



Onderzoek naar de kwaliteit van gemeentelijke opvang voor ontheemden uit Oekraïne

Een landelijk beeld na 2 jaar opvang

Datum

10 december 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Asiel en Migratie

Onderzoeksteam

Danique van der Burg

Meltem Kaya

Koen van Wijk

Ibrahim Halil Karatas

Carolien Bosshardt

Referentie

GJ314 / Eindrapportage

Foto's en illustraties

Fons Heijnsbroek, Unsplash

/ **Managementsamenvatting**

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van het onderzoek naar de kwaliteit van de gemeentelijke opvanglocaties voor ontheemden uit Oekraïne in Nederland, ruim twee jaar na de start van de opvang. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Asiel en Migratie en schetst een landelijk beeld van de situatie in de gemeentelijke opvang. Het doel is om inzicht te bieden in de ervaringen van zowel gemeenten als ontheemden, en in wat er goed gaat en waar aanknopingspunten zijn voor verbetering.

Aanleiding en context

Na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne hebben Nederlandse gemeenten een enorme prestatie geleverd en in korte tijd opvanglocaties voor een grote groep ontheemden georganiseerd. Wat begon als een tijdelijke crisisoplossing lijkt inmiddels een meer structureel karakter te krijgen. Hierdoor is bij het ministerie de behoefte ontstaan aan een evaluatie van de kwaliteit van de opvanglocaties en inzicht in de mate waarin deze voldoen aan de richtlijnen die in de RooO zijn opgesteld.

Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van enquêtes, interviews en focusgroepen. Er zijn enquêtes uitgezet onder ontheemden, gemeenten en locatiemanagers. Daarnaast zijn verschillende gemeenten geïnterviewd en zijn er focusgroepen georganiseerd met ontheemden en met gemeenten.

Conclusies

Over het algemeen gaat er veel goed in de opvang van Oekraïense ontheemden en zijn er veel positieve voorbeelden van hoe gemeenten hun opvang succesvol hebben ingericht. Gemeenten voldoen dan ook in de meeste gevallen aan de kwaliteitseisen die op landelijk niveau gesteld zijn aan de opvang van ontheemden uit Oekraïne en zijn opgenomen in de RooO. De kwaliteitseisen die aan gemeenten gesteld werden waren echter zeer beperkt vanuit de gedachte dat de opvang van tijdelijke aard zou zijn.

Nu de oorlog voortduurt, begint die tijdelijkheid met de beperkte kwaliteitscriteria te schuren. Daarom hebben we in dit onderzoek een bredere set aan kwaliteitscriteria betrokken die niet verplicht zijn voor gemeenten. Wanneer gekeken wordt vanuit deze bredere set aan criteria, die afkomstig zijn uit internationale opvangrichtlijnen of richtlijnen voor opvang door het COA, zijn er veel locaties die een verbeteringsslag nodig hebben. Daarbij is het belangrijk dat gemeenten kunnen rekenen op de juiste ondersteuning en passende financiering om deze verbeterslag te kunnen realiseren.

Ervaringen van ontheemden over hun opvangsituatie zijn wisselend. Er is een duidelijk verband tussen de mate van privacy en beschikking tot eigen voorzieningen en het oordeel over de kwaliteit van hun opvanglocatie. Ontheemden met een eigen kamer beoordelen de opvang gemiddeld als ruim voldoende, terwijl ontheemden die een kamer delen met vreemden over het algemeen niet tevreden zijn over hun situatie.

Belangrijkste bevindingen

Er zijn grote verschillen in opvangkwaliteit

De kwaliteit van opvanglocaties verschilt sterk tussen gemeenten en ook binnen gemeenten. Locaties variëren van flexwoningen en vakantiehuisjes tot omgebouwde kantoorpanden en leegstaande verzorgingshuizen. Deze verschillen hebben invloed op de ervaringen van bewoners. Vooral de ongelijkheid in voorzieningen en omstandigheden leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid en onvrede onder ontheemden.

Transparantie in kamertoewijzing is belangrijk voor ontheemden

De toewijzing van kamers wordt door ontheemden als onduidelijk ervaren. Gemeenten geven aan keuzes te moeten maken onder tijdsdruk en met beperkte capaciteit, wat soms tot minder optimale plaatsingen leidt. Voor ontheemden die in minder optimale omstandigheden wonen, bijvoorbeeld omdat zij een kamer delen met andere personen die zij niet kennen, kan gebrek aan transparantie over kamertoewijzing een gevoel van ongelijke behandeling geven.

Basale veiligheid is in orde op opvanglocaties, maar veiligheid is wel een aandachtspunt

Veiligheidsmaatregelen die te maken hebben met fysieke veiligheid van het pand en brandveiligheid zijn op de opvanglocaties in orde. Wel komen veiligheidsincidenten tussen bewoners onderling of tussen bewoners en locatiemanagement regelmatig voor. Zowel ontheemden als gemeenten geven aan dat drankmisbruik een veel voorkomend probleem is, hetgeen bij ontheemden gevoelens van onveiligheid veroorzaakt. Over het algemeen zien we een significant verschil in veiligheidsbeleving tussen bewoners met een eigen kamer en bewoners die een kamer moeten delen met anderen. De eerste groep voelt zich vaker veilig op de opvanglocatie dan de tweede.

Er zijn knelpunten rond de toegang tot zorg en ondersteuning

De meeste gemeenten hebben toeleiding naar huisartsenzorg en andere laagdrempelige medische voorzieningen geregeld. Gemeenten waar dat lastig gaat geven aan dat zij belemmerd worden door bijvoorbeeld tekorten aan huisartsen. Ontheemden ervaren wel belemmeringen in de toegang tot medische en psychologische zorg, zoals taalbarrières en lange wachttijden. Gemeenten vermoeden dat culturele verschillen een rol spelen in de onvrede over de Nederlandse zorg onder Oekraïners. Zij geven aan dat de verwachtingen van Oekraïners niet overeenkomen met de manier waarop zorg in Nederland is ingericht. Daarnaast ervaren gemeenten knelpunten in de organisatie van specialistische psychische zorg. Met name wanneer er sprake is van multiproblematiek, is het ingewikkeld om voor ontheemden de juiste zorg te organiseren, vanwege taalbarrières en lange wachtlijsten.

Ontheemden weten vaak niet waar zij terecht kunnen met klachten

Locatiemanagers zijn voor ontheemden die een klacht – of uiting van onvrede – hebben vaak de aangewezen persoon om deze klacht te behandelen. Voor veel kleine klachten of uitingen van onvrede lijkt dit een logische en werkbare route te zijn in het kader van dejuridisering. Maar bij serieuzere problemen weten ontheemden de weg naar de formele klachtenprocedure van de gemeente vaak niet te vinden. Ontheemden geven aan terughoudend te zijn in het indienen van klachten, uit angst om hun plek in de opvang kwijt te raken. Betere informatievoorziening richting ontheemden over de procedures zou hierin kunnen helpen.

Gemeenten ervaren belemmeringen in het organiseren van duurzame opvang

Gemeenten leveren grote inspanningen om opvangplekken te realiseren. Omdat veel locaties tijdelijk zijn, zijn veel gemeenten voortdurend op zoek naar nieuwe locaties om het aantal opvangplekken stabiel te kunnen houden of uit te breiden. Daarin helpt het niet dat financiering tijdelijk is. Het gebrek aan meerjarige financiering maakt het risicovol om langdurige contracten aan te gaan of

panden aan te kopen, die doorgaans van betere kwaliteit zijn dan tijdelijke opvanglocaties. Gemeenten hebben dan ook behoefte aan meer structurele middelen en perspectief.

Gemeentelijke aanbevelingen

Gemeenten wordt aanbevolen om te onderzoeken hoe de kwaliteit is in de opvanglocatie(s) en waar nodig een verbeterplan op te stellen. Daarbij is het van belang om ook de ervaring van ontheemden te betrekken. Aanvullend is het van belang om duidelijke klachtenprocedures te hebben. Deze moet beschikbaar zijn in het Oekraïens en hierover moet duidelijk gecommuniceerd worden.

Onafhankelijke kamertoewijzing is belangrijk voor ontheemden. We bevelen aan om zo veel mogelijk transparantie en onafhankelijkheid in de toewijzing van kamers te organiseren, omdat zo (het gevoel van) een voorkeursbehandeling kan worden voorkomen.

Landelijke aanbevelingen

Om de opvang van Oekraïense ontheemden duurzaam te organiseren, is een langetermijnvisie met meerjarige financiële afspraken van belang. Het Rijk en gemeenten moeten gezamenlijk werken aan kwaliteitsverbetering van opvanglocaties, met prioriteit voor locaties waar op dit moment de grootste kwaliteitsslag nodig is. Het Rijk zou daarnaast gemeenten moeten faciliteren in de organisatie van opvang voor personen die voor overlast zorgen en daarom niet in de reguliere opvang kunnen verblijven én voor mensen die specialistisch medische zorg of begeleiding nodig hebben. We adviseren om onafhankelijke ondersteuning te organiseren voor ontheemden die problemen ervaren in de opvang. Dat zou kunnen in de vorm van een onafhankelijke vertrouwenspersoon of begeleiding. Daarnaast kan het helpen om beter te communiceren over procedures en instanties waar ontheemden in Nederland bij terecht kunnen voor verschillende problemen, bijvoorbeeld door het opstellen van een routekaart voor ontheemden. Actieve kennisdeling, centraal ontsloten informatie, en maatwerkondersteuning aan gemeenten zijn nodig om lokaal beleid te versterken en verder te professionaliseren. Ook hier kan het Rijk een rol in nemen.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Onderzoeksvragen	7
1.3	Leeswijzer	8
/ 2	Aanpak onderzoek	9
2.1	Onderzoeksaanpak	9
2.2	Onderzoekskader	10
/ 3	Achtergrond	12
3.1	Beleidsontwikkeling sinds februari 2022	12
3.2	Opvangrichtlijnen in Nederlands en Europees perspectief	13
/ 4	Belangrijkste bevindingen	14
4.1	Algemeen	14
4.2	Organisatie door gemeenten	15
4.3	Veiligheid	19
4.4	Zorg en welzijn	22
4.5	Hygiëne en voedsel	25
4.6	Kwetsbare doelgroepen	26
4.7	Informatievoorziening en communicatie	28
4.8	Ervaringen en behoeften van gemeenten	28
/ 5	Conclusies	30
/ 6	Aanbevelingen	32
6.1	Gemeentelijk	32
6.2	Landelijk	33
/ A	Bijlage onderzoekskader	36
A.1	Kwaliteit opvanglocaties (niveau van opvanglocaties)	36
A.2	Organisatie door gemeenten (gemeentelijk niveau)	38
A.3	Onderzoeksvragen voor Oekraïners	39
/ B	Bijlage enquêteresultaten	41
B.1	Spreading enquêtes gemeenten en locatiemanagers	41

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ruim twee jaar na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne zijn veel Oekraïners nog steeds ontheemd. Direct na het begin van de oorlog besloten de EU-lidstaten, waaronder Nederland, om tijdelijke bescherming te bieden aan deze groep. De Nederlandse gemeenten hebben hierin een enorme prestatie geleverd rol door in korte tijd opvanglocaties te organiseren voor de Oekraïense ontheemden. Binnen een maand na het uitbreken van de oorlog waren er al ruim 27.000 bedden gerealiseerd en inmiddels zijn dat er bijna 90.000.

Aangezien de noodsituatie langer aanhoudt dan aanvankelijk werd verwacht, is er een groeiende behoefte ontstaan aan inzicht in de kwaliteit van de gemeentelijke opvang van Oekraïners (GOO). Ter ondersteuning van mogelijke beleidsaanpassingen heeft het Ministerie van Asiel en Migratie opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de huidige kwaliteit van deze opvanglocaties. Dit onderzoek richt zich op de ervaringen van gemeenten met de opvang van Oekraïense ontheemden, de ervaring van Oekraïners die verblijven in de gemeentelijke opvang, en de naleving van kwaliteits- en veiligheidsregels op deze locaties.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een evaluatiekader. Hierin zijn onderzoeksvragen ingedeeld in verschillende thema's en onderzocht aan de hand van verschillende indicatoren. Onderstaand overzicht geeft de onderzoeksvragen weer, met de daaraan gekoppelde indicatoren.

	Onderzoeksvragen	Indicatoren
Kwaliteit & veiligheid	- In hoeverre voldoen de opvanglocaties aan de minimale kwaliteitseisen uit deRoO, de Wet verplaatsing bevolking, de RFPVE van het COA en andere (lokale) wet en regelgeving ten aanzien van de kwaliteit en veiligheid? - Hebben gemeenten een klachtenprocedure (volgens uit de Awb) ingesteld? Is deze vertaald in Oekraïense en Russische taal? In hoeverre wordt hier gebruik van gemaakt door Oekraïense ontheemden waar het gaat om de kwaliteit van GOO? - Hoe controleren gemeenten of zij hun opvangtaak adequaat uitvoeren? Heeft de burgemeester een ambtenaar hiertoe aangewezen?	- Fysieke omstandigheden en voorzieningen binnen de gemeentelijke opvanglocaties - Bestaan van gemeentelijke procedures en functionarissen rondom de verschillende thema's - Functioneren van gemeentelijke procedures en functionarissen rondom de verschillende thema's
Type van opvanglocaties / faciliteiten	- Wat voor type opvang hebben de gemeenten (kantoorpanden, voormalig schoolgebouw, zorggebouwen, (flex)woningen en andere semipermanente voorzieningen)? - Welke maatregelen zijn er ten aanzien van het beschermen van de privacy van ontheemden op de verschillende opvanglocaties? - Hoe zijn in de verschillende locaties sanitaire faciliteiten geregeld (kookgelegenheden, badkamers)? Met hoeveel personen worden deze faciliteiten gedeeld?	- Type opvanglocaties - Fysieke privacyvoorzieningen binnen de gemeentelijke opvanglocaties - Ervaren privacy door ontheemden - Organisatie van sanitaire faciliteiten in opvanglocaties
Verbeteringen / behoeften	- Hoe wordt de opvangtaak door de gemeenten ervaren? Wat gaat goed en waar zitten de knelpunten? - Wat hebben gemeenten nodig om de kwaliteit van de opvang waar nodig te verbeteren? - Hoe wordt de opvang door ontheemden ervaren en welke behoeftes hebben zij?	- Wensen van gemeenten - Ervaren goede praktijken - Ervaren knelpunten - Ervaringen van ontheemden - Behoeftes van ontheemden

1.3 Leeswijzer

- ▶ In **hoofdstuk 2** van dit rapport leest u hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Hierin staan de verschillende methoden beschreven en wordt het onderzoekskader toegelicht.
- ▶ In **hoofdstuk 3** is een kort overzicht van de beleidsontwikkelingen rondom de opvang van Oekraïners in Nederland opgenomen.
- ▶ **Hoofdstuk 4** presenteert de belangrijkste bevindingen op de verschillende thema's die zijn onderzocht.
- ▶ In **hoofdstuk 5** leest u de conclusies en aanbevelingen.
- ▶ Het evaluatiekader en aanvullende bevindingen leest u in de **bijlage**.

/ 2 Aanpak onderzoek

2.1 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven te beantwoorden, hebben we verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Daarbij zijn kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden gecombineerd binnen vier hoofdcategorieën, namelijk documentstudie, interviews, enquêtes en focusgroepen.

Aan de start van het onderzoek is een uitgebreide documentstudie uitgevoerd

We zijn het onderzoek gestart met het verzamelen en raadplegen van relevante documentatie. Met bureauonderzoek is in kaart gebracht welke kwaliteitseisen worden gesteld aan de opvang. Dit is een effectieve manier om de criteria en indicatoren te identificeren die relevant zijn voor de kwaliteit en veiligheid van de opvang.

Daarbij zijn de volgende belangrijke documenten bestudeerd:

- ▶ Regeling opvang ontheemden (RooO)
- ▶ EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren
- ▶ Rode Kruis – Humanitaire standaarden voor opvang

De bevindingen uit de documentstudie in combinatie met de opbrengsten uit de verkennende gesprekken vormden de basis voor het onderzoekskader dat samen met de begeleidingscommissie van het onderzoek is vastgesteld en waaraan we de kwaliteit van de opvang hebben getoetst. In 2.2 wordt het onderzoekskader verder toegelicht.

We hebben (verkennde) gesprekken gevoerd met gemeenten en andere stakeholders

In de eerste fase van het onderzoek hebben we verkennende gesprekken gevoerd met enkele gemeenten en andere stakeholders, waaronder samenwerkingspartners rondom de opvang. Deze interviews zijn gebruikt in aanvulling op de documentstudie en om het onderzoekskader vast te stellen.

Naast de verkennende gesprekken hebben we met negen gemeenten diepte-interviews gehouden. Het doel van deze interviews was om de ervaringen met het creëren en uitvoeren van de opvang voor Oekraïense ontheemden te inventariseren, en leermogelijkheden te identificeren. Deze gesprekken hadden de vorm van semi-gestructureerde interviews. De basis voor het gesprek was een vooraf opgestelde leidraad, waarbij tijdens de gesprekken ruimte was om bepaalde onderwerpen uitgebreider te bespreken als dat voor gesprekspartners of de onderzoekers wenselijk was. Bij het benaderen van gemeenten hebben we gezorgd voor een diverse vertegenwoordiging van gemeente, verspreid over het land en met verschillende omvang (G4, G40, M50 en P10 gemeenten). De interviews zijn zowel online als fysiek afgenomen om de deelname te vergemakkelijken.

Er zijn drie vragenlijsten uitgezet onder locatiemanagers, gemeenten en ontheemden

Om een uitgebreid beeld te verkrijgen van de situatie op opvanglocaties, hebben we drie enquêtes uitgezet. Voorafgaand aan de verspreiding zijn de vragenlijsten getoetst bij enkele gemeenten, locatiebegeleiders en ontheemden.

- ▶ De enquête voor **gemeenten** is voornamelijk gericht op procedures ten behoeve van de opvang op gemeentelijk niveau. De respondenten van deze enquête zijn in de regel beleidsambtenaren en/of programmamanagers bij de gemeenten. Hierin zijn vragen opgenomen over de klachtenprocedure, huishoudelijk reglement, locatiemanagers en de behoeften van gemeenten.

- ▶ De vragenlijst voor **locatiemanagers** is gericht op de dagelijkse praktijk op de locaties, de beschikbaarheid van voorzieningen en activiteiten gericht op ontheemden. De respondenten hiervan zijn de hoofdverantwoordelijken voor één specifieke locatie.
- ▶ De enquête voor **ontheemden** is bedoeld om inzicht te krijgen in de ervaringen en behoeften van ontheemden zelf. De vragenlijst is beschikbaar gesteld in het Oekraïens. Hier is voor gekozen om de deelname van de doelgroep te vergemakkelijken en taalbarrières te verkleinen. De enquête bestond voornamelijk uit meerkeuze vragen om de data-analyse te vereenvoudigen, maar bood tegelijkertijd ruimte voor ontheemden om hun ervaringen te delen. In deze enquête ligt de focus op dagelijkse leefomstandigheden, de kwaliteit van de opvang, veiligheidsgevoel en de beschikbare voorzieningen.

