangeven wat het vraagstuk is en de deskundigheid van vakmensen gebruiken en zich snel de kennis eigen maken om een gesprekspartners te zijn en een sterke drive hebben om te willen helpen. Kenmerkend zijn ook de vele werkbezoeken die ze hebben afgelegd om ook daardoor gevoed te worden.

Ook de positie van DG Oek als programma-DG maakt dat de lijnen kort zijn en er rechtstreeks contact is met de bewindspersoon, zodat zaken die vastlopen of waar stagnatie dreigt niet eindeloos worden uit onderhandeld. In de voorbeeldsfeer is ook genoemd dat er een voorstel in de ministerraad is gebracht zonder financiële dekking wat vrij ongebruikelijk is. Maar dat kenmerkt wel de werkwijze van DG Oek, het ongemak niet uit de weg te gaan, maar gewoon op tafel leggen en bespreekbaar maken en met elkaar in dialoog gaan.



Wel zijn sommige bekostigingsregels gefaseerd ingevoerd waarbij de uitgekeerde bedragen zijn aangepast en in overeenstemming gebracht met vergelijkbare groepen en de uitkeringsgrond van het individu naar het gezin is verlegd.

De coördinatie en samenhang wordt ook geborgd in de verzamelbrieven waarbij de Tweede Kamer uitvoerig wordt geïnformeerd over de stand van zaken, uitvoering, draagvlak en draagkracht en aanpassing van de regelgeving. Ook worden daarbij de onderzoeken en beslisdocumenten gevoegd.

### **Concluderend**

Bij de totstandkoming van de nieuwe regelgeving is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande kaders en regelgeving en passend gemaakt in lijn met de RTB. De werkwijze verschilt sterk van de werkwijze bij de bestaande asielketen.

### **Lessen voor de toekomst**

Kijk in hoeverre elementen van deze werkwijze behouden kunnen blijven. Speciale aandacht verdient hierbij de mogelijkheid om te kunnen gaan werken zoals in de RTB is vastgelegd en dit ook toe te passen in de reguliere asielketen.

### **De volgende fase**

Voor de volgende fase ligt het voor de hand om de werkwijze en goede lessen van DG Oek en de NOO te behouden zoals de rechten (bv. de mogelijkheid om te werken) en het voorzieningenniveau in de regelingen terug te brengen naar het voorzieningenniveau van vergelijkbare doelgroepen in de asielketen. Dat bevordert ook de participatie, zelfredzaamheid en integratie op de langere termijn. En vergemakkelijkt een overgang naar de asielketen na een eventueel verloop van de RTB. Die optie dient echter volgens de onderzoekers vergezeld te gaan met het begeleiden naar passend werk, zelfstandig te gaan wonen en onderwijsvoorzieningen en biedt aan Oekraïners meer mogelijkheden om daarvoor te kiezen en voorkomt het door de speciale gezant van de Europese Commissie gesignaleerde "waiting dilemma".

Door in te zetten op de bovenstaande sporen wordt ongeacht de Europese uitkomst beter invulling gegeven aan de huidige looptijd van de RTB en vergemakkelijkt het een schoksgewijze overgangperiode naar een ander regime en wordt er tijdens de looptijd al gewerkt aan een voorkoming van de belasting van de uitvoeringsorganisaties.

15. Onderzoek hoe meer aspecten van een relatiegerichte governance en werkwijze kunnen worden ingebed bij maatschappelijke vraagstukken (overheid).

16. Geef duidelijkheid over de langere termijn en bied perspectief (JenV).

Zet in op een no-regret strategie namelijk het behoud van de werkwijze en geleerde lessen van DG Oek en NOO en het voorzieningenniveau terugbrengen naar het voorzieningenniveau van vergelijkbare doelgroepen in de asielketen. Daarnaast de mogelijkheid bieden voor Oekraïners die dat willen om passend werk, zelfstandig wonen mogelijk te maken ten dienste van de zelfredzaamheid en participatie.

17. Overweeg in hoeverre de organisatievorm en werkwijze die de NOO heeft ingericht om decentrale regie te voeren ook van toepassing kan zijn als er in de reguliere asielketen een meer

[decentrale aanpak wordt voorgestaan.](#)

De organisatievorm en werkwijze voor de NOO goed is uitgekristalliseerd en functioneert om als regieorganisatie gemeenten te faciliteren. Dat komt ook tot uitdrukking in de werkwijze waarop de accounthouders van de NOO aansluiten bij de provinciale regietafels en daar hun meerwaarde bieden in de dienstverlening door het signaleren van knelpunten in de uitvoering en ondersteunen bij het vinden van werkbare oplossingen in de praktijk; goede (praktijk-) voorbeelden en kennis delen over bestaand beleid/financierings-mogelijkheden en input ophalen voor beleidsontwikkeling.