We hebben ervoor gekozen om de enquêtes breed uit te zetten, in plaats van het benaderen van een specifieke steekproef. Respondenten van de gemeenten en locatiemanagers zijn benaderd via oproepen van de NOO, het VNG-forum en oproepen op LinkedIn. De vragenlijst voor Oekraïense bewoners hebben we via verschillende kanalen uitgezet. Locatiemanagers is gevraagd om de link naar de vragenlijst te verspreiden onder bewoners, bijvoorbeeld door de link naar het onderzoek op te hangen op de locatie, of te verspreiden in een whatsappgroep met bewoners. Daarnaast is gebruik gemaakt van zogenaamde sleutelfiguren voor de verspreiding van de enquête. Dit zijn Oekraïners met een groot netwerk van ontheemden die in Nederland verblijven en die verbonden zijn via Telegram kanalen.

De vragenlijst voor ontheemden is 2.792 keer ingevuld, waarvan 2.652 bruikbare reacties. De vragenlijst voor locatiemanagers is 79 keer ingevuld door locatiemanagers uit 56 unieke gemeenten. Op deze locaties worden samen 12.291 ontheemden opgevangen. De enquête voor gemeenten is 53 keer ingevuld. Gezamenlijk vangen deze gemeenten 16.734 ontheemden op.

Het is belangrijk op te merken dat, hoewel we via verschillende kanalen een groot aantal respondenten hebben bereikt in de enquête voor ontheemden, dit geen garantie biedt voor een volledig representatieve steekproef. Ook zou het kunnen dat ontevreden bewoners eerder geneigd zijn een enquête in te vullen dan degenen die volledig tevreden zijn, wat zou kunnen betekenen dat er een negatieve bias in de enquêteresultaten zit. Om deze effecten te minimaliseren hebben we de enquête geschikt gemaakt voor gebruik op mobiele telefoons, omdat de meeste Oekraïners daar goed mee om kunnen gaan en beschikking toe hebben. Daarnaast zijn de enquêteresultaten getoetst in een focusgroep om eventuele negatieve bias in de enquêteresultaten te identificeren en corrigeren.

Er zijn verdiepende groepsgesprekken met gemeenten en ontheemden georganiseerd

Naast de interviews en enquêtes hebben we onze inzichten verrijkt door middel van focusgroepen. Tijdens deze gesprekken verkenden we specifieke thema's en kwesties die verdere toelichting vereisten, waardoor we een meer genuanceerd inzicht kregen in hun perspectieven en ervaringen. We organiseerden één focusgroep met gemeentebesturen en één bijeenkomst met Oekraïense ontheemden. Bij de focusgroep met gemeenten hebben 14 gemeenten uit 7 provincies aan de sessie deelgenomen. 10 ontheemden uit verschillende gemeenten en verschillende soorten accommodaties hebben deelgenomen aan de focusgroep voor ontheemden.

2.2 Onderzoekskader

Op basis van de verkennende gesprekken en het bureauonderzoek hebben we drie onderzoekskaders gecreëerd: één voor gemeenten, één voor locatiemanagers en één voor

ontheemden. Per kader beschrijven we indicatoren die gebruikt zijn om informatie over de kwaliteit van de opvang op te halen. De thema's die in onze kaders zijn opgenomen, zijn als volgt:

- ▶ **Gemeenten en locatiemanagers:** Fysieke faciliteiten en ligging van de opvanglocatie, welzijn en privacy, fysieke en sociale veiligheid, zorg / kwetsbare groepen, inrichting van locaties, zicht op de uitvoering, ervaringen en behoeften.
- ▶ **Ontheemden:** Fysieke faciliteiten en ligging van de opvanglocatie, welzijn, privacy en veiligheid hygiëne en voedsel, informatievoorziening en communicatie, integratie en gemeenschap

In de formele zin zijn de eisen uit de RooO, de enige eisen waar de GOO aan moet voldoen. Dit zijn zeer minimale eisen. Wanneer we alleen deze zouden toetsen, zou dat weinig inzicht geven in de kwaliteit van de opvang. De kwaliteitsindicatoren die we onderzoeken zijn daarom breder, gebaseerd op andere relevante (Europese) wetgeving en humanitaire standaarden. Deze zijn door de begeleidingscommissie vastgesteld als relevante indicatoren.

We hebben een gedetailleerd overzicht opgenomen van alle indicatoren die voor elk thema en elke groep zijn ontwikkeld in **Bijlage / A** van dit rapport.

/ 3 Achtergrond

3.1 Beleidsontwikkeling sinds februari 2022

De Nederlandse overheid heeft een reeks maatregelen genomen om de opvang van ontheemden uit Oekraïne te coördineren en te faciliteren. Sinds februari 2022 tot nu zijn regelingen voor opvang, medische zorg en bekostiging geïmplementeerd en aangepast aan veranderende omstandigheden, met als doel effectieve en humane zorg voor deze kwetsbare groep te waarborgen. De beleidsontwikkeling is te verdelen in vier fasen, zoals hieronder toegelicht:

Fase 1. Initiële respons en coördinatie (maart-april 2022)

- ▶ De veiligheidsregio's kregen de opdracht om opvang te coördineren samen met de gemeenten, met een eerste doel van 1.000 opvangplekken per regio binnen twee weken en een verdere uitbreiding naar 50.000 plekken (7 maart 2022).
- ▶ Oprichting van het Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO), een centraal orgaan voor de uitwisseling van informatie rondom de opvang. Inwerkingtreding van de crisisstructuur (IAO, ICCB, MCCB, NKC), waarbij diverse coördinatie-instrumenten in werking treden (8-9 maart 2022).
- ▶ Publicatie van de eerste Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO), een leidraad voor gemeenten over hoe ze opvang kunnen organiseren (13 maart 2022).
- ▶ De Wet Verplaatsing Bevolking (staatsnoodrecht), waarbij artikelen 2c en 4 worden geactiveerd, samen met de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) (1 april 2022).
- ▶ Vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningplicht voor Oekraïense ontheemden, met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022. (1 april 2022)

Fase 2. Versterking van de opvangstructuren (april-juli 2022)

- ▶ Publicatie van de eerste Handreiking Particuliere Opvang Oekraïners (POO) om particulieren te ondersteunen bij de opvang van vluchtelingen (15 april 2022).
- ▶ Activering van een specifieke crisisstructuur (ACMS, MCMS) om gericht te kunnen reageren op de situatie (10 mei 2022).
- ▶ Publicatie van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne voor gemeenten (SPUK), met terugwerkende kracht vanaf 1 maart 2022 (4 juni 2022).
- ▶ Inwerkingtreding van de Regeling Medische Zorg Ontheemden Oekraïne (RMO) om toegang tot zorg te waarborgen (1 juli 2022).

Fase 3. Stabilisatie en aanpassingen (juli-december 2022)

- ▶ Publicatie van het Bekostigingsbesluit voor de opvang door veiligheidsregio's (SPUK), wederom met terugwerkende kracht per 1 maart 2022 (13 juli 2022).
- ▶ Aanpassing van de beschermingsrichtlijn voor derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning. Verlenging van de bekostigingsregeling voor gemeenten tot en met 31 december 2022 (19 juli / 26 augustus 2022).

Fase 4. Verdere optimalisatie en regelgeving (2023-)

- ▶ Publicatie van een nota voor de uitvoering van de RTB (Richtlijn Tijdelijke Bescherming) en een circulaire met aangepaste instructies voor derdelanders (17 februari 2023).
- ▶ Publicatie van een circulaire over de gevolgen van vertrek en beëindiging van voorzieningen onder de RooO (19 juni 2023).
- ▶ Publicatie van het handelingsperspectief voor de aanpak van overlast door vluchtelingen in gemeentelijke opvang (13 juli 2023).

- ▶ Besluit van het ministerie van Justitie en Veiligheid over bekostiging van onderdak in relatie tot het vertrek van derdelanders en ontruimingen.
- ▶ Bevriezing recht op verblijf van derdelanders in afwachting van vragen van de Raad van State bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (25 april 2024).
- ▶ Verplicht inhouden eet- en leefgeld en heffen eigen bijdrage voor opvang bij ontheemden met een inkomen door werk vanaf 1 juli 2024 met een implementatieperiode tot 1 januari 2025 (27 juni 2024).
- ▶ Aankondiging bijstelling van het normbedrag voor opvang naar €44,- per bed. (14 november 2024)

3.2 Opvangrichtlijnen in Nederlands en Europees perspectief

De opvangrichtlijnen voor ontheemden uit Oekraïne in Nederland zijn gebaseerd op de **Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB)** van de Europese Unie. RTB is een Europese wetgeving die in 2001(2001/55/EG) werd vastgesteld. Deze richtlijn werd in 4 maart 2022 in werking gesteld, kort na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, om snel en efficiënt hulp te bieden aan de vele mensen die gedwongen waren hun land te ontvluchten. Door deze regeling hebben ontheemden in alle EU-lidstaten recht op essentiële diensten zoals opvang, medische zorg, onderwijs en toegang tot de arbeidsmarkt. In Nederland betekent dit dat ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming krijgen tot 4 maart 2026, waardoor ze gebruik kunnen maken van belangrijke voorzieningen zoals gezondheidszorg en onderwijs voor hun kinderen. Ze mogen ook werken zonder dat er speciale werkvergunningen nodig zijn. Als de situatie in Oekraïne onveranderd blijft, kan deze tijdelijke bescherming telkens met één jaar worden verlengd. Deze richtlijn biedt een snellere en minder bureaucratische aanpak, waardoor ontheemden direct geholpen kunnen worden zonder lange procedures. Het doel is om hen snel toegang te geven tot basisvoorzieningen en hun integratie in de Europese samenleving te ondersteunen. In Nederland is in de **tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (Tw Oek)** verankerd dat de voorzieningen uit de RTB nog maximaal één jaar doorlopen wanneer de RTB niet meer wordt verlengd.

In Nederland is de **Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (RooO)** een uitwerking van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming. De regeling biedt verschillende vormen van ondersteuning en opvang aan ontheemden uit Oekraïne. De regeling voorziet in verschillende vormen van opvang, waaronder: collectieve opvang en particuliere opvang. Verder biedt het basisrechten zoals toegang tot gezondheidszorg, onderwijs voor kinderen, en financiële ondersteuning om in de basisbehoeften te voorzien. Ten slotte worden er enkele minimale kwaliteitseisen gesteld aan de opvang, zoals bescherming tegen weersinvloeden, verwarming, en sanitaire voorzieningen. Voor gemeenten is de RooO de bindende vereisten voor de GOO.

Op Europees niveau zijn de opvangrichtlijnen gebaseerd op het **EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen**. Deze richtlijnen, ontwikkeld door het European Union Agency for Asylum, zijn bedoeld om de opvang van asielzoekers en vluchtelingen in de EU te verbeteren en te harmoniseren. De richtlijnen zijn ontworpen om ervoor te zorgen dat asielzoekers in de EU humane en adequate opvang ontvangen, in overeenstemming met de Europese normen en waarden. Dit omvat het bieden van een veilige omgeving en toegang tot basisbehoeften. De richtlijnen beschrijven de minimale voorwaarden die opvangvoorzieningen moeten bieden, waaronder: veiligheid, huisvesting, voeding en water, en gezondheidszorg, sociaal welzijn, toegankelijkheid, etc.

/ 4 Belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de onderzoeksresultaten uit zowel de enquêtes als de interviews en focusgroepen. In **Bijlage / B** worden de overige onderzoeksbevindingen gerapporteerd.

4.1 Algemeen

In deze paragraaf gaan we in op een aantal algemene bevindingen die gaan over verschillen tussen gemeenten in beleid, de uitvoering en de ervaring van ontheemden.

4.1.1 De verschillen tussen opvanglocaties zijn erg groot

Een belangrijke bevinding in dit onderzoek is dat er grote variaties zijn in de kwaliteit van opvanglocaties. De verschillen tussen de opvanglocaties zijn groot, wat een directe impact heeft op hoe de ontheemden uit Oekraïne hun verblijf ervaren. Uit de enquêtes en interviews blijkt dat deze verschillen zich niet alleen beperken tot de fysieke staat van de gebouwen, maar ook betrekking hebben op de toegang tot zorg, de toewijzing van opvanglocatie, en de voorzieningen die worden aangeboden.

Opvanglocaties voor ontheemden in Nederland zijn zeer divers. Ze variëren van hotels, eigen appartementen en vakantiehuisjes tot omgebouwde kantoorpanden en bejaardenhuizen die op de sloopleijst staan. Deze variaties in het type accommodatie hebben een grote invloed op het dagelijks leven van de bewoners. Zo geeft in de enquête 74% van de bewoners van hotels aan eigen sanitaire voorzieningen tot hun beschikking te hebben, terwijl dit percentage voor bewoners van kantoorpanden 10% is.

4.1.2 Ervaringen van Oekraïners en gemeenten liggen uit elkaar

Een bevinding uit zowel de interviews als de enquêtes is dat de ervaringen van Oekraïners en gemeenten uit elkaar liggen. Hoewel de intenties goed zijn en gemeenten hun best doen om aan de behoeften van bewoners te voldoen, blijkt uit de ervaringen van Oekraïners dat de praktijk in hun ogen vaak tekortschiet. Dit leidt tot frustraties bij ontheemden, die aangeven dat hun ervaringen niet overeenkomen met wat gemeenten als 'goede' opvang beschouwen.

Een voorbeeld is de verschillende beelden die ontheemden en gemeenten hebben bij de klachtenprocedure. Zo blijkt uit de enquête voor ontheemden dat veel bewoners niet goed weten waar zij hun klachten kunnen indienen, of dat zij het gevoel hebben dat hun klachten niet serieus worden genomen. Ongeveer 40% van de ontheemden gaf aan ooit een klacht¹ te hebben ingediend, maar veel van hen meldden dat ze geen gepaste respons kregen. Eén bewoner beschreef: "Er zijn wel klachtenprocedures, maar als je een klacht indient, gebeurt er niks mee. Het is alsof onze problemen niet bestaan."

In contrast daarmee geven gemeenten en locatiemanagers aan dat er op vrijwel alle locaties een klachtenprocedure aanwezig is, en dat klachten in veel gevallen informeel worden afgehandeld.

¹ Wanneer we in dit rapport spreken over een klacht refereren we naar de betekenis van het woord in alledaags taalgebruik. In paragraaf 4.2.2 gaan we uitgebreider in op de verschillende betekenissen van het woord.

Hierdoor ontstaat er een mismatch tussen de formele procedures die op papier bestaan en de perceptie van bewoners, die in de enquête aangeven het gevoel te hebben dat hun problemen niet worden opgelost.

Gemeenten doen wat ze kunnen in suboptimale omstandigheden, maar de perceptie onder een deel van de ontheemden blijft negatief

Vanuit het perspectief van gemeenten is de opvang een complexe taak, waarbij zij binnen beperkte kaders en middelen moeten werken. Deze complexiteit wordt veroorzaakt door de omvang van de groep die in korte tijd hulp nodig had en komt bovenop andere uitdagingen zoals het woningtekort in Nederland. In interviews met gemeenten werd herhaaldelijk aangegeven dat zij proberen om zo goed mogelijk voor bewoners te zorgen, maar dat ze tegen beperkingen aanlopen zoals tijdelijke financiering, personeelsgebrek en een groeiende zorgvraag. Gemeenten benadrukken dat ze doen wat ze kunnen, maar geven ook toe dat ze in sommige gevallen een beroep doen op de solidariteit van bewoners om zich aan te passen aan de omstandigheden.

Er lijkt een verschil te bestaan tussen wat op papier goed geregeld lijkt en de ervaringen van ontheemden. Veel bewoners ervaren de geboden voorzieningen als ontoereikend en voelen zich niet gehoord. Dit komt vooral naar voren bij de kwaliteit van de fysieke voorzieningen. Terwijl op papier locaties voldoen aan basisveiligheids- en hygiënenormen, geven bewoners in de enquête aan dat ze kampen met slechte hygiëne, verouderde of kapotte faciliteiten, niet-werkende liften en slechte ventilatie.

Een belangrijke nuance bij deze bevindingen is dat vooral ontheemden die op locaties verblijven waar zij een kamer moeten delen met vreemden negatief zijn over hun situatie. Ontheemden die een eigen kamer hebben zijn over het algemeen een stuk positiever over de veiligheid, hygiëne en slaapvoorzieningen.

4.2 Organisatie door gemeenten

In deze paragraaf gaan we in op het bestaan en gebruik van klachtenprocedures. Daarnaast gaan we in op de eisen die aan locatiemanagers gesteld worden en de ervaring van ontheemden.

4.2.1 Toewijzing van plekken wordt door veel ontheemden als niet transparant en willekeurig ervaren

De toewijzing van opvangplekken aan ontheemden verloopt in veel gevallen op basis van pragmatische keuzes door gemeenten en locatiemanagers. Oekraïense ontheemden gaven in de enquête aan dat zij niet goed begrijpen waarom zij op een bepaalde opvanglocatie geplaatst worden, in plaats van op een andere. Onder druk om snel onderdak te bieden aan een groeiend aantal ontheemden, kiezen gemeenten vaak voor de snelste optie. Dit betekent dat zij in veel gevallen prioriteit geven aan het snel plaatsen van ontheemden op beschikbare locaties, ongeacht of deze optimaal passen bij de specifieke behoeften van de bewoners. Dit leidt ertoe dat bewoners soms in minder comfortabele of minder geschikte omstandigheden terechtkomen.

Vanuit het perspectief van gemeenten is de beperkte capaciteit en tijdsdruk een belangrijke factor. Het snel realiseren van nieuwe opvanglocaties is een uitdaging, en het is niet altijd mogelijk om iedere bewoner direct een plek te geven die goed aansluit bij hun voorkeuren of behoeften. Gemeenten geven aan dat ze waar mogelijk bewoners proberen te herplaatsen, zodra er meer geschikte locaties beschikbaar komen.

Bewoners ervaren een gebrek aan transparantie over de toewijzing van opvanglocaties, gemeenten ervaren praktische beperkingen

De toewijzing van plekken wordt door sommige bewoners als niet-transparant en soms willekeurig ervaren. Deze onzekerheid en verwarring leiden tot frustratie onder bewoners, die in hun ogen geen duidelijkheid krijgen over de beslissingen die worden genomen. Zo vertelde een Oekraïense vrouw in de focusgroep dat ze tevreden was met haar verblijf in een hotel, maar zou worden verplaatst naar een andere locatie wanneer het hotel zal worden gesloten. Over haar toekomstige opvang wist ze niets en ze heeft geen invloed op haar nieuwe woonplaats. Deze plotselinge veranderingen zorgen voor stress bij bewoners.

Aan de andere kant geven gemeenten en locatiemanagers aan dat de keuzes voor toewijzing afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van locaties en de druk om snel te handelen. Ze werken binnen beperkte kaders en proberen zo eerlijk mogelijk te handelen, maar het is niet altijd mogelijk om iedereen op dezelfde manier tegemoet te komen. De soms snelle wisselingen in locatie zijn volgens gemeenten vaak het gevolg van praktische noodzaak, zoals de sluiting van tijdelijke locaties.

Ontheemden voelen zich soms benadeeld door voorkeursbehandeling

Naast een gebrek aan transparantie, gaven sommige ontheemden in de enquête aan dat de toewijzing van plekken in hun ogen soms oneerlijk verloopt. Ze hebben het gevoel dat bepaalde bewoners voorrang krijgen, terwijl anderen achterblijven in minder comfortabele omstandigheden. Hoewel deze vermeende voorkeursbehandelingen moeilijk te verifiëren zijn, schept de huidige situatie op verschillende locaties weinig vertrouwen bij bewoners. Bewoners denken dat de toewijzing soms afhangt van persoonlijke voorkeuren van locatiemanagers en gemeenteambtenaren, wat volgens hen het risico op ongelijke behandeling vergroot. De keuzes die gemaakt worden, voelen voor sommige bewoners willekeurig aan. Dit speelt vooral wanneer sommige mensen betere of meer comfortabele locaties krijgen, terwijl anderen al langere tijd in soberder omstandigheden verblijven.

Nieuwe locaties lossen problemen niet altijd op, vanwege beperkte doorstroom

Gemeenten geven aan dat zij soms nieuwe opvanglocaties openen om minder comfortabele, oudere locaties te kunnen sluiten. Het doel hiervan is om de leefomstandigheden van de ontheemden te verbeteren. Echter, in de praktijk blijkt dat zodra de nieuwe locatie geopend wordt, de taakstelling vaak dusdanig verhoogd is dat de oude locatie óók open moet blijven. Hierdoor ontstaat een probleem met doorstroom, en bewoners die al langere tijd in sobere omstandigheden verkeren, zien geen verbetering in hun situatie. Dit leidt tot onbegrip bij de ontheemden: ze begrijpen niet waarom nieuwe bewoners naar betere locaties worden gestuurd, terwijl zij zelf vastzitten op oudere locaties.

4.2.2 Klachtenprocedures zijn soms informeel of niet toegespitst op ontheemden; zij ervaren veel onduidelijkheid

Wat is een klacht?

In de vraagstelling aan Oekraïners is in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen verschillende type klachten. We zijn uitgegaan van de betekenis van het woord in algemeen taalgebruik en hebben uitingen van onvrede en formele klachten niet apart uitgevraagd. Dat kan ertoe hebben geleid dat interpretatieverschillen van het woord de uitkomsten in de enquête onder locatiemanagers en gemeenten hebben beïnvloed.

Wanneer we in dit rapport spreken van een formele klachtenprocedure bedoelen we een procedure die is vastgelegd op schrift en door iemand anders dan de locatiemanager wordt afgehandeld. Dat kan ook de algemene klachtenprocedure van een gemeente zijn. Wanneer gesproken wordt over een informele klachtenprocedure bedoelen we hiermee een laagdrempelige informele route om een klacht te melden, bijvoorbeeld bij de locatiemanager.

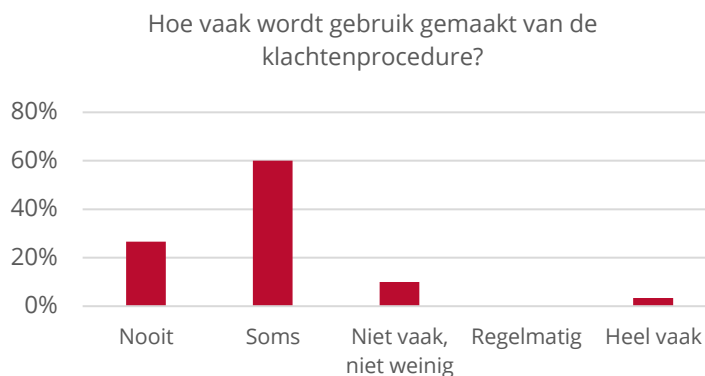
Het is denkbaar dat gemeenten en locatiemanagers bij de term 'klacht' denken aan een serieuze, formele klacht over de veiligheid of integriteit, terwijl de ontheemden ook klachten over overlast door medebewoners of bijvoorbeeld de aanwezige voorzieningen hieronder rekenen. Deze laatste categorie van klachten vereist meestal een minder formele afhandeling dan de eerstgenoemde, maar kan desalniettemin zwaar wegen in het gevoel van gehoord worden. Deze overweging geldt als kanttekening bij deze gehele paragraaf.

Gemeenten moeten een klachtenprocedure hebben waar Oekraïners die in de GOO verblijven gebruik van kunnen maken. Er bestaat geen voorschrift waarin staat hoe deze procedure eruit moet zien, wel is door het ministerie een voorbeeld gepubliceerd. Vanuit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn gemeenten verplicht om een klachtenprocedure te hebben voor burgers. 21% van de gemeenten gebruikt deze algemene klachtenprocedure ook voor bewoners in de GOO. 56% van de gemeenten heeft een klachtenprocedure die specifiek gericht is op ontheemden. 23% van de gemeenten geeft aan een informele klachtenprocedure te gebruiken. Vaak betekent dat dat ontheemden bij hun locatiemanager terecht kunnen als zij ergens een klacht over hebben en dat er dus geen aparte procedure is vastgelegd op schrift (naast de algemene gemeentelijke klachtenprocedure). Op het moment dat bewoners klachten hebben die met de locatiemanager zelf te maken hebben ontstaat hierdoor mogelijk een lastige situatie. In interviews geven gemeenten aan dat dit soort kwesties door de gemeente zelf worden afgehandeld.

Er zijn ook verschillen tussen gemeenten in wie de klachten afhandelt. Bij 33% van de gemeenten is de locatiemanager hiervoor de aangewezen persoon. In 43% van de gemeenten worden klachten door de gemeente zelf afgehandeld.² Bij de rest is het een combinatie van locatiemanagers en gemeenteambtenaren. Er zijn ook gemeenten die gebruik maken van een onafhankelijke klachtencoördinator zoals POA. De meeste gemeenten hebben hun klachtenprocedure vertaald in het Oekraïens en soms ook Russisch. Bij een derde van de gemeenten is de klachtenprocedure alleen beschikbaar in het Nederlands.

² Het gaat hier om de afhandeling van de klachten van de ontheemden via de kanalen die daarop gericht zijn (voor zover er specifieke kanalen zijn), meestal zijn dit beleidsmedewerkers van de gemeente. Formele klachten via de algemene klachtenprocedure worden in principe door de gemeente zelf afgehandeld.

Veel gemeenten geven aan dat er niet veel gebruik gemaakt wordt van de klachtenprocedure. Dit is niet in lijn met het beeld dat ontstaat uit de enquête onder Oekraïners. Daarvan geeft 38% aan ooit een klacht te hebben ingediend. Een mogelijke verklaring voor dit verschil zou kunnen zijn dat gemeenten alleen de formele klachten meetellen die bij de gemeente terecht komen. Klachten die direct door de locatiemanager worden afgehandeld worden mogelijk niet overal geregistreerd.



Figuur 1 – Antwoord op de vraag hoe vaak de klachtenprocedure wordt gebruikt als percentage van gemeenten die een procedure hebben

Uit de enquête onder Oekraïense ontheemden blijkt dat hoewel de meeste opvanglocaties formeel een klachtenprocedure hebben, deze in de praktijk vaak ineffectief is en slecht wordt begrepen door de bewoners. Meer dan de helft (53%) van de respondent gaf aan dat het onduidelijk of zelfs heel onduidelijk is waar zij terecht kunnen met klachten over de locatie. Een respondent merkte op: "Er is een klachtenprocedure, maar het is voor mij onduidelijk hoe ik die kan gebruiken, en ik hoor van anderen dat er toch niets mee wordt gedaan."

Uit de enquête onder ontheemden blijkt dat veel mensen het gevoel hebben dat hun klachten niet serieus worden genomen. Meerdere respondenten gaven aan dat er geen adequate reactie kwam op hun klachten, zelfs wanneer het om ernstige situaties ging, zoals fysieke agressie of bedreigingen. Dit resulteert in een gevoel van machteloosheid dat wordt versterkt door de afhankelijkheidsrelatie tussen de bewoners en de locatiemanagers, wat ervoor zorgt dat bewoners soms terughoudend zijn om überhaupt een klacht in te dienen. Ze vrezen dat het indienen van een klacht negatieve gevolgen kan hebben, zoals verlies van hun plek in de opvang.



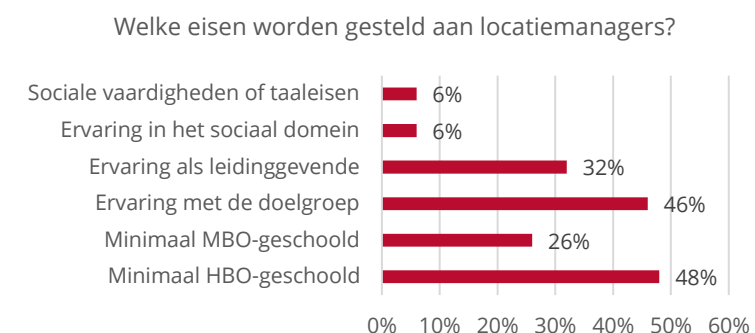
Figuur 2 - Overzicht van de duidelijkheid voor respondenten over waar klachten over de locatie gemeld kunnen worden (schaal van 1 = heel onduidelijk tot 5 = heel duidelijk)

Bovendien wordt in sommige gevallen melding gemaakt van intimidatie door locatiemanagers nadat een klacht is ingediend. Een bewoner deelde in de enquête: "Nadat ik een klacht had ingediend, voelde ik me geïntimideerd door de locatiemanager. Het leek alsof hij me wilde straffen omdat ik een probleem had gemeld." Dit ondermijnt het vertrouwen van de bewoners in het klachtenproces en vergroot hun angst om toekomstige problemen te melden. Vergelijkbare signalen kwamen naar voren in de focusgroep met ontheemden.

4.2.3 De eisen die aan locatiemanagers gesteld worden verschillen tussen gemeenten

Op de meeste opvanglocaties zijn locatiemanagers aanwezig. Gemeenten gebruiken niet allemaal deze functienaam, maar hierbij verwijzen we naar de persoon die vaak op de locatie aanwezig is en voor bewoners het eerste aanspreekpunt is. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de manier waarop zij locatiemanagers werven en de eisen die zij stellen. Veel gemeenten hebben het locatiemanagement via een aanbesteding uitbesteed aan een externe partij (40%). De meeste van deze gemeenten heeft geen zicht op de eisen die gesteld worden. In overige gevallen zijn locatiemanagers in dienst bij de gemeente. In het laatste geval verschillen de eisen die gesteld worden (zie hieronder). In de interviews kwam naar voren dat de kwaliteit en vaardigheden van locatiemanagers inmiddels wel een steeds belangrijker onderwerp aan het worden is bij gemeenten die dit uitbesteden. Er lopen nu nieuwe aanbestedingsprocedures en dat stelt gemeenten in staat om hier meer op te sturen dan zij bij aanvang van de opvang hebben gedaan.

Figuur 3 laat zien hoeveel procent van de gemeenten heeft aangegeven een specifieke eis te stellen aan locatiemanagers. Daarin is te zien dat met name ervaring met de doelgroep een belangrijk punt is en dat meer gemeenten de eis stellen dat iemand minimaal hbo-geschoold is dan mbo-geschoold.



Figuur 3 - vereisten voor locatiemanagers, weergegeven in percentages

Naast eisen die gemeenten stellen aan locatiemanagers verschillen ook de bevoegdheden die zij hebben. In sommige gemeenten is de locatiemanager degene die kamertoewijzing op een locatie regelt en verantwoordelijk is voor hulp bij het vinden van zorg en onderwijs, en op andere plekken zijn hiervoor aparte medewerkers aangesteld.

In Bijlage / B is een grafiek opgenomen met een overzicht van de trainingen die gemeenten zelf verzorgen.

Uit de enquête onder ontheemden komt naar voren dat juist op dit punt er een grote ontevredenheid zit bij de bewoners. Dit varieert van bejegening in het algemeen tot afhandeling van klachten, maar ook gevoelens van (on)veiligheid veroorzaakt door de afhankelijkheidsrelatie. Gemeenten geven hierop aan dat de locatiemanager hét gezicht is van al het beleid voor ontheemden. De locatiemanagers geven daarmee binnen de mogelijkheden die zij hebben uitvoering aan zowel besluiten die genomen zijn op het niveau van het rijk, als besluiten van de gemeente zelf.

4.3 Veiligheid

In paragraaf 4.3 gaan we in op zowel algemene en meer fysieke veiligheidsaspecten alsook de veiligheidsbeleving onder ontheemden.

4.3.1 Basale aspecten rond veiligheid zijn in orde

Basale veiligheidsaspecten zijn op de meeste locaties goed geregeld

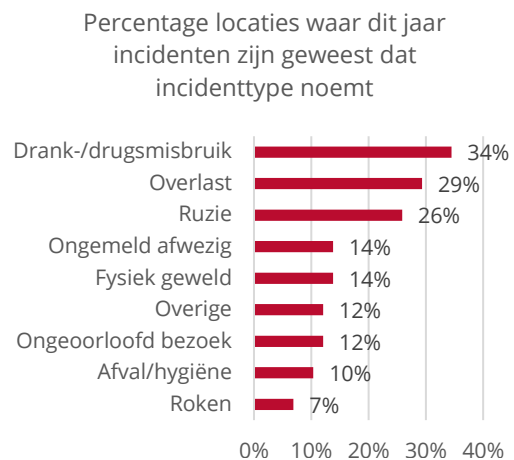
De enquêtes onder gemeenten en locatiemanagers laten zien dat de basisveiligheid op de meeste opvanglocaties over het algemeen goed geregeld is. Slechts één locatiemanager heeft aangegeven dat de locatie waar diegene werkzaam is niet aan de brandveiligheidseisen voldoet.³ Op de meeste locaties vinden ook externe veiligheidsinspecties plaats en op 61% van de locaties⁴ worden regelmatig brandveiligheidsoefeningen gehouden. Ook zijn op driekwart van de locaties noodnummers duidelijk zichtbaar, en 96% van de locaties beschikt over een huishoudelijk reglement.

4.3.2 Op veel locaties vinden veiligheidsincidenten plaats

Incidenten op locaties ondermijnen het veiligheidsgevoel van bewoners

Hoewel de meeste locaties voldoen aan de veiligheidsvoorschriften, worden er regelmatig incidenten gemeld die het gevoel van veiligheid ondermijnen. Uit de enquête onder locatiemanagers blijkt dat op 71% van de locaties dit jaar een overtreding van het huishoudelijk reglement is gemeld. Dit betreft niet altijd veiligheidsincidenten. Van de locaties waar in 2024 overtredingen op het huishoudelijk reglement zijn geweest noemt 34% dat er incidenten met drank- en drugsmisbruik zijn geweest, maar er vinden ook overtredingen plaats op ongeoorloofd bezoek en niet-gemelde afwezigheid.

In de enquête wordt melding gedaan van incidenten die invloed hebben op het gevoel van veiligheid, zoals diefstallen, geluidsoverlast en vandalisme. Daarnaast melden meerdere bewoners dat er mensen onder invloed van alcohol of andere middelen zijn, wat leidt tot agressie en vechtpartijen.



Figuur 4 - Type incidenten in het afgelopen jaar, uitgedrukt in percentages

Merk hierbij op dat de huishoudelijke reglementen verschillen per locatie. Het is dus denkbaar dat ongeoorloofd bezoek voorkomt op sommige locaties, maar niet expliciet verboden is, waardoor het hier niet wordt gerapporteerd. Op de meeste huishoudelijk reglementen is geen inspraak mogelijk voor ontheemden, zie ook Bijlage / B

Ondanks dat veel bewoners zich over het algemeen veilig voelen, uiten verschillende respondenten ontevredenheid door veiligheidsincidenten. Hoewel in de enquête niet expliciet is gevraagd naar incidenten, geven 87 respondenten (3,2%) aan dat op hun locatie regelmatig kleine criminaliteit voorkomt, zoals diefstallen, geluidsoverlast en vandalisme. Deze incidenten worden vooral gemeld door bewoners die een kamer delen met vreemden of zich in gemeenschappelijke ruimtes bevinden waar minder toezicht is.

³ Details over die situatie zijn niet bekend.

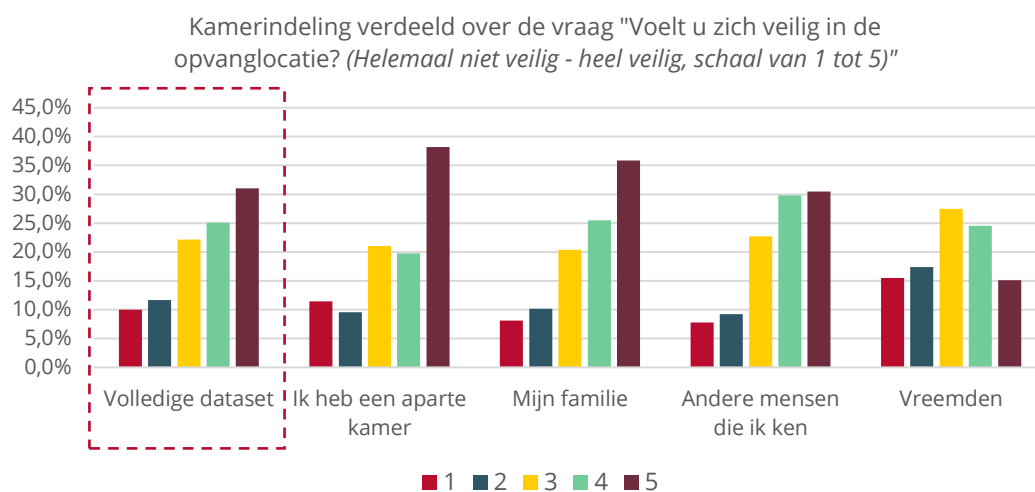
⁴ Van de locaties uit de vragenlijst.

Daarnaast zijn er op een aantal locaties ernstigere incidenten gerapporteerd, zoals agressief gedrag, bedreigingen en zelfs fysiek geweld⁵. Bewoners beschrijven situaties waarin dronken medebewoners voor overlast zorgen en waarin beveiliging of locatiemanagers niet adequaat ingrijpen. Eén van de respondenten zei: "Er zijn regelmatig vechtpartijen, maar de beveiliging doet niets. Dit maakt het erg onveilig." Incidenten met middelenmisbruik (alcohol en drugs) worden zowel ontheemden als door locatiemanagers en gemeenten het vaakst genoemd en zorgen voor angst onder de bewoners. Vooral gezinnen met kinderen maken zich hier zorgen over.