In deze fase zijn door de NOO en DG Oek relevante ervaringen opgedaan om op een andere wijze te sturen en te organiseren dan gebruikelijk binnen JenV. Het proces om te komen tot en het vormgeven van een regieorganisatie met een goede procesinrichting en dienstverleningsconcept richting decentrale overheid is geslaagd en verdient opvolging mede gezien het potentieel richting de toekomst voor de reguliere asielketen en de discussie over de doorstroomlocaties en spreidingslocaties.

[18. Blijf zeker tot het eind van de huidige looptijd van de RTB op 4 maart 2024 in de verzamelbrieven aan de Tweede Kamer voorzien, zodat de samenhang en genomen maatregelen voor deze groep inzichtelijk blijft \(ministerie JenV\).](#)

## 4.5 Toepassing van het staatsnoodrecht

Specifiek is de onderzoekers gevraagd een antwoord te geven op de vraag: Hoe is de activering van het staatsnoodrecht verlopen en welke lessen vallen hieruit te trekken voor toekomstige inzet van staatsnoodrecht?

In de communicatie met de Tweede Kamer is in de brief van 8 maart 2022 aangekondigd dat het voornemen is om noodrecht in te zetten (zonder de noodtoestand af te kondigen), indien er sprake is van buitengewone omstandigheden vanwege een zeer grote toestroom van ontheemden uit Oekraïne. Die voorwaarde is vervuld: de toestroom van ontheemden uit Oekraïne is dermate hoog dat Nederland niet in staat is aan hen binnen de bestaande structuren (nood)opvang te bieden. Daarom heeft de regering besloten om op zo kortst mogelijke termijn, en derhalve per 1 april 2022, de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking in werking te stellen.

In de verdere correspondentie met de Tweede Kamer en ook over invoering van de tijdelijke wet is aangegeven dat het staatsnoodrecht zeer terughoudend moet worden ingezet. De titel waarop het staatsnoodrecht geactiveerd is, is het feit dat de bestaande structuren niet in staat zijn om de (nood)opvang te bieden.

De onderzoekers zien dat zich steeds vaker maatschappelijk ontwrichtende crisis voordoen zoals de Coronacrisis die ook niet binnen de bestaande structuren kon worden opgelost. In een recent verleden heeft Nederland te maken gehad met een bankcrisis of recent een energiecrisis. Deze situaties zijn wel binnen de bestaande structuren opgelost of doen zich meer lokaal voor zoals de watersnood in Limburg of de aardbevingen in Groningen, waarvoor een aparte uitvoeringsorganisatie, de NCG, in het leven is geroepen.

Wat te doen als de stroomvoorziening in Nederland door overbelasting uitvalt of een grootschalige cyberaanval leidt tot maatschappelijke ontwrichting. Dan zal de aard, duur en urgentie bepalend worden voor welke oplossing wordt gekozen. In de huidige situatie is gekozen voor het staatsnoodrecht om de burgemeesters ook in staat te stellen om deze taak decentraal op te pakken.

Wat wel helder is, is dat het staatsnoodrecht een van de interventies is, waarbij de overheid zich nog sterk opwerpt als eigenaar van het vraagstuk en de oplossing. De vraag is of dat nog passend is in deze tijdperiode waarin het ook de vraag is:

- Wat de veerkracht van de samenleving is en hoe mensen omgaan met de omstandigheden? In deze crisis hebben burgers een wezenlijke bijdrage geleverd aan ondersteuning en het bieden van hulp.
- Wat zijn onze strategische partners en hoe verhoudt de overheid zich tot burgerinitiatieven? In het geval van de Oekraïne de private opvang en het Rode Kruis, RefugeeHelp, Vluchtelingenwerk Nederland en DSW.
- Wat is het weerstandniveau van de uitvoeringsorganisatie bij crisis (of stresstesten zoals bij banken) of kan er bijgeschakeld worden?
- Net zoals bij Corona over de continuïteit van de zorg en de maatregelen die daaruit volgen, gaat het ook over de continuïteit van de overheidsorganisaties en hulpverleningsdiensten en nutsvoorzieningen en niet in de laatste plaats over het openbaar bestuur.