4.3.3 Een meerderheid van de alleenstaanden deelt een kamer met vreemden en deze groep voelt zich aanzienlijk minder veilig op de opvanglocatie

Bewoners voelen zich minder veilig in gedeelde kamers

De meerderheid (56,2%) van de ontheemden geeft in de enquête aan zich veilig of heel veilig te voelen op de locatie. Wanneer een uitsplitsing gemaakt wordt naar kamerindeling zien we dat dit gevoel van veiligheid sterk afhangt van de leefomstandigheden. Bewoners die een privékamer of een kamer met familie hebben, voelen zich veiliger dan bewoners die hun kamer moeten delen met vreemden. 29,3% van de ontheemden die de enquête hebben ingevuld deelt een kamer met anderen, buiten de familie. Deze groep rapporteert aanzienlijk meer gevoelens van onveiligheid dan bewoners die een privékamer of met familie delen. Eén bewoner verklaarde: "Ik voel me niet veilig omdat ik mijn kamer moet delen met vreemden. Het is een constante bron van stress."



Figuur 5 - Mate waarin mensen zich veilig voelen op de opvanglocatie waar zij verblijven, uitgesplitst naar kamertype

Redenen dat mensen zich onveilig voelen lopen sterk uiteen en variëren in ernst

De redenen waarom bewoners zich onveilig voelen, lopen sterk uiteen. Veel respondenten noemen kleinere incidenten, zoals diefstallen en geluidsoverlast, terwijl anderen ernstigere zorgen hebben over fysiek geweld en agressie. Denk hierbij aan een kamer die niet op slot kan, het delen van een kamer met iemand met ernstige (psychische) problemen tot ervaren problemen met locatiemanagers.

⁵ Mensen die dergelijke situaties niet anoniem bij de onderzoekers hebben gemeld zijn gewezen op de instanties die daarvoor bestemd zijn, zoals de politie.

De enquêteresultaten laten zien dat er op veel locaties problemen ervaren worden met toezicht. Zo'n 7,8% van de respondenten (210 keer) geeft in de open antwoorden van de enquête aan dat zij problemen ervaren, variërend van ontoereikend toezicht tot een gebrek aan vertrouwen in locatiemedewerkers. Bewoners geven aan dat de beveiliging of locatiemanagers niet altijd adequaat optreden bij incidenten. Dit vergroot het gevoel van onveiligheid en maakt dat bewoners minder vertrouwen hebben in locatiemedewerkers. Voorbeelden die naar voren komen variëren van het onaangekondigd betreden van kamers tot een ervaren voorkeursbehandeling waar ontheemden vanwege de afhankelijkheidsrelatie niets durven te zeggen.

4.4 Zorg en welzijn

In deze paragraaf gaan we in op de toegang en toeleiding naar zorg en welzijn, alsook de ervaring van ontheemden en de behoeftes van gemeenten op dit gebied.

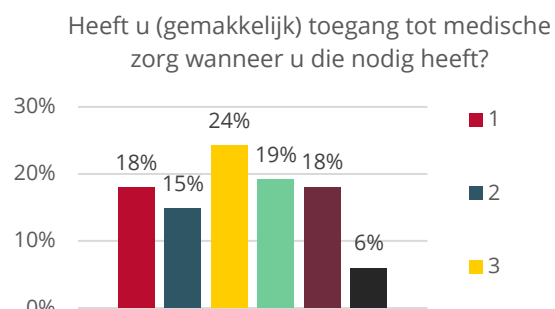
4.4.1 Basale ondersteuning op zorg hebben gemeenten op orde. Er zijn verbeteringen mogelijk in complexe casuïstiek

De toegang tot curatieve zorg (inclusief GGZ) is een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de zorgverzekeraars. Gemeenten bieden conform de RooO wel op de meeste opvanglocaties ondersteuning bij de toeleiding naar de gezondheidszorg. Gemeenten geven aan dat op 91% van de opvanglocaties begeleiding naar gezondheidszorg wordt aangeboden. Deze begeleiding bestaat vaak uit hulp bij het maken van afspraken (96%), het verstrekken van voorlichting (78%) en vertaalhulp (74%). Deze ondersteuning wordt in de meeste gevallen geboden door medewerkers van de locatie, hoewel op sommige locaties ook professionele zorgverleners (50%) of vrijwilligers (18%) betrokken zijn.

In de enquête voor locatiemanagers geeft 86% aan dat op de locatie alle bewoners toegang hebben tot een huisarts. 9% van de locatiemanagers geeft aan dat huisartsen vol zitten, of een stop op nieuwe patiënten hebben. Daarbij geeft 12% van de locatiemanagers aan (exclusief of ondersteunend) gebruik te maken van de app Arene.

Oekraïners ervaren de toegang tot medische zorg als beperkt

Hoewel 86% van de locaties toegang biedt tot een huisarts, laat Figuur 6 zien dat een derde van de Oekraïense bewoners in de enquête aangaf dat hun toegang tot medische zorg slecht of zeer slecht is. Vooral op afgelegen locaties lijkt het verkrijgen van zorg een probleem te zijn. Hetgeen deels verklaard kan worden door een tekort aan medische professionals en lange wachttijden. Daarnaast kan het voor bewoners zonder eigen vervoer lastig zijn als zij grote afstanden moeten afleggen voor medische zorg. Bij de beleving van de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg speelt mee dat de verwachtingen van



Figuur 6 - Verdeling van Oekraïners in oordeel over toegang tot medische zorg op een schaal van 1 = heel slecht tot 5 = heel goed

Oekraïense bewoners niet altijd overeen komen met hoe de Nederlandse zorg georganiseerd⁶ is. Ook geven Oekraïners aan weinig informatie te hebben over de mogelijkheden rondom zorg.

Ontheemden hebben behoefte aan betere informatievoorziening

Daarnaast is er een sterke behoefte aan betere informatievoorziening over de beschikbare zorg. Veel bewoners zijn niet goed op de hoogte van de mogelijkheden voor medische of psychologische ondersteuning op hun locatie. Daarnaast bleek uit de enquête dat veel bewoners onvoldoende geïnformeerd zijn over de beschikbare zorgopties. Dit gebrek aan informatievoorziening belemmert de toegang tot zorg nog verder, vooral voor degenen die moeite hebben met de Nederlandse taal of de structuur van het Nederlandse zorgsysteem niet kennen.

Er werd meermaals geuit dat psychologische ondersteuning wel op papier, maar niet in de praktijk bestaat. Zo gaf een bewoner aan: "Ik vroeg om hulp van een psycholoog, maar ze zeiden dat zo'n dienst hier niet bestaat. Het is frustrerend om te weten dat er geen ondersteuning is." Een andere bewoner schreef: "Ze hebben gezegd dat er psychologische hulp beschikbaar is, maar in de praktijk is er niets. Alles lijkt alleen op papier te bestaan."

Ongelijkheid in zorgtoegang tussen grote en kleine gemeenten creëert frustratie

De toegang tot zorg verschilt sterk tussen opvanglocaties, afhankelijk van de gemeente waarin ze zich bevinden. Grote gemeenten hebben doorgaans betere middelen en voorzieningen om in de zorgbehoeften van ontheemden te voorzien. Zo vertelde een grote gemeente dat zij speciale zorgvoorzieningen hebben opgezet met Oekraïens sprekende triagisten, om de toegang tot zorg te verbeteren. Kleinere gemeenten hebben vaak niet voldoende ambtelijke capaciteit of kennis om zorgvragen effectief op te lossen. Respondenten gaven aan dat bewoners van meer centraal gelegen locaties betere toegang hebben tot zorg dan degenen die op afgelegen locaties verblijven. Dit leidt tot ongelijkheid in de zorgtoegang, waarbij bewoners van kleinere of afgelegen locaties slechter af zijn.

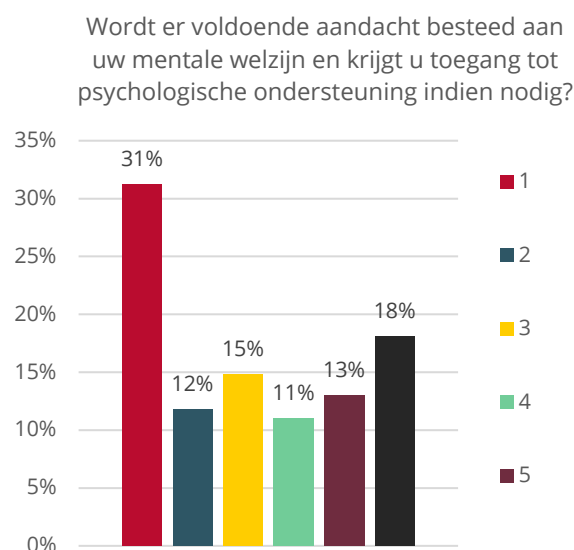
⁶ Rapport Pharos, pagina 39-41 van rapport 'In goede handen? Een verkenning naar de gezondheid van en kwaliteit van zorg voor Oekraïense vluchtelingen in Nederland – Pharos (september 2022).

4.4.2 Er is een toenemende vraag naar psychische ondersteuning, gemeenten hebben hulp nodig bij de organisatie hiervan

Onder bewoners van GOO-locaties groeit de vraag naar psychische ondersteuning

De behoefte aan psychische ondersteuning is groot onder de Oekraïense ontheemden en deze behoefte groeit. Het beeld van gemeenten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd is dat ontheemden die onlangs Oekraïne zijn ontvlucht vaak met ernstigere trauma's kampen dan mensen die aan het begin van de oorlog naar Nederland zijn gekomen. Daarnaast komen mensen die al een tijd in de opvang verblijven soms nu pas toe aan verwerking van trauma's.

Op de helft van de locaties waarvan in dit onderzoek informatie is ontvangen is er geen directe toegang tot psychologen. Uit interviews kwam naar voren dat wanneer er wel ondersteuning is, bewoners vaak lang moeten wachten. De wachttijden worden door gemeente als een groot probleem gezien, vooral voor bewoners met ernstige psychische problemen, zoals PTSS, depressie of suïcidale gedachten, die snel hulp nodig hebben. Daarnaast geven vooral bewoners die leven in krappe, gedeelde ruimtes aan dat ze verhoogde stress en psychologische klachten ervaren. Het ontbreken van privacy en de onzekerheid over hun toekomst dragen bij aan de verslechtering van hun mentale gezondheid. Uit de enquêteresultaten blijkt dat 43% van de respondenten vindt dat er te weinig psychische ondersteuning beschikbaar is. In Figuur 7 wordt de verdeling van antwoorden op deze vraag weergegeven.



Figuur 7 - Mate waarin Oekraïners toegang en aandacht voor psychologische ondersteuning beoordelen op een schaal van 1 = veel te weinig tot 5 = perfect

Uit interviews met gemeenten is gebleken dat zij het probleem erkennen, maar verschillende knelpunten ervaren in de organisatie van de juiste psychische ondersteuning.

- ▶ De wachttijden voor psychische hulp in Nederland zijn lang. Niet alleen Oekraïners hebben daar last van, ook andere inwoners moeten soms lang wachten op de juiste ondersteuning. Daar komt bij dat de taalbarrière het extra ingewikkeld kan maken om juiste hulp te bieden. Immers, niet elke psycholoog spreekt Engels, laat staan Oekraïens.
- ▶ Veel Oekraïners kampen naast psychische problemen ook met andere problemen, zoals verslaving. Voor mensen met multiproblematiek is het zeer lastig om goede ondersteuning te vinden. Gemeenten zijn hiervoor aangewezen op bestaande Nederlandse organisaties en deze nemen meestal geen cliënten aan die geen Engels, of soms zelfs Nederlands spreken.
- ▶ Bij de organisatie van zorg in het algemeen, maar daarmee ook psychische ondersteuning, lopen gemeenten soms tegen cultuurverschillen aan. Gemeenten ervaren dat het lastig is om mensen te bewegen om hulp te accepteren omdat zij hun problemen vaak liever zelf oplossen. Daarnaast zijn Oekraïners soms niet tevreden met de hulp die hen geboden wordt, zoals een eerstelijns psycholoog, ook al is deze in lijn met hoe de zorg voor andere inwoners is georganiseerd.

Verder is in het kostenonderzoek naar de opvang van ontheemden uit Oekraïne eerder dit jaar al gesignaleerd dat twee derde van de gemeenten kosten maken voor (preventieve) Oekraïenstalige psychosociale begeleiding die voorliggend is aan Wmo-voorzieningen, en daarom niet volledig wordt

vergoed door de meerkostenregeling Wmo. Dit bevestigt dat gemeenten hier aandacht aan (moeten) besteden, en geeft aan dat de bekostiging hiervoor een belemmering kan zijn.⁷

Gemeenten hebben behoefte aan betere coördinatie voor zorgoplossingen

Er is een dringende behoefte aan maatwerkoplossingen voor de groeiende zorgvraag van Oekraïense ontheemden, met name op het gebied van psychische zorg en specialistische medische zorg of een combinatie daarvan. Gemeenten hebben steeds vaker te maken met zorgvragen rondom trauma, PTSS, en andere psychische aandoeningen, maar veel locaties zijn hier niet op toegerust.

Bovendien ontbreekt er een landelijke coördinatie voor de opvang en zorg van Oekraïners met specifieke zorgbehoeften. Momenteel wordt er ad hoc gehandeld, zonder een centraal beleid of duidelijk plan voor hoe deze groepen het beste kunnen worden ondersteund. Vooral kleinere gemeenten kunnen niet zelfstandig in deze behoeften voorzien en zijn afhankelijk van grotere gemeenten voor hulp.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is de roep om een 'time-out-voorziening', een tijdelijke opvang voor mensen met die ernstige overlast veroorzaken en die niet langer in de reguliere opvang kunnen blijven.

4.5 Hygiëne en voedsel

4.5.1 Mensen die catering ontvangen op de locatie of te maken hebben met gedeelde faciliteiten zijn ontevreden over de kwaliteit

Voor bewoners die afhankelijk zijn van catering op locaties zonder kookfaciliteiten, is de ontevredenheid over de kwaliteit van het voedsel groot

Ongeveer een kwart van de opvanglocaties voorziet in catering voor bewoners die zelf geen toegang hebben tot kookfaciliteiten. De bewoners die afhankelijk zijn van deze maaltijden, gaven in de enquête aan ontevreden te zijn over de kwaliteit van de verstrekte maaltijden. Bewoners zijn ontevreden met de beperkte variatie, de slechte kwaliteit en het niet kunnen bepalen van hun eigen eetmomenten. Dit gebrek aan controle over maaltijden wordt door veel bewoners ervaren als een verlies van autonomie. Eén respondent beschreef de situatie als volgt: "We hebben geen controle over wanneer we eten en het voedsel dat we krijgen is vaak niet vers."

Daarnaast wordt er vaak geen rekening gehouden met dieetwensen of allergieën. Zoals weergegeven in Figuur 8, meldde een groot percentage van de respondenten die specifieke dieetbehoeften hebben, dat er slecht of heel slecht rekening wordt gehouden met hun dieetwensen en allergieën. Dit kan leiden tot gevaarlijke situaties, vooral voor mensen met ernstige voedselallergieën. "Ik heb een



Figuur 8 - Mate waarin rekening wordt gehouden met dieetwensen en allergieën. Op een schaal van 1= heel slecht tot 5 = heel goed

⁷ Zie *Kostprijsonderzoek opvang ontheemden Oekraïne 2024*, AEF en Improven BV voor het Ministerie van A&M, 1 oktober 2024; Voor een separaat kostenonderzoek naar de meerkostenregeling Wmo, zie: *Onderzoek uitgaven gemeenten aan Oekraïense ontheemden voor Jeugdwet, Wmo en Wpg*, Vanberkel Professionals, Sira Consulting en Ecorys, 11 september 2024. Met name pagina 31-32.

lactose-intolerantie, maar ik krijg altijd hetzelfde voedsel dat ik niet kan eten", zei een van de bewoners.

Hygiëne op locaties met gedeelde faciliteiten is een aandachtspunt volgens bewoners

Uit de enquête onder Oekraïense bewoners blijkt dat de hygiënische omstandigheden op veel opvanglocaties te wensen overlaten, vooral op locaties waar bewoners sanitaire voorzieningen moeten delen met anderen. Respondenten die gedeelde keukens, badkamers of toiletten gebruiken, beoordeelden de hygiëne aanzienlijk lager dan bewoners die toegang hebben tot privévoorzieningen. In totaal gaf 37% van de bewoners aan dat de hygiëne op hun locatie slecht tot zeer slecht is. Vooral schimmel in de douches, lekkende toiletten en slecht schoongehouden gemeenschappelijke ruimtes werden genoemd als belangrijke oorzaken van ontevredenheid. Locatiemanagers erkennen de problemen met hygiëne en geven aan dat de schoonmaak vaak een uitdaging is, vooral op grotere locaties. Ze wijzen op het feit dat sommige bewoners zelf onvoldoende verantwoordelijkheid nemen om ruimtes schoon achter te laten, wat het moeilijk maakt om een constant niveau van hygiëne te handhaven.

4.6 Kwetsbare doelgroepen

4.6.1 Gemeenten ervaren grote uitdagingen om opvang te organiseren voor mensen met een specifieke zorgvraag

Sommige ontheemden hebben specifieke behoeften, die in meer of mindere mate vragen om aanpassingen in de opvanglocatie waar zij verblijven. Dat varieert van het hebben van een eigen kamer tot zeer specialistische medische zorg. De meeste gemeenten hebben voorzieningen op orde voor kwetsbare doelgroepen die lichte aanpassingen vereisen. Hierbij kan gedacht worden aan functionerende liften, hulpmiddelen zoals een rollator, en voorzieningen voor kleine kinderen.

Wanneer het gaat om ingewikkelder aanpassingen of een specifieke zorgvraag wordt het voor gemeenten ingewikkelder. Met name kleine gemeenten ervaren grote problemen in de organisatie van passende opvang voor mensen met specifieke zorgbehoeften. In principe worden kosten voor langdurige intensieve zorg, bijvoorbeeld vanwege een handicap of chronische ziekte, vergoed vanuit de Regeling Medische zorg Ontheemden (RMO). De kosten zijn hier echter niet het grootste probleem. Organisatie van dit type zorg is ingewikkeld en vraagt veel ambtelijke capaciteit die in kleinere gemeenten vaak niet voorhanden is. Ook zijn de juiste voorzieningen gemakkelijker te organiseren voor meerdere mensen met een vergelijkbare zorgvraag tegelijk. In kleinere gemeenten vraagt dat om regionale samenwerking en afstemming. Door de manier waarop het stelsel is georganiseerd, waarin gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om opvang te organiseren, wordt dit als ingewikkeld ervaren.

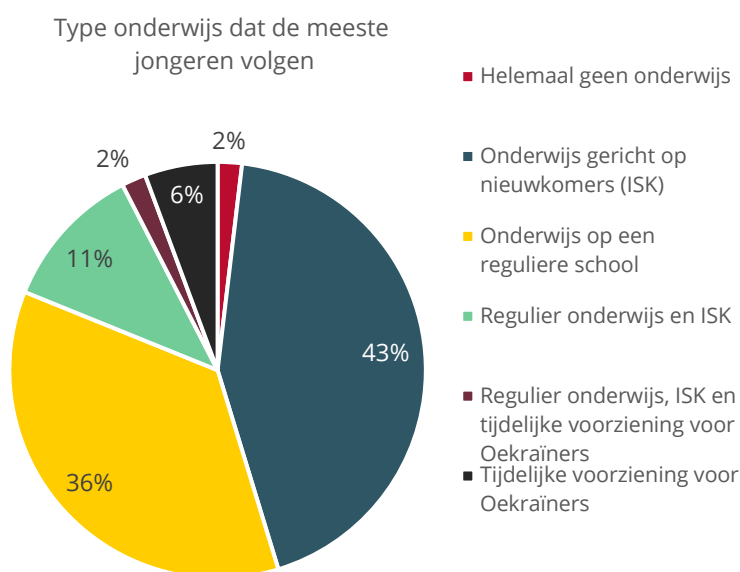
In Bijlage / B wordt verder toegelicht welke aanpassingen locaties zijn aangebracht en in welke mate locaties als geschikt worden ervaren voor mensen met een fysieke beperking.

4.6.2 Toegang tot onderwijs voor minderjarigen is op de meeste locaties geregeld

Er zijn veel kinderen onder de ontheemden uit Oekraïne. Op de meeste locaties is toegang tot speciale voorzieningen en onderwijs geregeld, maar niet overal is het volledig geborgd. In 13% van de gemeenten uit de enquête volgen niet alle kinderen onderwijs. De context van deze situaties is niet op te maken uit onze enquête. In interviews geven gemeenten aan dat dit kan komen door

onvoldoende nauw toezicht op de locaties: wanneer locatiemanagers of gemeentebeheer bijvoorbeeld niet iedereen bij naam of gezicht kent, kan het zijn dat spijbelende kinderen over het hoofd worden gezien. Dat niet alle kinderen op locaties naar school gaan betekent dus niet dat het dan ook niet geregeld is door de gemeente.

Het type onderwijs varieert. Dat komt voornamelijk door wisselingen tussen speciaal onderwijs voor nieuwkomers (de internationale schakelklas, ISK) en regulier onderwijs op basis- en middelbare scholen. De verhouding tussen deze twee vormen van onderwijs is grofweg gelijk (zie figuur 9). In een kleiner deel van de gemeenten volgen de jongeren een mix van verschillende types onderwijs. Deze gemeenten geven vaak aan dat in deze gevallen een deel van de kinderen de overstap naar regulier onderwijs heeft gemaakt, en dat dat voor de rest nog gepland staat. Eén gemeente (2%) geeft aan dat kinderen helemaal geen onderwijs volgen. Het is onduidelijk hoe dat komt.



Figuur 9 - het type onderwijs dat de meeste jongeren volgen als percentage van gemeenten

Gemeenten verschaffen vrijwel altijd informatie over toegang naar onderwijs, maar ontheemden kaarten aandachtspunten aan

In vrijwel alle gemeenten (94%) wordt informatie verstrekt over de toegang tot onderwijs. Deze informatie omvat vaak details over het inschrijvingsproces, ondersteuning bij het verkrijgen van de benodigde documenten, en voorlichting over de verschillende onderwijsmogelijkheden. Een kleinere groep gemeenten (10%) biedt ook actieve begeleiding bij de inschrijving, waarbij een medewerker fysiek meegaat om te helpen.

Desondanks staan ontheemden voor uitdagingen bij het verkrijgen van toegang tot basisvoorzieningen, vooral gezinnen met kinderen. Ondanks dat onze enquête hier niet expliciet naar vroeg, gaven 8,3% van de respondenten in de open antwoorden aan dat het lastig is om te zorgen dat hun kinderen naar school gaan.⁸ Veelgenoemde uitdagingen zijn transportproblemen en de afstand tot scholen. Deze gezinnen gaven ook aan dat zij meer ondersteuning nodig hebben. Onduidelijkheid over inschrijvingsprocedures en bureaucratische procedures maken het soms lastig om kinderen op tijd in te schrijven voor school.

We constateren een ervaren tekort aan speciale voorzieningen voor gezinnen met kinderen op veel locaties. 68% van de ontheemden in de enquête geeft aan dat er niet voldoende activiteiten voor kinderen worden georganiseerd. Op locaties waar dergelijke faciliteiten ontbreken, ervaren

⁸ Aangezien dit spontane opmerkingen betrof, kunnen we niets zeggen over het percentage ontheemden waarvoor dit geldt.

gezinnen extra stress, vooral omdat kinderen minder mogelijkheden hebben om buiten te spelen of aan educatieve activiteiten deel te nemen.

4.7 Informatievoorziening en communicatie

4.7.1 Veel gemeenten zijn onbekend of ontevreden met (een deel van) het informatiemateriaal dat beschikbaar is

Er zijn verschillende handreikingen en informatiebronnen ontwikkeld waar gemeenten gebruik van kunnen maken bij het organiseren van (delen van) de opvang voor Oekraïense ontheemden. De VNG en het ministerie van Asiel en Migratie hebben verschillende materialen ontwikkeld, maar toch geven gemeenten aan dat zij behoefte hebben aan betere informatievoorziening. Daarbij wordt voornamelijk aangegeven dat het lastig is om behulpzame informatie te vinden over specifieke problemen die zij ervaren omdat informatie versnipperd is op verschillende plekken. Daarnaast wordt de Handreiking GOO als te summier ervaren en vinden zij de informatie die voorhanden is voor overlastgevende bewoners van de GOO niet aansluiten op hun behoeften.

Voor informatievoorziening richting bewoners leunden veel gemeenten op het werk dat Vluchtelingenwerk op een groot aantal opvanglocaties uitvoerde. Nu de financiering hiervoor op landelijk niveau is afgeschaald moeten gemeenten dit zelf inkopen of over laten nemen door eigen medewerkers. Op veel locaties is de ondersteuning sinds deze wijziging afgeschaald of gestopt. Gemeenten kunnen hiervoor financiering ontvangen via de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) door de inzet te declareren onder recreatieve en educatieve activiteiten. Omdat gemeente de ondersteuning nu zelf moeten inkopen en financiering via een andere route moeten aanvragen, ontstaat een extra administratieve last voor hen. Daarnaast is het beeld dat niet alle gemeenten weten dat zij via deze weg alsnog financiering kunnen ontvangen voor de ondersteuning van Vluchtelingewerk. Gemeenten geven aan dat medewerkers op locaties, of locatiemanagers minder kennis hebben dan de medewerkers van Vluchtelingenwerk⁹.

Ervaringen en behoeften van gemeenten

Gemeenten hebben enorme inspanningen geleverd om in korte tijd veel opvangplekken voor Oekraïense ontheemden te realiseren. Niet alleen aan het begin van de oorlog in Oekraïne, maar ook nu doen veel gemeenten enorm hun best om het aantal opvangplekken te vergroten. Gemeenten die we hebben gesproken in dit onderzoek erkennen de verschillen die tussen gemeenten en soms tussen opvanglocaties binnen een gemeente bestaan. Daarnaast zien zij ook de knelpunten in de organisatie van de opvang. Ze geven aan zich machteloos te voelen om de faciliteiten te verbeteren omdat zij tegen verschillende knelpunten aanlopen waar ze zelf geen macht over hebben. Een goede organisatie van de GOO is afhankelijk van de hele keten en de oplossing voor de knelpunten die gemeenten ervaren kunnen zij niet altijd zelf organiseren.

Behoeften op korte termijn

Op korte termijn hebben gemeenten vooral behoefte aan praktische ondersteuning. De belangrijkste thema's die door gemeenten worden genoemd en door ontheemden bevestigd, zijn beschikbaarheid van psychologische en medische zorg en meer personeel voor begeleiding. Daarnaast ligt een

⁹ Op deze website staat een overzicht van de ondersteuning die Vluchtelingenwerk aan gemeenten biedt voor ontheemden: [Wat VluchtelingenWerk voor Oekraïners doet](#)

specifieke behoefte bij de omgang met overlastgevers en bewoners met een specifieke zorgvraag. Deze vraagstukken vragen vooral voor kleinere gemeenten om een bovengemeentelijke oplossing en daarbij is ondersteuning wenselijk. Een andere behoefte van gemeenten is een betere ontsluiting van kennis en het faciliteren van informatie-uitwisseling. Gemeenten hebben behoefte aan één plek waar informatie over verschillende onderwerpen op een overzichtelijke manier wordt verzameld. Daarnaast is er behoefte aan uitwisseling van kennis op specifieke onderwerpen en tussen medewerkers met vergelijkbare functies, in kleine groepen.

Behoeften op lange termijn

Voor de langere termijn noemen gemeenten zonder uitzondering de behoefte aan duurzame opvanglocaties die voor langere tijd gebruikt kunnen worden en langetermijnperspectief. Daarmee hangt samen dat gemeenten behoefte hebben aan stabiele en langdurige financiering.¹⁰ Het gebrek aan financiering zorgt voor gemeenten voor een keten aan onzekerheid. Oekraïners die in opvangomstandigheden verkeren die niet optimaal zijn, zoals gebrekkige privacy, zijn al (deels) geholpen als perspectief kan worden gegeven over de duur van het verblijf op die plek en er uitzicht is naar een betere situatie. Gemeenten ervaren problemen met het vinden van deze locaties, omdat korte termijn financiering het ingewikkeld maakt om duurzame oplossingen, die vaak van betere kwaliteit zijn, te realiseren. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan het bieden van perspectief aan ontheemden en betere toegang tot zorg en (taal)onderwijs.¹¹

Behoeften aan een eenduidiger kwaliteitskader?

In tegenstelling tot behoeften die hierboven zijn benoemd zijn gemeenten verdeeld over de vraag of een eenduidiger kwaliteitskader zou helpen. De helft van de gemeenten is voorstander. Zij geven aan dat het duidelijkheid en handvatten zou bieden en de verschillen tussen gemeenten terug kan dringen. De andere helft ziet geen oplossing in een aanscherping van het kader. Zij vinden hogere eisen niet reëel en geven aan dat het dan moeilijker wordt om te voldoen aan de inspanningsverplichting die gemeenten hebben op dit thema. Ook vinden sommige gemeenten dat er ruimte moet blijven voor verschillen tussen gemeenten en voor creativiteit.

¹⁰ Dit beeld komt ook in het kostenonderzoek naar de regeling sterk naar voren. Zie *Kostprijsonderzoek opvang ontheemden Oekraïne 2024*, AEF en Improven BV voor het Ministerie van A&M, 1 oktober 2024

¹¹ Het kostenonderzoek bevond dat 87% van de gemeenten aanvullende diensten zoals taalonderwijs en begeleiding naar werk aanbiedt aan de ontheemden.

/ 5 Conclusies

De kwaliteit van de opvang voor ontheemden loopt sterk uiteen

Er zijn weinig kaders voor de GOO. In de RooO worden minimale eisen gesteld aan de opvang. Daar is bewust voor gekozen en deze ruimte helpt gemeenten om zo veel mogelijk opvangplekken te realiseren. De keerzijde van deze aanpak is echter dat er enorme verschillen bestaan tussen opvanglocaties. De minimale eisen van de RooO worden bijna overal gehaald, maar dat borgt een minimale kwaliteitsstandaard. Daar waar niet met zekerheid gezegd kan worden of de standaard wordt gehaald, gaat het om de toegang tot onderwijs voor alle kinderen. Uit de enquête blijkt dat niet alle kinderen naar school gaan, maar we hebben niet kunnen toetsen of dat komt omdat er kinderen zijn die spijbelen, of dat de toegang tot onderwijs op die locaties niet goed geregeld is. De opvang die bedoeld was als een tijdelijke voorziening lijkt met de verlenging van de RTB een steeds structurelere invulling te krijgen. De uitgangspunten die passend waren voor tijdelijkheid van de opvang, beginnen te schuren nu onduidelijk is hoe lang deze situatie nog aanhoudt. Zo worden sommige Oekraïners bijvoorbeeld opgevangen in oude kantoorpanden, waar zij soms met zes personen een kamer delen, terwijl anderen verblijven in comfortabele bungalows op vakantieparken. Deze ongelijkheid in opvanglocaties leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid en onvrede bij Oekraïners, mede omdat de manier van toewijzing vaak onduidelijk is.

In de praktijk zijn veel successen te vinden, maar uitwisseling van *best practices* kan beter

Over het algemeen gaat er veel goed in de opvang van Oekraïense ontheemden en zijn er veel positieve voorbeelden van hoe gemeenten hun opvang succesvol hebben ingericht. In diverse gemeenten zijn creatieve oplossingen gevonden om om te gaan met knelpunten in de opvang. Bijvoorbeeld door samen te werken met lokale zorgorganisaties om zorgvragen op te pakken en door Oekraïners actief te betrekken bij het vormgeven van de opvang.

Hoewel er op veel plekken goede dingen gebeuren, blijft de uitwisseling van kennis en ervaringen over gemeentegrenzen heen beperkt. Dit zorgt ervoor dat niet alle gemeenten kunnen profiteren van de innovatieve oplossingen en *best practices* die elders zijn ontwikkeld. Gemeenten die tegen vergelijkbare uitdagingen aanlopen, moeten nu vaak zelf het wiel opnieuw uitvinden, terwijl ze veel zouden kunnen leren van elkaar. Er bestaat bij gemeenten een behoefte om praktische tips meer met elkaar uit te wisselen.

De meeste knelpunten in de opvang hangen samen met gebrek aan perspectief voor zowel ontheemden als gemeenten

Gemeenten lopen in de organisatie van opvang tegen verschillende knelpunten aan, die vaak te maken hebben met bredere maatschappelijke problemen zoals het woningtekort en de druk op de zorg. Deze knelpunten versterken elkaar en vormen een uitdaging voor opvang op de langere termijn.

Het tekort aan woningen dwingt gemeenten ertoe creatief te zijn in het geschikt maken van uiteenlopende locaties voor opvang. Soms worden zelfs nieuwe (flex)woningen gebouwd, aangezien er simpelweg geen geschikte panden beschikbaar zijn. Dit brengt aanzienlijke financiële risico's met zich mee voor gemeenten, omdat deze projecten vaak grote investeringen vereisen. Zonder structurele middelen is het voor gemeenten moeilijk om deze projecten van de grond te krijgen. Het recente kostenonderzoek naar de opvang signaleerde dit als één van de voornaamste knelpunten voor de uitvoering en kwaliteit van de opvang: gemeenten investeren het liefst in duurzame(re)

opvang en bijvoorbeeld flexwoningen, maar ervaren de tijdelijkheid van de financiering daarin als een belemmering¹². De tijdelijkheid van de RTB en onzekerheid over verlenging speelt hierin mee.

Ook resulteert het gebrek aan beschikbare huisvesting vaak in tijdelijke en minder goed passende woonsituaties voor langere duur, zoals het delen van kamers met vreemden. Dergelijke situaties dragen niet bij aan het (mentale) welzijn van de Oekraïners, wat de druk op de zorg verder vergroot. Het gebrek aan perspectief voor zowel de ontheemden, die zich in een onzekere en onstabiele woonsituatie bevinden, als voor de gemeenten, die geen langetermijnoplossingen kunnen garanderen, verergert de problematiek.

Er is behoefte aan meer handvatten voor de organisatie van opvang, en ondersteuning op problemen die bovengemeentelijk moeten worden opgelost

Er zijn verschillende knelpunten die vragen om bovengemeentelijke oplossingen. Dat kan zijn omdat de organisatie van deze oplossingen dermate veel personele capaciteit en specialistische kennis vraagt dat gemeenten hier ondersteuning bij nodig hebben of omdat het probleem zo specifiek is dat het inefficiënt en duur is om de oplossing in afzonderlijke gemeenten te organiseren. In veel gevallen gaat het om een combinatie van beide. Veel gemeenten zijn niet toegerust op het zelf oplossen van deze knelpunten. De voornaamste problemen die genoemd worden zijn de omgang met overlastgevende bewoners en plekken waar deze mensen tijdelijk kunnen verblijven, en specialistische medische zorg. Daarnaast is er behoefte aan meer handvatten voor de organisatie van opvang in het algemeen. Voornamelijk in de vorm van gedetailleerdere handreikingen en andere informatiebronnen.

¹² Zie *Kostprijsonderzoek opvang ontheemden Oekraïne 2024*, AEF en Improven BV voor het Ministerie van A&M, 1 oktober 2024.

/ 6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we onze aanbevelingen. In het voorgaande hoofdstuk hebben we omschreven dat de kwaliteit van de opvang uiteenloopt. Hoewel gemeenten verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de opvang, constateren wij dat de belangrijkste knelpunten bovengemeentelijke oplossing en langetermijnvisie op landelijk niveau vragen. Daarom doen we ook aanbevelingen op landelijk niveau. Gemeenten kunnen zelf ook zorgen voor een aantal verbeteringen in de opvang en de ervaren situatie van ontheemden.

We starten dit hoofdstuk eerst met de gemeentelijke aanbevelingen die algemeen geformuleerd zijn. Daarna gaan we in op de landelijke aanbevelingen waarbij het ministerie van Asiel en Migratie¹³ een coördinerende en faciliterende rol zou moeten hebben. We adviseren de aanbevelingen vanwege samenhang zoveel als mogelijk als een geheel te implementeren.

6.1 Gemeentelijk

Zorg voor een passende klachtenprocedure specifiek voor ontheemden

Als de algemene klachtenprocedure wordt gebruikt, zorg er dan voor dat ontheemden deze weten te vinden en kunnen begrijpen. De gemeenten waar deze klachtenprocedure alleen beschikbaar is in het Nederlands, adviseren we hier een Oekraïense vertaling van te maken. Dit zodat duidelijk is dat er niet alleen een informele (mondelinge) afhandeling van klachten is. Als ontheemden met een klacht over de locatiemanager alleen bij de locatiemanager zelf terecht kunnen, voelt dat mogelijk niet veilig omdat ze een afhankelijkheidsrelatie ervaren. Omdat veel frustraties samenhangen met het overtreden van huisregels, bevelen we aan niet alleen te zorgen dat deze er zijn, maar dat ze ook op enigerlei wijze worden gehandhaafd.

Maak een verbeterplan voor de locaties waar de kwaliteit verbetering behoeft

Voor een deel van de locaties geldt dat ze niet de ondergrens zouden halen als de maatstaven voor opvang van het COA zouden worden gebruikt. Hoewel de lagere kwaliteitseisen voor de GOO hebben geholpen om extra locaties beschikbaar te krijgen, schuurt het op sommige locaties steeds meer. Nu de oorlog langer duurt, is het de vraag hoe tijdelijk en passend deze situatie nog is. Daarom adviseren we gemeenten deze locaties in beeld te krijgen en een verbeterplan te maken zodat bewoners met dit verbeterplan perspectief geboden kan worden. Als verbetering op lokaal niveau niet (goed) lukt, zorg er dan voor dat scherp is waar dat aan ligt en wat nodig is om dit wel voor elkaar te krijgen. Door als gemeenten, al dan niet in VNG-verband, hierin onderling samen op te trekken kan enerzijds van elkaar geleerd worden, maar kan dit anderzijds ook het ondersteuningsproces op landelijk niveau versnellen.