Wat dat betreft zijn de aandachtsgebieden die het veiligheidsberaad heeft gekozen relevant. Mede door de relatie die gelegd wordt met het systeem, micro- en macrostructuren en diverse bestuurslagen. In dit geheel zouden informatievoorziening, communicatie, de internationale dimensie (o.a. bankencrisis, Corona en Oekraïne) en de rol van wetgeving (staatsnoodrecht, tijdelijke wetgeving) ook een plek kunnen hebben, zodat dit instrument in de huidige en toekomstige tijd kan worden ingezet.

#### [19. Voer stresstesten uit op het weerstandniveau van \(uitvoerings-\)organisaties bij crisis \(overheid\).](#)

Eén van aanleiding voor het opzetten van de DG Oek en de NOO is de grote toestroom van vluchtelingen naar Nederland vanuit Oekraïne en dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) onvoldoende personeel en opvanglocaties heeft om al deze vluchtelingen op te vangen en te verzorgen.

Juist deze aanleiding kan bij andere uitvoeringsorganisaties tot problemen in de uitvoering leiden. Zo'n stresstest is niet hetzelfde als een uitvoeringstoets. Stresstesten zijn meer kwantitatief georiënteerd dan de meer kwalitatieve insteek bij de uitvoeringstoetsen. Het gaat om plotselinge wijzigingen in grootte of aantallen in relatie tot de crisis. Zoals in dit geval de plotselinge grote

toestroom van vluchtelingen waardoor een onvoldoende capaciteit ter beschikking staat.

Afhankelijk van de verdere besluitvorming over de richtlijn zijn er een aantal scenario's te voorzien die van invloed kunnen zijn op de beschikbare capaciteit van een aantal betrokken uitvoeringsorganisaties in de asielketen. De onderzoekers trekken deze les verder door naar andere ontwrichtende gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op het weerstandniveau van organisaties zoals grootschalige energieuitval en digitale verstoringen of meer recent pandemische paraatheid.

## Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde partijen

*Ministerie van JenV incl. COA en IND*

---

*DG Oek*

---

*NOO*

---

*DG Migratie*

---

*Veiligheidsregio's+ KCIO*

---

*Gemeenten + VNG*

---

*Ministerie van SZW*

---

*Ministerie van BZK*

---

*Ministerie van OCW*

---

*Ministerie VWS*

---

*Ministerie van Financiën*

---

*NGO's*

---

*Sleutelpersonen*

---

*Private partijen*

---

## Bijlage 2 Literatuurlijst

ACMS-OEK (Ambtelijke Commissie Migratie en Samenleving – opvang Oekraïense ontheemden) - verslagen 2022 en 2023

---

Actueel beeld, 2022 en 2023

---

Bekostigingsregeling Opvang Ontheemden Oekraïne, inclusief alle wijzigingen

---

Bouwstenen Organisatie en Personeel DG Oek (O&F rapport), 14 oktober 2022 inclusief Advies aanvraag GOR + voorbereiding stukken DG OEK staf

---

Circulaire maatregelen bedoeld of onbedoeld oneigenlijk gebruik voorzieningen ontheemden, Regeling opvang ontheemden Oekraïne - december 2022

---

Circulaire maatregelen vertrek en gevolgen voorzieningen ROOO, 31 oktober 2022

---

Dagelijks Overzicht KCIO bezetting en capaciteit

---

Directoraat Generaal Oekraïense Ontheemden, Aanvullende opgave noodopvang Oekraïense vluchtelingen, 29 april 2022.

---

Diverse verzamelbrieven 7 juli 2023; 9 juni 2023; 14 april 2023; 17 februari 2023; 16 december 2022; 2 december 2022; 14 oktober 2022; 9 september 2022; 8 juli 2022; 10 en 24 juni 2022; 25 mei 2022; 6, 20 en 26 2022

---

DOEK (Directeurenoverleg Opvang Oekraïne), verslagen 2022 en 2023

---

European Commission, Integration of people fleeing Ukraine in the EU, Lodewijk Asscher, Special Adviser for Ukraine, mei 2023

---

European Commission, Temporary protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year on, maart 2023

---

Handreiking & Reflectie, Communicatieaanpak Opvang Oekraïne, Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie, juni 2022

---

Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO) versie 7.0 01022023

---

Handreiking Particuliere Opvang Oekraïners (POO), versie 5 01022023

---

Interdepartementaal communicatieoverleg – verslagen agenda's en externe nieuwsbrieven

---

Interdepartementale werkgroep, Agenda's en Verslagen 2022 en 2023

---

Jaarverslag KCIO, 2022

---

Kamervragen en antwoorden betreffende Oekraïners, 2022 en 2023

---

Keypersons / Sleutelfiguren - Verslagen sessie 1, 2, 3

---

Korte evaluatie inzet nationale crisisstructuur t.b.v. opvang ontheemde Oekraïners, 17 mei 2022