Borg de onafhankelijkheid voor toewijzing van kamers en zet in op communicatie hierover

Daarmee worden (gevoelens van) een voorkeursbehandeling tussen en onder ontheemden voorkomen. Overweeg de toewijzing van kamers bijvoorbeeld door een onafhankelijk persoon te laten verlopen die de ontheemden niet kent. Ook valt te denken aan het werken met een afwegingskader of een richtlijn. Zet in ieder geval actief in op transparante communicatie over hoe dit proces verloopt en waarom bepaalde keuzes gemaakt worden.

¹³ Dat betekent niet dat het ministerie alle aanbevelingen alleen zou moeten uitvoeren. Er zijn verschillende mengvormen denkbaar waarbij de VNG of andere maatschappelijke partners op landelijk niveau een rol zouden kunnen vervullen.

6.2 Landelijk

Bied een langetermijnperspectief en overweeg daarbij meerjarige financiële afspraken voor gemeenten

Zonder meerjarige financiering en een gecoördineerde langetermijnvisie blijft het voor gemeenten moeilijk om de opvang van Oekraïners duurzaam in te richten. Het kostenonderzoek naar de opvang van ontheemden uit Oekraïne signaleerde dit ook als een prominent knelpunt in de uitvoering van de opvang. Het gebrek aan perspectief, zowel in termen van langetermijnoplossingen als meerjarige financiering, legt een zware last op gemeenten. Deze kwetsbaarheid heeft negatieve gevolgen voor zowel de kwaliteit van leven van de ontheemden als voor gemeenten qua druk op de organisatie. Structurele middelen en beleidsmaatregelen zijn dan ook noodzakelijk om deze knelpunten aan te pakken en de opvang op een duurzame manier te organiseren. Door in te zetten op innovatieve en langdurigere woonoplossingen kunnen knelpunten in de bekostiging voor gemeenten (o.a. vanwege schotten¹⁴ in de financiering) opgelost worden. De gemeenten kunnen op hun beurt weer perspectief bieden aan ontheemden. Mocht de oorlog eindigen en ontheemden terugkeren, dan kunnen deze woonplekken gebruikt worden door andere (aandachts)groepen.

Breng als Rijk op korte termijn samen met gemeenten de locaties in beeld waar een kwaliteitsslag nodig is en onderneem hier gezamenlijk actie op

We adviseren hierboven gemeenten - al dan niet in VNG-verband - in beeld te krijgen welke locaties verbetering behoeven en wat hiervoor nodig is van het Rijk. Het Rijk zou een faciliterende en ondersteunende rol moeten spelen bij de inventarisatie en hiervoor de juiste randvoorwaarden scheppen. Daarnaast ligt het voor de hand om vanuit landelijk niveau in samenwerking met de VNG in te zetten op een transitie en stapsgewijs toe te werken naar kwaliteitsstandaarden die dicht bij de eisen liggen voor andere vormen van opvang. Deze aanpassingen kunnen niet in een keer worden doorgevoerd. Dit omdat de opvangcapaciteit dan direct zou afnemen doordat sommige bestaande locaties niet geschikt (te maken) zijn voor opvang volgens die standaarden.

Hoewel de opvang belegd is bij gemeenten, blijft de rijksoverheid een verantwoordelijkheid houden in het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor de kwaliteitsverbetering en ondersteuning van gemeenten hierbij al dan niet met maatwerkoplossingen. Start daarom in ieder geval met het maken van afspraken met gemeenten over hoe een inventarisatie eruit kan zien. De inventarisatie zelf kan bij gemeenten gezamenlijk liggen, al dan niet ondersteund door de VNG. De Rijksoverheid kan na de inventarisatie met maatwerkoplossingen individuele gemeenten of groepen van gemeenten ondersteunen. Locaties met slechte ventilatie, veel bewoners per kamer en plekken die niet geschikt zijn voor kinderen of kwetsbare groepen verdienen het eerste de aandacht.

Verbeter de toegang tot zorg en ondersteuning voor ontheemden en heb hierbij aandacht voor de samenhang tussen bestaande regelingen.

Zowel gemeenten als ontheemden signaleren knelpunten in de toegang en de beschikbaarheid van de zorg en de begeleiding van ontheemden. Dit geldt bijvoorbeeld voor psychologische zorg, huisartsenzorg maar ook de beschikbaarheid van begeleiding op de locaties. We signaleren aan de ene kant dat deze knelpunten raken aan beschikbaarheid van personeel maar aan de andere kant ook dat ze een sterke samenhang hebben met de manier waarop gemeenten gefinancierd worden voor de opvang. We adviseren dan ook sterk deze knelpunten in samenhang te beoordelen zodat ongewenste neveneffecten voorkomen kunnen worden. Nu de opvang een langduriger karakter krijgt en problemen toenemen, verdient dit vanuit de zorgplicht die we als land hebben diepgaandere

¹⁴ Doordat opvang door het ministerie van A&M en woonoplossingen door BZK gefinancierd wordt.

aandacht. In het onlangs gepubliceerde kostenonderzoek dat door AEF is uitgevoerd¹⁵ zijn hiervoor ook aanknopingspunten opgenomen.

Voor een aantal doelgroepen zijn met prioriteit gepaste zorgoplossingen nodig

Zet op korte termijn in op de ontwikkeling van locaties voor mensen die vanwege overlast niet langer in de reguliere opvang kunnen verblijven, of mensen die specialistische medische zorg of begeleiding nodig hebben die reguliere locaties niet kunnen bieden. Borg hierbij ook de financiering van deze locaties. Breng in samenwerking met gemeenten in beeld waar de nood op dit moment het hoogste is. Maak hiervan geen papieren exercitie en start zo snel als mogelijk op en ontwikkel samen al lerend door. Borg voor deze locaties maar daarnaast ook in de breedte de cultuursensitiviteit van de zorg. Denk hierbij aan hulp in eigen taal maar ook aan voorlichting over ons zorgstelsel waarmee verwachtingen van ontheemden bijgesteld kunnen worden.

Borg op landelijk niveau ondersteuning aan ontheemden, in eigen taal als mogelijkheid voor escalatie als voor problemen lokaal geen oplossing gevonden wordt en zet in op communicatie

Hoewel gemeenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de opvang, ligt het voor deze doelgroep voor de hand om op landelijk niveau meer ondersteuning te organiseren voor ontheemden die problemen ervaren. Dit is vooral belangrijk, omdat de gebruikelijke kwaliteitseisen die we kennen bij het COA of bijvoorbeeld in de opvang van het sociaal domein niet gelden voor de gemeentelijke opvang van Oekraïense ontheemden. Dit leidt tot grote verschillen in opvangkwaliteit tussen gemeenten en kwetsbaarheid voor ontheemden. Hoewel je bij gedecentraliseerd beleid enige mate van verschil zou moeten accepteren vanwege de bestuurlijke verhoudingen in Nederland, blijft het Rijk een verantwoordelijkheid houden voor deze doelgroep. Ontheemden die lokaal problemen blijven ervaren, verdienen een passende oplossing of uitleg over de procedures. Op korte termijn kan dat relatief makkelijk door een routekaart in eigen taal te ontwikkelen die ontheemden wegwijs maakt over waar in Nederland men met wat voor 'klacht' terecht kan en wat dan verwacht mag worden. Wanneer is de gepaste route de locatiemanager, wanneer de formele gemeentelijke klachtenprocedure en/of ombudsman? En wanneer de politie?

Tegelijkertijd is dat onvoldoende en is het aanvullend ook wenselijk om een vorm van een vertrouwenspersoon of onafhankelijke begeleiding te organiseren voor ontheemden op landelijk niveau. Op COA-locaties is bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk beschikbaar voor ondersteuning van asielzoekers. Een dergelijk model zou ook overwogen kunnen worden voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Daarnaast zijn er in het sociaal domein verschillende geschillencommissies die in samenwerking met de VNG tot stand zijn gekomen die ook als voorbeeld kunnen dienen voor een proces op landelijk niveau waarmee ontheemden ondersteund worden. Een dergelijke procedure kan daarmee functioneren als een vangnet voor ontheemden. Gemeenten en Rijk kunnen samen afspraken maken over de precieze werkwijze en reikwijdte. Het is bijvoorbeeld mogelijk om signalen of klachten over kamertoe wijzing buiten de scope te laten. Meldingen over integriteitsschendingen, discriminatie en situaties met afhankelijkheidsrelaties tussen ontheemden en locatiemanager zouden daarentegen wel in de scope kunnen vallen.

Zet actiever in op ondersteuning van gemeenten, kennisdeling en het ontsluiten van informatie

Hoewel er veel informatie in de vorm van bijvoorbeeld handreikingen beschikbaar is, zien we dat gemeenten niet altijd de juiste weg naar de informatie weten te vinden. Faciliteer gemeenten door alle informatie op één plek te bundelen (bijvoorbeeld de VNG-website of de website van de Rijksoverheid) en communiceer hier actief over. Zet daarnaast in op het verzamelen en verspreiden van *best practices* en faciliteer gemeenten met leerkringen in kleine groepen voor medewerkers met

¹⁵ *Kostprijsonderzoek opvang ontheemden Oekraïne 2024*, AEF en Improven BV voor het Ministerie van A&M, 1 oktober 2024.

vergelijkbare functies. Door daarnaast vraaggerichte maatwerkondersteuning aan gemeenten te bieden kan er worden ingespeeld op specifieke behoeftes op lokaal niveau.

/ A Bijlage onderzoekskader

A.1 Kwaliteit opvanglocaties (niveau van opvanglocaties)

1. Algemene kenmerken	Indicator 1.1	Indicator 1.2	Indicator 1.3	Indicator 1.4	Indicator 1.5	
	Grootte opvanglocatie, aantal inwoners en aantal kamers	Type bewoners (zorglocatie, kinderen, gemengde woonvorm)	Type locatie (boot kantoorpand, schoolgebouw, ziekenhuis, hotel etc.)	Type financiering (eigen beheer, huur etc.)	Toekomstige mogelijkheden locatie (mogelijkheden inzet woonlocatie etc.)	
2. Fysieke faciliteiten en ligging opvanglocatie	Indicator 2.1	Indicator 2.2	Indicator 2.3	Indicator 2.4	Indicator 2.5	Indicator 2.6
	Zit- en slaapruijnte heeft vier muren en afsluitbare deur. Gezinnen hebben een eigen kamer en alleenstaanden delen een kamer met maximaal 4 personen	Er is minstens een wastafel, toilet en douche beschikbaar per 8 bewoners en een wasmachine per 16 bewoners	Bewoners hebben de mogelijkheid om zelf te koken	De opvang is voorzien van verwarming	De opvang heeft ruimtes voor dagbesteding en kinderen	Winkels, openbaar vervoer en scholen zijn op afzienbare afstand van de opvanglocatie
	EASO-richtsnoer	Humanitaire standaarden RK	RooO	RooO	Humanitaire standaarden RK	Humanitaire standaarden RK, EASO-richtsnoer
3. Welzijn en privacy	Indicator 3.1	Indicator 3.2	Indicator 3.3	Indicator 3.4	Indicator 3.5	Indicator 3.6
	De opvanglocatie biedt bescherming van het gezinsleven	Bewoners hebben voldoende privacy (afscheiding tussen ruimtes, aparte kolfruimtes, prive-ruimte voor persoonlijke gesprekken en werkruimte etc.)	Opvanglocatie voorziet in mogelijkheden voor communicatie met familie en adviseurs	In de opvanglocatie worden recreatieve en educatieve activiteiten georganiseerd	In de opvanglocatie wordt rekening gehouden met de specifieke situatie van kwetsbare ontheemden	Er is een privéruimte (binnen of buiten het gebouw) voor gesprekken met een juridisch adviseur, een maatschappelijk werker of andere relevante actoren
	RooO	EASO-richtsnoer	RooO	RooO	RooO	EASO-richtsnoer
	Indicator 4.1	Indicator 4.2	Indicator 4.3	Indicator 4.4	Indicator 4.5	Indicator 4.6

4. Fysieke en sociale veiligheid	De opvanglocatie voldoet aan de lokale voorschriften op het gebied van fysieke veiligheid, leefbaarheid en brandveiligheid	In de locatie is een huishoudelijk reglement aanwezig	Op de locatie is een vertrouwenspersoon beschikbaar voor bewoners	Bewoners kunnen gebruikmaken van een klachtenregeling, beschikbaar in het Oekraïens en Russisch	Gemeente maakt een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E).	De telefoonnummers die in noodgevallen kunnen worden gedraaid, zijn weergegeven op een zichtbare plaats en er is een telefoon beschikbaar
		RooO		AwB, RooO	Naslagwerk GOO	EASO-richtsnoer
5. Zorg en kwetsbare doelgroepen	Indicator 5.1	Indicator 5.2	Indicator 5.3			
	Er is begeleiding beschikbaar voor de toegang tot gezondheidszorg	In de opvanglocatie wordt rekening gehouden met de specifieke situatie van kwetsbare ontheemden ¹⁶	Op de locatie wordt informatie verschaft aan bewoners over de toegang tot zorg en onderwijs			
		RooO	RooO			

¹⁶ Zoals minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, personen met ernstige ziekten en personen met mentale stoornissen (RooO)

A.2 Organisatie door gemeenten (gemeentelijk niveau)

Thema	Onderzoeksvraag
Inrichting locaties	1. Heeft de gemeente een klachtenprocedure voor opvanglocaties? (volgt uit de Awb) a. Is deze vertaald in het Oekraïens en Russisch? b. In hoeverre wordt hier gebruik van gemaakt? c. Wie is verantwoordelijk voor de afhandeling van klachten? 2. Heeft de gemeente een huishoudelijk reglement? a. Is hierin informatie opgenomen over de rol en bevoegdheden van locatiemanagers? 3. Is op de locaties inspraak voor bewoners georganiseerd? 4. Zijn er andere manieren waarop bewoners van locaties op een informele manier feedback kunnen geven over hun locatie?
Zicht op de uitvoering	5. Hoe controleert de gemeente of zij haar opvangtaak adequaat uitvoert? a. Is hier een ambtenaar aan toegewezen?
Locatiemanagers	6. Wat voor opleiding/training ontvangen locatiemanagers? 7. Welke eisen worden gesteld aan ervaring/kwaliteiten van locatiemanagers? 8. Welke bevoegdheden hebben locatiemanagers? 9. Wat is de rol van locatiemanagers?
Ervaringen en behoeften	10. Wat heeft de gemeente nodig om de kwaliteit van opvang waar nodig te verbeteren? 11. Wat heeft de gemeente nodig om locatiemanagers goed toegerust te krijgen voor hun functie? 12. Is er behoefte aan een eenduidiger kwaliteitskader voor de GOO?

A.3 Onderzoeksvragen voor Oekraïners

Onderstaande tabel is niet opgesteld met het doel om deze direct in een enquête op te nemen. Om deze informatie op een betrouwbare manier op te kunnen halen door middel van een vragenlijst zullen wordt informatie die we willen ophalen opgesplitst in meerdere vragen.

Thema	Informatie/vraag	Mogelijke indicatoren / vervolgvragen
1. Algemeen	1. Achtergrondinformatie over bewoner	Leeftijd, opleiding, gezinssamenstelling
	2. Ervaring in de opvang	Problemen in de opvang
2. Fysieke faciliteiten en ligging opvang locaties	1. Beoordeling kwaliteit van de slaapvoorzieningen (bedden, matrassen, dekens, etc.)	Kwaliteit van bedden, feedback over slaapcomfort
	2. Beoordeling sanitaire voorzieningen (toiletten, douches)	Aantal sanitaire faciliteiten per bewoners
	3. Beoordeling voorziening voor de bereiding van maaltijden	Keukens/kook materialen
	4. beoordeling gemeenschappelijke ruimtes waar je kunt ontspannen of socialiseren. Contact met anderen in de omgeving. Waarom wel/niet?	Aantal gemeenschappelijke ruimtes, gebruik van ruimtes
	5. Toegankelijkheid van de opvanglocatie voor mensen met een fysieke beperking	Aanwezigheid van toegankelijke faciliteiten (ramps, liften, etc.)
	6. Ligging van de opvanglocatie met betrekking tot bereikbaarheid van winkels, medische voorzieningen, openbaar vervoer etc.	Afstand tot winkels, medische voorzieningen, openbaar vervoer
3. Welzijn, privacy en veiligheid	1. Ervaren veiligheid in de opvanglocatie. Inschatting van ervaren veiligheid door andere bewoners (vrouwen, LHBTIQ)? Waarom wel/niet?	Aanwezigheid van beveiligingspersoneel, veiligheidsvoorzieningen (brandalarmen, nooduitgangen)
	2. Aandacht voor het mentale welzijn en toegang tot psychologische ondersteuning	Aanwezigheid van psychologische diensten
	3. Beoordeling ruimte en gelegenheid voor privé-activiteiten	Aantal privé-activiteiten
	4. Beoordeling voorzieningen en activiteiten voor kinderen	Aantal en kwaliteit van voorzieningen voor kinderen
	5. Beoordeling waarborg voor welzijn en de veiligheid van kinderen	
	6. Beoordeling relatie met het opvangpersoneel. Hoe is het contact met het opvangpersoneel op locatie?	Ervaring met personeel
	7. Zijn er voldoende veiligheidsmaatregelen aanwezig in de opvanglocatie? Wat doet de opvanglocatie of de beveiliging voor veiligheid op locatie?	Bijv. brandalarmen, nooduitgangen
	8. Ervaringen met (of gehoord over) fysiek of verbaal geweld in de opvanglocatie. Zijn er wel eens conflicten of onrust op de locatie? Waar hebben die mee te maken? Hoe worden die opgelost?	Voorbeelden
	9. Ervaren bescherming tegen discriminatie of intimidatie in de opvanglocatie	Geef voorbeelden

	10. Procedure bij klachten over de locatie. Hoe worden klachten afgehandeld?	Aanwezigheid van tolken, mechanisme voor klachten
4. Hygiëne en voedsel	1. Beoordeling van de algemene hygiëne van de opvanglocatie	
	2. Zijn de sanitaire voorzieningen (toiletten, douches) schoon en goed onderhouden?	Beoordeling hygiëne
	3. Beoordeling kwaliteit en variëteit van het voedsel dat wordt aangeboden? (indien van toepassing)	
	4. Worden er voldoende gezonde en voedzame opties aangeboden? Wordt er rekening gehouden met voorkeuren/voorschriften? (indien van toepassing)	Tevredenheid over maaltijden
5. Zorg en kwetsbare doelgroepen	1. Is er (gemakkelijk) toegang tot medische zorg wanneer dat nodig is?	Tijd tot medische zorg, beschikbaarheid medische professionals
	2. Wordt er specifiek rekening gehouden met de behoeften van kwetsbare groepen (zoals ouderen, kinderen, zwangere vrouwen, mensen met een handicap)?	Aantal en type aanpassingen voor kwetsbare groepen
	3. Hoe wordt er omgegaan met mensen die extra zorg of begeleiding nodig hebben (bijv. door een fysieke of mentale aandoening)?	
	4. Beoordeling van de kwaliteit van zorg en ondersteuning in de opvanglocatie	
	5. Zijn er dingen die het verblijf op de locatie moeilijk maken? Als ja: krijgt iemand daar hulp bij?	
	6. Kent iemand andere mensen met gezondheidsklachten of mensen die kwetsbaar zijn? Hoe worden zij geholpen?	
6. Informatievoorziening en communicatie	1. Beoordeling informatievoorziening over de regels en procedures binnen de opvanglocatie	Duidelijkheid van informatievoorziening
	2. Hoe ervaart bewoner de communicatie met het opvangpersoneel (zijn ze toegankelijk, behulpzaam, en duidelijk)?	
	3. Is er toegang tot vertalingen of tolkdiensten indien nodig?	Toegankelijkheid en gebruik van vertaal- en tolkdiensten
	4. Beoordeling van de beschikbaarheid van informatie over beschikbare diensten en hulpbronnen	Zichtbaarheid van informatie
7. Integratie en gemeenschap	1. Worden er taallessen of integratieprogramma's aangeboden om bewoners te helpen de Nederlandse taal en cultuur te leren?	Aantal taallessen, integratieprogramma's/activiteiten
	2. Zijn er mogelijkheden om deel te nemen aan lokale gemeenschapsactiviteiten of vrijwilligerswerk?	Aantal en type gemeenschapsactiviteiten
	3. Is er toegang tot informatie over iemands rechten en plichten in Nederland?	Duidelijkheid en toegankelijkheid van informatie over rechten en plichten

/ B Bijlage enquêteresultaten

Deze bijlage biedt een overzicht van de resultaten uit de drie enquêtes, met aanvullende tabellen en figuren ter ondersteuning van de bevindingen uit het rapport.

B.1 Spreiding enquêtes gemeenten en locatiemanagers

Tabel 1 en 2 tonen de spreiding en representativiteit van de enquêtes onder gemeenten en locatiemanagers.

De enquête voor gemeenten kent een goede spreiding over het land

De enquête voor gemeenten is 53 keer ingevuld. Deze 53 gemeenten kwamen uit alle 12 provincies, al zijn niet alle provincies even goed vertegenwoordigd (zie Tabel 1).

Tabel 1: Representativiteit enquête gemeenten

Provincie	Aantal gemeenten	% gemeenten van provincie
Drenthe	2	17%
Flevoland	1	17%
Friesland	3	17%
Gelderland	12	24%
Groningen	1	10%
Limburg	2	6%
Noord-Brabant	5	9%
Noord-Holland	3	7%
Overijssel	12	48%
Utrecht	1	4%
Zeeland	1	8%
Zuid-Holland	10	20%

De locatiemanagers in onze enquête zijn anders verspreid dan de gemeenten

In totaal hebben locatiemanagers van 79 locaties onze enquête ingevuld. Deze kwamen samen uit 53 unieke gemeenten. Dit komt omdat er in 9 gemeenten voor meerdere locaties een enquête is ingevuld, met een maximum van 9 locaties voor één gemeente. De locaties zijn goed verspreid over het land, al heeft geen enkele locatie uit Flevoland de vragenlijst ingevuld (zie Tabel 2).

Tabel 2: Representativiteit enquête locatiemanagers

Provincie	Aantal gemeenten ¹⁷	% gemeenten van provincie
Drenthe	2	17%
Flevoland	0	0%
Friesland	5	28%
Gelderland	13	25%
Groningen	2	20%
Limburg	1	3%
Noord-Brabant	9	16%

¹⁷ Merk op dat het totaal aantal gemeenten niet optelt tot 79. Dat komt omdat in twee gevallen de gemeente niet is ingevuld.

Noord-Holland	17	39%
Overijssel	17	68%
Utrecht	1	4%
Zeeland	1	8%
Zuid-Holland	9	18%

Algemene kenmerken van opvanglocaties

We hebben gemeenten gevraagd naar de locatietypes die in hun gemeente aanwezig zijn. In Tabel 3 staat hoe vaak elk opvangtype genoemd is. Aangezien we niet hebben gevraagd naar aantallen van de opvangtypes, of het aantal ontheemden per opvanglocatie, kunnen we alleen uitsplitsen hoeveel gemeenten in ieder geval één locatie hebben van een bepaald type.

Tabel 3: Aantal gemeenten met in ieder geval één locatie van opvangtypes

Locatietype	Aantal gemeenten met ten minste één locatie van dit type
Ander gebouw met woonbestemming (bijv. voormalig verzorgingstehuis)	24
Ander gebouw zonder woonbestemming	22
Voormalig kantoorpand	21
Hotel	13
Schoolgebouw	7
Ziekenhuis	2
Boot	1

Ongeveer de helft van de locaties heeft geen woonbestemming

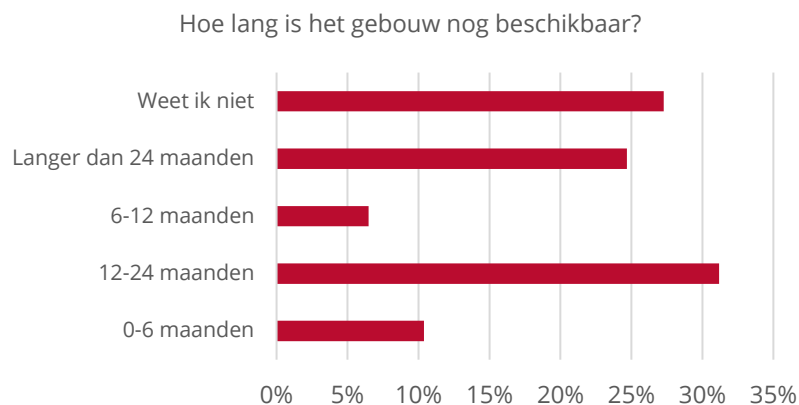
In

Tabel 4 zijn enkele kenmerken van de locaties in onze dataset weergegeven. Van alle locaties zit ongeveer de helft (37) in een locatie zonder voormalige woonbestemming. Met name voormalige kantoorpanden zijn veel vertegenwoordigd. De verdeling van het aantal ontheemden over de locatietypes verschilt enigszins van deze verhouding. Dat komt omdat juist gebouwen zonder woonbestemming gemiddeld veel kamers en ontheemden bevatten. Kantoorpanden zijn hierdoor met afstand het type waar de meeste ontheemden in worden opgevangen in onze dataset. Ten slotte geeft 14% van de locatiemanagers aan dat de locatie in gemeentebezit is. De rest wordt gehuurd of anderzijds ter beschikking gesteld door derden.

Tabel 4: Kenmerken locaties vanuit enquête locatiemanagers

Locatietype	Gem. aantal ontheemden	Gem. aantal kamers	Aantal locaties	Tot. aantal ontheemden ¹⁸
Voormalig kantoorpand	214	72	20	4057
Ander gebouw met woonbestemming	120	46	23	2764
Ander gebouw zonder woonbestemming	164	72	14	2296
Hotel	124	52	15	1867
Ziekenhuis	443	200	2	885
Boot	310	170	1	310
Schoolgebouw	37	13	3	112

Figuur 10 toont hoe lang deze opvanglocaties nog beschikbaar blijven voor ontheemden. Dit inzicht is cruciaal, omdat de lange termijn beschikbaarheid de stabiliteit van de opvang beïnvloedt. Ongeveer de helft van de locaties is geschikt of beschikbaar om op lange termijn bewoners te huisvesten, terwijl andere locaties slechts tijdelijk inzetbaar zijn. Dit benadrukt het belang van een toekomstgericht beleid voor langdurige opvangvoorzieningen, vooral gezien de behoefte aan duurzame oplossingen voor de ontheemden



Figuur 10 - Resultaten enquête beschikbaarheid locaties op lange termijn

¹⁸ Merk op dat het vermenigvuldigen van het gemiddeld aantal ontheemden met het aantal locaties per locatietype niet altijd tot exact dezelfde uitkomst leidt als het totaal aantal ontheemden. Dit komt omdat niet alle locatiemanagers alle vragen hebben ingevuld.

Tabel 5 geeft een overzicht van de maatregelen die zijn genomen om de duurzaamheid van de opvanglocaties te vergroten. Deze maatregelen variëren van energiebesparende aanpassingen zoals LED-verlichting en isolatie, tot aanpassingen die gericht zijn op de veiligheid en leefbaarheid, zoals brandveiligheidsupgrades en de aanleg van groenvoorzieningen. Opvallend is dat op veel locaties aandacht is besteed aan energiebeheer en afvalreductie, wat bijdraagt aan een duurzamer beheer van de locaties.

Tabel 5: Maatregelen om duurzaamheid te verhogen

Maatregelen genomen om duurzaamheid van opvanglocatie te verhogen	% van locaties
Maatregelen om veiligheid te vergroten (zoals installatie van sloten)	62%
Energiebesparende maatregelen (led-verlichting, zonnepanelen etc.)	29%
Verbetering van de isolatie	19%
Modernisering van het leidingwerk (gas, water, elektra)	32%
Verbetering van ventilatiesystemen	28%
Maatregelen rond afvalbeheer	56%
Aanleg van groenvoorzieningen	25%
Maatregelen ter verbetering van mobiliteit	13%
Maatregelen ter verbetering van toegankelijkheid van de locatie	22%
Brandveiligheidsmaatregelen en -upgrades	70%
Ruimtes voor gemeenschappelijke activiteiten	61%
Aanpassingen voor verschillende bewonersgroepen	22%
Geen nodig	4%

Fysieke faciliteiten en ligging opvanglocatie

De fysieke voorzieningen en ligging van de opvanglocaties zijn belangrijke factoren die de leefkwaliteit van bewoners direct beïnvloeden. Uit de resultaten blijkt dat het grootste deel van de locaties een basisniveau van voorzieningen biedt, maar dat er aanzienlijke variatie bestaat.

Gemiddeld bevonden zich 56 ontheemden in een opvanglocatie

De gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld hebben bij elkaar 295 opvanglocaties (gemiddeld 5,6 per gemeente). Dit liep uiteen van 1 tot 18 locaties. In totaal vangen de gemeenten 16.734 ontheemden op (gemiddeld 316 per gemeente). Dit liep uiteen van 48 tot 1659. Hieruit kunnen we deduceren dat het aantal ontheemden per locatie gemiddeld ongeveer 56 was. Aangezien gemeenten het aantal ontheemden per individuele locatie niet hebben uitgesplitst, kunnen we niet achterhalen hoe dit gemiddelde is opgebouwd.

De meeste gezinnen hebben eigen kamers, maar alleenstaanden delen meestal hun kamer

In de enquête onder ontheemden en in de focusgroep, werd het delen van een kamer als het meest oncomfortabele aspect van de opvangervaring genoemd, vooral door alleenstaanden die hun ruimte met vreemden delen. Op 94% van de locaties verblijven gezinnen in privékamers, blijkt uit de enquête onder locatiemanagers. Voor alleenstaanden is dit slechts in 25% van de locaties het geval. Van de alleenstaanden die hun kamer delen, verblijft 81% samen met onbekenden. 19% deelt hun kamer met familie of andere bekenden. Gemiddeld delen ontheemden hun kamer met 3 anderen, zoals weergegeven in Figuur 11¹⁹. Op één locatie blijkt een uitzonderlijke situatie, waarbij 200 bewoners één ruimte delen; deze *outlier* is niet opgenomen in het gemiddelde.

¹⁹ Merk op: alle locaties waarbij alleenstaanden de kamer niet delen, zijn hier niet in meegenomen.



Figuur 11: Boxplot van aantal personen waarmee kamer wordt gedeeld

Basisfaciliteiten zijn meestal op orde

Op ongeveer 59% van de opvanglocaties hebben bewoners toegang tot privé sanitair, volgens de enquête onder locatiemanagers. Dit betekent echter dat op een groot deel van de locaties de sanitaire voorzieningen gedeeld moeten worden met anderen, waarbij ontheemden gemiddeld toiletten delen met acht personen en douches met ongeveer acht tot negen personen. De wasfaciliteiten, die op veel locaties beschikbaar zijn, worden gemiddeld gedeeld met ongeveer 23 personen per locatie. Hoewel de aanwezigheid van deze basisvoorzieningen wordt gewaardeerd, geven bewoners aan dat het hoge aantal gebruikers soms tot overlast en wachttijden leidt, vooral op drukke momenten van de dag.

De meeste bewoners hebben zelf de gelegenheid om te koken, maar gedeelde kookvoorzieningen veroorzaken problemen

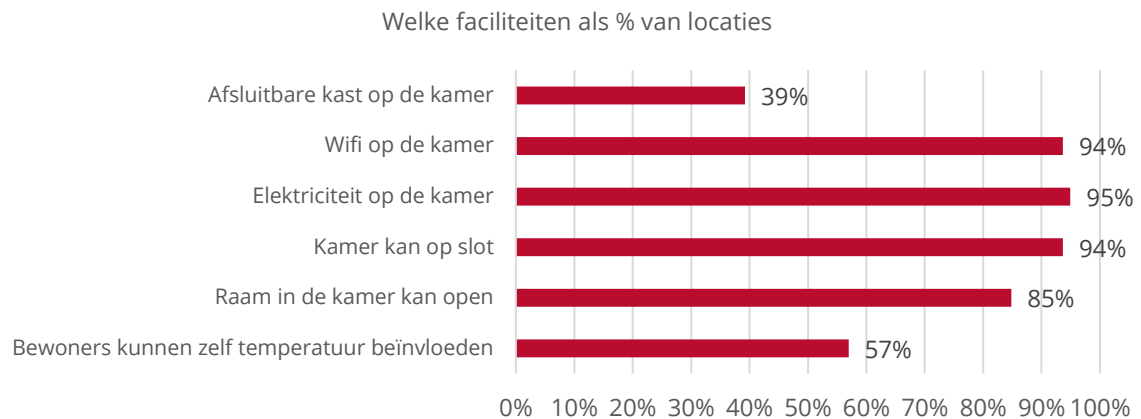
Gemeenten geven aan dat op 81% van de locaties ontheemden gelegenheid hebben om te koken. Ondanks de beperkte ruimte en het delen van kookfaciliteiten met anderen, ervaren de meeste bewoners die zelf kunnen koken dit als een betere optie dan het afhankelijk zijn van de geboden catering. Echter, gedeelde kookvoorzieningen leiden tot logistieke problemen. Gemiddeld moeten bewoners de keukens delen met 11 andere mensen, maar op sommige locaties moeten bewoners de keukens delen met tientallen anderen, op één locatie zelfs met 124 anderen. Dit leidt tot lange wachttijden en beperkte toegang tot de faciliteiten. Bewoners geven aan dat de drukte in de keukens voor stress zorgt: "We delen de keukens met zo veel mensen dat het soms uren duurt voordat je aan de beurt bent om te koken."

Locatiemanagers geven aan dat ze proberen oplossingen te vinden, zoals het invoeren van roosters om de toegang tot de keukens beter te reguleren. Toch is dit niet altijd effectief, vooral op drukbezochte locaties waar de capaciteit beperkt is. Hoewel zelf koken door bewoners als een betere optie wordt gezien dan afhankelijk zijn van catering, zorgt het delen van faciliteiten met veel mensen voor logistieke problemen.

Op veel locaties zijn gemeenschappelijke ruimtes aanwezig

Op veel opvanglocaties zijn gemeenschappelijke ruimtes beschikbaar die de bewoners ondersteunen in hun dagelijkse behoeften en sociale interacties. Zo biedt 75% van de locaties aparte recreatieruimtes voor kinderen en zijn er op 65% van de locaties werkruimtes ingericht. Daarnaast heeft 84% van de locaties ruimtes beschikbaar voor dagbesteding, en zijn op 87% van de locaties privéruimtes ingericht voor persoonlijke gesprekken. Verder is op 12% van de locaties een aparte ruimte beschikbaar voor kolven, een belangrijke voorziening voor bewoners met jonge kinderen. Tot slot heeft 29% van de locaties computers of telefoons beschikbaar voor contact met familie of juridische ondersteuning, hoewel veel locatiemanagers aangeven dat de meeste bewoners hun eigen

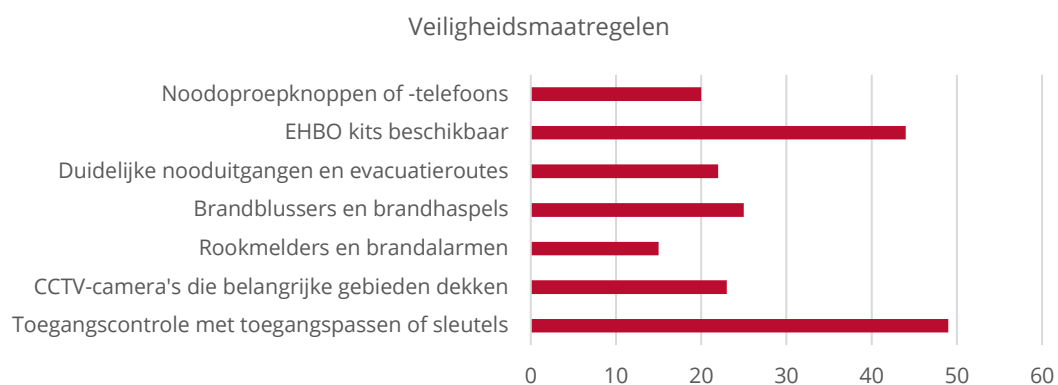
telefoons of computers hebben. In Figuur 12 worden de faciliteiten voor kamers weergegeven, als percentage van de locaties.



Figuur 12: Faciliteiten op de kamer als percentage van locaties

Veiligheid op opvanglocaties

Figuur 13 toont de aanwezigheid van veiligheidsvoorzieningen op de opvanglocaties, zoals noodoproepknoppen, EHBO-kits en andere directe hulpvoorzieningen. Deze voorzieningen dragen bij aan het veiligheidsgevoel van de bewoners en vormen een belangrijke aanvulling op de fysieke veiligheidsmaatregelen. Uit de resultaten blijkt dat de meeste locaties zijn uitgerust met basisveiligheidsmiddelen. Zo heeft een deel van de locaties EHBO-kits beschikbaar, wat essentieel is voor snelle medische hulp in noodsituaties. De verschillen in aanwezigheid van deze voorzieningen kunnen deels worden verklaard door de variatie in locatiegrootte en -gebruik, maar is wel een aandachtspunt.



Figuur 13: Veiligheidsvoorzieningen op locaties

De meeste locaties liggen dichtbij voorzieningen en openbaar vervoer

De ligging van de opvanglocaties speelt een belangrijke rol in de mate van toegang die bewoners hebben tot medische zorg, supermarkten, en andere basisvoorzieningen. In de enquête onder locatiemanagers blijkt dat alle locaties binnen vijf kilometer van voorzieningen en winkels liggen, waarbij 73% zich zelfs binnen een straal van twee kilometer bevindt. Dit vergemakkelijkt de toegang tot de meeste benodigdheden en dagelijkse boodschappen. Voor openbaar vervoer geldt een vergelijkbare toegankelijkheid; bijna alle locaties bevinden zich binnen vijf kilometer van een halte, en voor 95% ligt het openbaar vervoer zelfs binnen twee kilometer afstand.