---

Nieuwsbrief opvang vluchtelingen uit Oekraïne – update ministerie van Justitie en Veiligheid nr 1 t/m 6

---

NOEKflits Interne nieuwsbrief DGOEK & NOO nr1 t/m 6

---

Opschalingsmodel DOEK inclusief voorbereiding, 8 augustus 2022

---

Opvang van Oekraïners in Nederland: Een kwestie van lange adem, Kritieke factoren en scenario's voor de beschermingsopdracht van Oekraïense ontheemden in de Europese Unie en Nederland, Clingendael, oktober 2022

---

Organisatiebesluit instelling DG OEK, Staatscourant 2022 -14271

---

Organisatiebesluit instelling NOO, Staatscourant 2022 -17918

---

Prognose voor de instroom van Oekraïense ontheemden in Nederland voor 2023 en verder, 31-01-2023

---

Questionnaire for Temporarily Displaced Persons: results and findings/ Ukrainians in the Netherland Foundation. – januari 2023

---

Rapportages Clingendael (oktober 2022, november 2022, december 2022, februari 2023)

---

Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne, inclusief alle wijzigingen

---

Scenariowerkgroep Oek t.b.v. lange termijnbeleid, verslagen en plannen van aanpak

---

Signalenlijst NOO-DGOEK

---

Staatscourant 14271, instelling dg Oekraïense Ontheemden, 25 mei 2022

---

Staatscourant 17918, instelling Nationale Opvangorganisatie, 5 juli 2022 Tweede Kamer, Vreemdelingenbeleid, situatie Oekraïne, 30 maart 2022

---

Tweede Kamer brief - Het openen van locatie Harskamp voor de opvang voor vluchtelingen uit Oekraïne

---

Tweede kamer brief - Technische briefing over het verloop van de opvang van Oekraïners op 5 april 2022

---

Tweede kamer brief - Traject inzet Oekraïense psychologen

---

Tweede Kamer brief- Aanpak extra opvangplekken Oekraïense vluchtelingen

---

Tweede Kamer brief -Gevolgen en situatie Oekraïne op VWS terrein

---

Tweede Kamer brief OCW - Onderwijs aan Oekraïense kinderen

---

Tweede Kamer brieven aanspraak ontheemde Oekraïners op toeslagen aanpassingen

---

Tweede Kamer, Aanpak extra opvangplekken Oekraïense ontheemden, maart 2022 Tweede Kamer, Lessons learned Oekraïense ontheemden in Nederland, februari 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over 50.000 opvangplekken voor vluchtelingen uit Oekraïne, maart 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over de actuele problemen van Oekraïense ontheemden, juni 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over de automobilititeit van vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland, april 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over de berichten 'Miljoenen Oekraïners op de vlucht' en 'Noodopvang zonder plan', maart 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over gemeentelijke opvang, november 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over het bericht dat gemeenten die Oekraïners particulier opvangen niet worden gesteund, juni 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over het bericht dat gemeenten die Oekraïners particulier opvangen niet worden gesteund, juni 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over het bericht dat gemeenten die Oekraïners particulier opvangen niet worden gesteund, maart 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over noodvisa voor journalisten door de situatie in Oekraïne, maart 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over verblijfsstickers Oekraïne, november 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over vluchtende alleenreizende kinderen uit Oekraïne, augustus 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden Kamervragen over vluchtende alleenreizende kinderen uit Oekraïne, augustus 2022

---

Tweede Kamer, antwoorden op vragen van over het bericht 'Oekraïense vluchtelingen met een beperking zijn blinde vlek voor Nederland', mei 2023

---

Tweede Kamer, Betreft Kabinetsreactie bij het tweede deelrapport over de aanpak coronacrisis van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, 13 januari 2023

---

Tweede Kamer, Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL, ministerie van Sociale Zaken, februari 2023

---

Tweede Kamer, Voortgang programma Versnelling Tijdelijke Huisvesting, mei 2023

---

Verslagen diverse Werkbezoeken Staatssecretaris JenV, DGOEK en NOO

---

Verslagen Gesprekken en bijeenkomsten met Oekraïense ambassade 2022 - 2023

---

Verslagen gezamenlijk overleg MT DGOEK en MT NOO, 2022 en 2023

---

Verslagen MT DGOEK 2022 en 2023

---

Verslagen MT NOO 2022 en 2023

---

Werkafspraken DGOEK parlementair

---

Werkgroep medeoverheden ngo's – verslagen 2022 en 2023





**Dit is een uitgave van:**

Rijksconsultants

Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

**Meer weten?**

Kijk op [rijksconsultants](#)