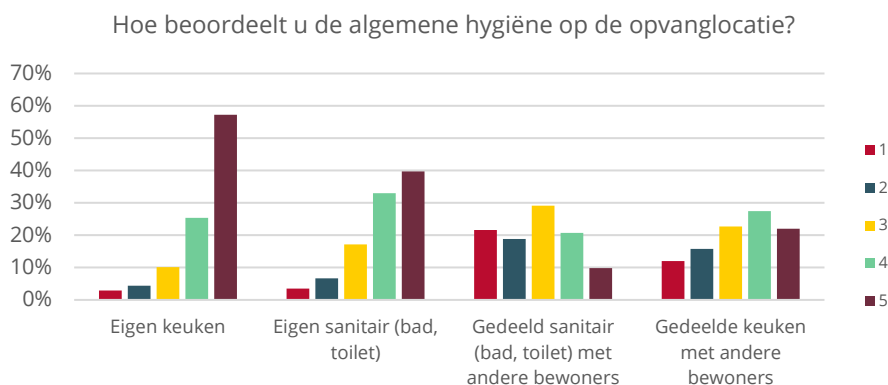
Hoewel de nabijheid van voorzieningen en openbaar vervoer over het algemeen goed is volgens locatiemanagers, blijkt uit de enquête onder ontheemden dat bewoners op afgelegen locaties soms

moeite hebben om toegang te krijgen tot medische en psychologische zorg. Vooral bewoners zonder eigen vervoer ervaren deze afstand als problematisch, wat kan leiden tot gevoelens van isolatie en ongelijkheid. Dit verschil in toegankelijkheid is niet iets waar gemeenten of locatiemanagers invloed op hebben, maar het versterkt wel het gevoel van ongelijkheid tussen ontheemden.

Hygiëne op locaties met gedeelde faciliteiten is een aandachtspunt volgens bewoners

Uit de enquête onder Oekraïense bewoners blijkt dat de hygiënische omstandigheden op veel opvanglocaties te wensen overlaten, vooral op locaties waar bewoners sanitaire voorzieningen moeten delen met anderen. Respondenten die gedeelde keukens, badkamers of toiletten gebruiken, beoordeelden de hygiëne aanzienlijk lager dan bewoners die toegang hebben tot privévoorzieningen. In totaal gaf 37% van de bewoners aan dat de hygiëne op hun locatie slecht tot zeer slecht is, zie ook Figuur 14. Vooral schimmel in de douches, lekkende toiletten en slecht schoongehouden gemeenschappelijke ruimtes werden genoemd als belangrijke oorzaken van ontevredenheid. Dit gebrek aan hygiëne leidt niet alleen tot frustratie, maar zorgt ook voor gezondheidsrisico's, vooral wanneer de voorzieningen door grote aantallen mensen worden gedeeld. Een bewoner beschreef de situatie als volgt: "Er zit schimmel in de badkamer en de plafonds lekken. De beheerders lijken het niet belangrijk te vinden om dit op te lossen ondanks onze herhaalde klachten."

Locatiemanagers erkennen de problemen met hygiëne en geven aan dat de schoonmaak vaak een uitdaging is, vooral op grotere locaties. Ze wijzen op het feit dat sommige bewoners zelf onvoldoende verantwoordelijkheid nemen om ruimtes schoon achter te laten, wat het moeilijk maakt om een constant niveau van hygiëne te handhaven.

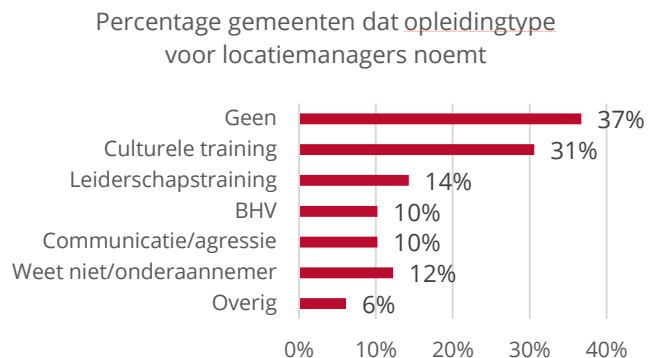


Figuur 14 Oordeel algemene hygiëne, op een schaal van 1 tot 5 (heel slecht - heel goed)

Organisatie van de opvang door gemeenten

Trainingen voor locatiemanagers

Om de dagelijkse gang van zaken op de opvanglocaties soepel te laten verlopen, bieden veel gemeenten trainingen aan voor locatiemanagers. Gemeenten verzorgen soms zelf trainingen voor locatiemanagers. Figuur 15 laat zien hoe veel procent van de gemeenten een specifieke training aanbiedt. Daarin is te zien dat de meerderheid van de gemeenten geen training aanbiedt of niet weet of er trainingen worden aangeboden vanwege een onderaannemer. De



Figuur 15 - Verschillende trainingen die gemeenten verzorgen voor locatiemanagers, percentages

meest voorkomende training richt zich op culturele kennis, wat locatiemanagers helpt om de specifieke achtergronden en behoeften van ontheemden beter te begrijpen. Andere trainingen omvatten thema's zoals conflictmanagement, communicatie en basispsychologische ondersteuning, waardoor locatiemanagers voorbereid zijn op uiteenlopende situaties. Niet alle gemeenten bieden echter dezelfde trainingen aan; sommige gemeenten vertrouwen op onderaannemers die verantwoordelijk zijn voor de verdere ontwikkeling van hun medewerkers.

Zicht op de uitvoering door gemeenten

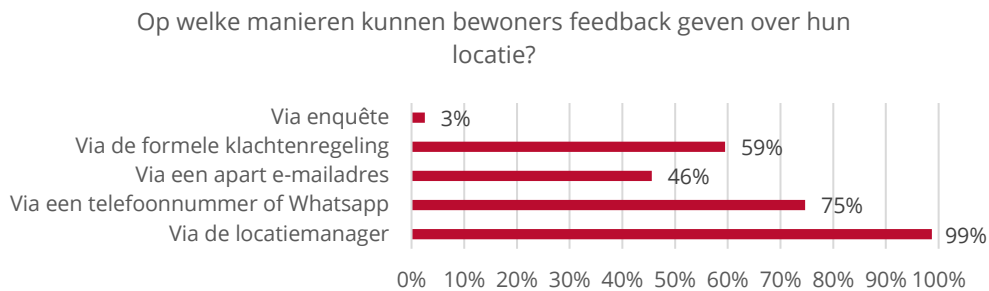
Een belangrijk aspect van de gemeentelijke organisatie is het toezicht houden op de kwaliteit van de opvang en het welzijn van de bewoners. Tabel 6 toont de verschillende manieren waarop gemeenten controle uitoefenen op de uitvoering van hun opvangtaak. Veel gemeenten hebben specifieke teams of projectgroepen die verantwoordelijk zijn voor toezicht en evaluatie, vaak aangevuld met regelmatige inspecties van de opvanglocaties. Enkele gemeenten hebben ook inspraakmogelijkheden voor bewoners geïntroduceerd, waardoor ontheemden zelf kunnen aangeven hoe zij de opvang ervaren.

Tabel 6: Resultaten enquête gemeenten zicht op opvangtaak

Hoe controleert uw gemeente of zij haar opvangtaak adequaat uitvoert?	
Niet	7%
Teamleider/projectteam is verantwoordelijk	39%
Inspraak Oekraïners	16%
Fysieke inspecties	14%
Locatiemanagers/-medewerkers zijn verantwoordelijk	23%

Er zijn meestal mogelijkheden voor inspraak, maar deze verschillen sterk

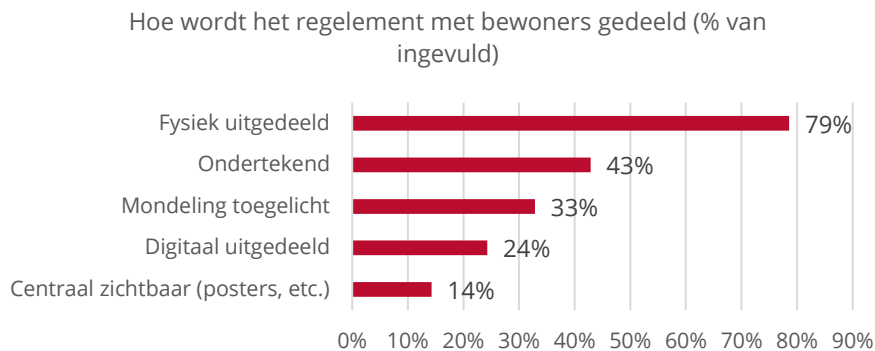
Locatiemanagers geven aan dat op 74% van de opvanglocaties ontheemden de mogelijkheid hebben om inspraak te geven. De frequentie hiervan verschilt per locatie: op de meeste locaties (59%) worden inspraakmomenten enkele keren per jaar georganiseerd, terwijl dit op 17% van de locaties maandelijks gebeurt en op 10% wekelijks. Op een klein aantal locaties (10%) kunnen bewoners zelf een inspraakmoment aanvragen wanneer ze daar behoefte aan hebben. Naast deze inspraakmomenten zijn er verschillende manieren waarop bewoners feedback kunnen geven over de locatie, zoals te zien in Figuur 16.



Figuur 16: Manieren waarop feedback gegeven kan worden volgens locatiemanagers, meerdere opties mogelijk

Bewoners hebben zelden inspraak op het huishoudelijk reglement

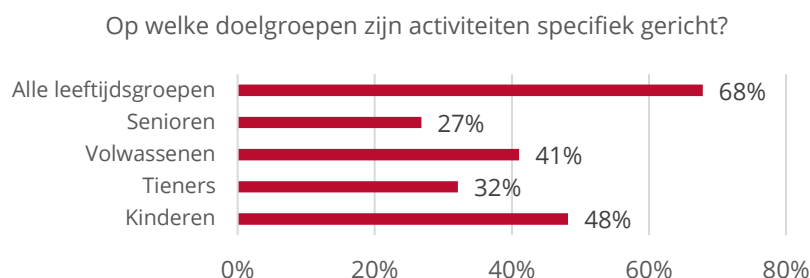
80% van de gemeenten geeft aan dat bewoners geen inspraak hebben op het huishoudelijk reglement. Het reglement wordt volgens gemeenten op verschillende manieren gedeeld met bewoners, zo laat Figuur 17 zien dat het op 79% van de locaties fysiek wordt uitgedeeld, en op 43% van de locaties moeten bewoners het huishoudelijk reglement ondertekenen.



Figuur 17 Manieren waarop het huishoudelijk reglement wordt gedeeld met bewoners

Integratie en gemeenschap – recreatie- en integratieactiviteiten

Uit de enquêtes onder gemeenten en locatiemanagers blijkt dat 71% van de opvanglocaties recreatieactiviteiten aanbiedt. De meest voorkomende activiteiten zijn sport en spel (84%), sociale bijeenkomsten (82%), kunst en cultuur (59%), en in mindere mate taallessen (11%). De frequentie van deze activiteiten varieert, met wekelijkse activiteiten op 47% van de locaties, terwijl 7% dagelijks activiteiten aanbiedt. Figuur 18 geeft weer voor welke doelgroepen activiteiten worden georganiseerd.



Figuur 18: Doelgroepen waarvoor activiteiten specifiek worden georganiseerd

Daarnaast worden de activiteiten meestal georganiseerd door medewerkers van de locatie zelf (78%), en soms door externe organisaties, vrijwilligers (38%), of de bewoners zelf (22%).

Ontheemden geven aan dat 67% van de locaties educatieve activiteiten voor kinderen. In de onderstaande grafiek is de zien dat de meeste activiteiten gericht zijn op kunst en creativiteit (84%), gevolgd door taal-en leesprogramma's.



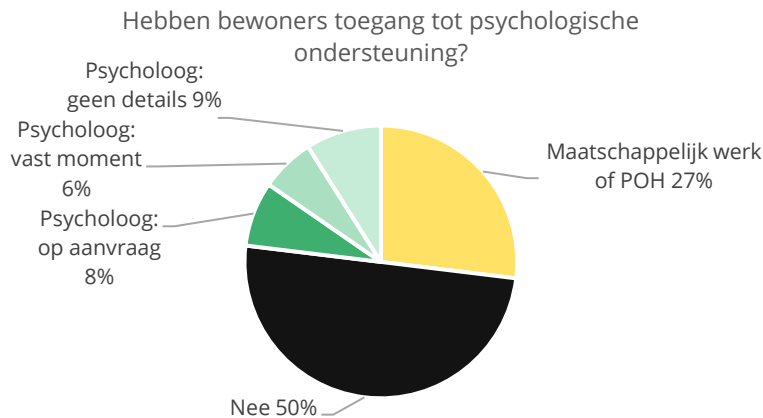
Figuur 19 - Type activiteiten voor kinderen op opvanglocaties in percentages

De groeiende vraag naar psychische ondersteuning vraagt om meer middelen

Op de helft van de locaties hebben bewoners geen toegang tot psychologische ondersteuning, zo geven gemeenten en locatiemanagers aan (Figuur 20²⁰). Gemeenten en locatiemanagers melden dat de psychologische zorgvraag de middelen overstijgt die beschikbaar zijn voor opvanglocaties. Zoals uit het onderzoek blijkt, zijn veel gemeenten afhankelijk van beperkte budgetten voor specialistische zorg. De huidige budgetten zijn vaak onvoldoende om in de toenemende vraag te voorzien, vooral wanneer het gaat om bewoners met complexe psychische problemen, zoals PTSS, depressie of suïcidale gedachten.

Locatiemanagers en gemeenten bevestigen dat de psychologische zorg ontoereikend is, onder andere omdat er een gebrek is aan specialisten die Oekraïens of Russisch spreken, waardoor de zorg minder effectief is. Gemeenten hebben moeite om de toenemende zorgvraag op te vangen, mede door de beperkte financiële middelen die beschikbaar zijn voor specialistische zorg. De huidige budgetten schieten tekort, en veel gemeenten moeten nu vanuit het eigen normbudget de kosten voor psychologische zorg dekken.

²⁰ Maatschappelijk werk of POH is vaak Rode Kruis (op koers), mental coach of psychosociaal/trauma coach



Figuur 20: Toegang tot psychologische ondersteuning

Rekening houden met specifieke situaties van kwetsbare ontheemden

Uit de enquête onder locatiemanagers blijkt dat in 70% van de GOO locaties begeleiding en/of ondersteuning aanwezig is voor kwetsbare ontheemden. Hoewel gemeenten hun best proberen te doen, blijkt toch dat slechts 42% van deze mensen aparte ruimtes hebben. De behoeften van deze individuen kunnen specifieke casemanagers vereisen, echter, de enquêteresultaten tonen aan dat slechts 4% van de locaties in staat is om specifieke casemanagers voor hen te bieden. Er blijkt dat slechts 3%

van de locaties specifieke aandacht besteedt aan toegankelijkheid. Kwetsbare ontheemden soms op andere, voor hen geschikte locaties in de stad verblijven, dit kan verklaren waarom er op andere locaties minder of geen speciale aandacht aan deze groep aan besteed.



Figuur 21 - Percentage gemeenten dat aangeeft bepaalde ondersteuning voor kwetsbare ontheemden te bieden

De meerderheid van de locaties biedt extra voorzieningen voor ouderen en mensen met een beperking.

Uit de enquête blijkt dat GOO-locaties toegankelijke woningen of kamers aanbieden, evenals speciale hulpmiddelen (zoals rolstoelen en looprekken), met respectievelijk 65% en 59%. Daarentegen biedt slechts 17% van de locaties aangepaste recreatieve activiteiten, en 8% van de locaties heeft geen specifieke voorzieningen voor deze kwetsbare ontheemden.

Wat al beschikbaar is en hoe ontheemden deze ervaringen beleven verschilt

Uit de enquête onder ontheemden blijkt dat er grote uitdagingen zijn rondom de opvang en ondersteuning van kwetsbare doelgroepen, zoals ouderen, mensen met een fysieke of mentale beperking, en gezinnen met jonge kinderen. Ondanks de inspanningen van veel opvanglocaties om basale zorg te bieden, is er vaak een gebrek aan gespecialiseerde voorzieningen voor deze groepen.

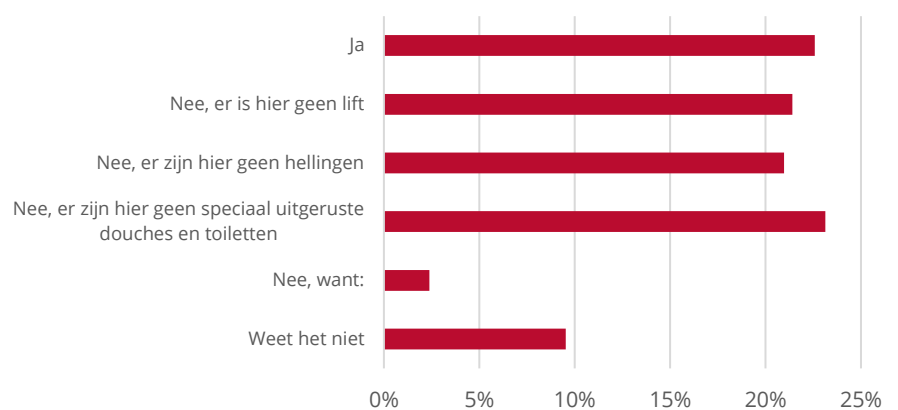


Figuur 22 - percentage locaties waar extra voorzieningen zijn voor mensen met een beperking

Beperkte toegang tot aanpassingen voor mensen met een fysieke beperking

Voor mensen met een fysieke beperking zijn de voorzieningen op veel opvanglocaties vaak ontoereikend. Ruim 53% van de respondenten gaf aan dat hun locatie niet geschikt is voor mensen met mobiliteitsproblemen. Veel opvanglocaties missen essentiële aanpassingen zoals rolstoelhellingen, aangepaste badkamers of toegankelijke kamers. Dit leidt tot grote beperkingen voor bewoners met een handicap. Daarnaast geven bewoners aan dat de liften op sommige locaties niet werken. Een deel van de bewoners moet gebruik maken van trappen, wat voor mensen met een beperking niet altijd mogelijk is. Op papier lijkt de locatie toegankelijk, maar dit strookt niet met de realiteit. Dit gebrek aan toegankelijkheid zorgt voor veel frustratie en een gevoel van isolatie bij deze kwetsbare groep bewoners.

Is het opvangcentrum voldoende uitgerust voor mensen met een beperking? Zijn er bijvoorbeeld hellingen en liften aanwezig en functioneren ze?



Figuur 23 - oordeel van Oekraïners over de geschiktheid van de opvanglocatie voor mensen met een beperking, meerdere antwoorden mogelijk